



Лоббизм в Государственной Думе Федерального Собрания

(седьмой созыв)

Елена Басманова, Ольга Березовская, Светлана Тельнова

В подготовке доклада участвовали Юлиан Баландин, Глеб Гавриш, Анастасия Иволга, Анна Лебедева, Юлия Попова, Владлена Пушкарева, Ксения Стрельникова и Илья Шуманов.

Верстка рейтинга — Андрей Дорожный.

Настоящий доклад не содержит утверждений о совершении упомянутыми в нем лицами преступлений, правонарушений и нечестных поступков, об их неправильном, неэтичном поведении в личной, общественной или политической жизни. Мы никого не обвиняем в недобросовестности при осуществлении производственно-хозяйственной и предпринимательской деятельности, нарушении деловой этики или обычаев делового оборота.

Авторы предприняли все усилия, чтобы проверить содержащиеся в этом докладе сведения. Их следует считать актуальными на 1 января 2019 года. «Трансперенси Интернешнл — Р» не несет ответственность за использование и интерпретацию этих сведений третьими лицами.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глоссарий	7
Методология исследования	9
Результаты исследования	12
Рейтинг влияния депутатов	19
Примеры	23
Мировой опыт регулирования лоббизма	33
История принятия закона о лоббизме в России	35
Заключение	40
Рекомендации	42
Приложение 1. Матрица и описание групп интересов	43
Приложение 2. Рейтинг влияния депутатов	58

ВВЕДЕНИЕ

В 2017 году Россия прошла четвертый раунд оценки экспертов ГРЕКО по теме «Предупреждение коррупции среди парламентариев, судей и прокуроров»¹. По его итогам Россия получила 22 рекомендации по дальнейшему совершенствованию антикоррупционной работы. Восемь из них касались членов обеих палат российского парламента². Организация подчеркнула необходимость урегулировать взаимодействия парламентариев с лоббистами, в том числе, со стороны исполнительной власти и путем обсуждений законопроектов с группой экспертов.

Легальный лоббизм по своей природе — цивилизованный институт взаимодействия населения с органами власти. В странах с развитыми демократическими институтами лоббизм регулируется законодательно. Благодаря этому снижаются коррупционные риски при принятии политических решений, а коммуникации становятся открытыми и подотчётными государству и обществу. Избиратели лучше понимают процесс продвижения интересов различных групп влияния, больше доверяют органам власти и принятым ими решениям.

В процессе лоббирования воздействие на органы власти оказывают профессиональные посредники — лоббисты.

В странах, где лоббизм находится в правовых рамках, лоббистами выступают организации и люди с опытом работы в органах представительной или исполнительной власти или крупных коммерческих структурах. Лоббисты регистрируются в специальном реестре, раскрывают данные о заказчиках, цели, задачи и стоимость услуг, публично отчитываются о своей деятельности. Объектами лоббирования, то есть теми, на кого направлена деятельность лоббистов, как правило, оказываются чиновники и депутаты разных уровней.

В России лоббизм не регулируется, и процесс лоббирования, в массе своей, находится вне пределов публичных коммуникаций. Поэтому для продвижения собственных интересов различные группы влияния добиваются назначения на ключевые позиции своих представителей в те органы власти, где принимаются значимые для них решения. В том числе — в нижнюю палату Федерального собрания.

В этом исследовании мы предлагаем методологию оценки лоббистского влияния на депутатов Государственной Думы и систему представительства групп интересов в нижней палате федерального парламента.

Эксперты «Трансперенси Интернешнл — Россия» провели исследование в период с октября 2017 года по декабрь 2018 года. Исследование включает сбор данных и анализ деятельности депутатов Государственной Думы седьмого созыва.

Проблематика исследований лоббизма в России заключается в том, что российское законодательство никак не регулирует лоббистскую деятельность и участие третьих лиц в законодательном процессе. Порой это приводит к принятию законопроектов, выгодных определенной части бизнеса, без учета мнения общества или других участников рынка.

Профессиональные лоббисты добиваются контактов и встреч с парламентариями с целью изменения законодательства в пользу своих клиентов. Нет системных данных о встречах парламентариев с лоббистами и представителями заинтересованных групп и лиц. При этом существует масса групп влияния, способных и желающих добиваться нужных для себя решений.

https://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/greco/document-1177202/

² http://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/greco/greco2018.pdf

ГЛОССАРИЙ

Лоббизм — коллективные действия групп интересов (interest groups) для достижения определенных целей и влияния на процесс принятия политических решений³.

Лоббирование — прямое или косвенное воздействие на публичных должностных лиц, политических руководителей или их представителей с целью оказания влияния на принятие управленческих решений в пользу конкретной группы⁴.

Лоббистская деятельность — совокупность действий групп интересов, направленная на воздействие на должностных лиц, политических руководителей или их представителей с целью оказания влияния на принятие решений в пользу конкретной группы.

Методы лоббирования — способы, с помощью которых осуществляется лоббистская деятельность. К числу лоббистских методов относятся: открытое участие в консультативных процессах, прямая коммуникация с административными органами, организация массовых кампаний на низовом уровне. Практики и методы лоббирования включают официальные письменные обращения, участие в консультациях и рабочих совещаниях, организация публичных кампаний, неформальные встречи лоббистов с представителями власти, различные формы финансирования⁶.

Лоббист — любая организация, группа интересов или лицо, стремящееся прямо или косвенно систематически воздействовать на разработку и принятие законодательных актов и решений в интересах конкретных лиц или организаций⁷. Деятельность лоббиста как субъекта, как правило, направлена на представителей органов власти, на публичных должностных лиц.

Лобби — многообразие сформировавшихся негосударственных акторов (лоббистов), целенаправленно оказывающих воздействие на орган государственной власти с целью добиться принятия выгодного для себя политического решения⁸.

Группа интересов — группа людей, связанных общностью интересов и оказывающих организованное воздействие на власть, в том числе религиозные организации, корпорации, а также политические группы, реализующие свои корпоративные (не связанные с завоеванием политической власти) интересы⁹. В широком понимании состав групп интересов может расширяться на бюрократию, формируемую внутри органов государственной власти для отстаивания своих «корпоративных» интересов¹⁰, таких как расширение полномочий, материально-технической базы, увеличение льгот для сотрудников и пр.

Карточка депутата — структурированный свод данных из открытых источников о депутате Государственной Думы седьмого созыва, включающий фотографию, ФИО, способ избрания,

³ Доктор Пол А. Шоттон, Пол Дж. Никсон, Лоббирование в Европейском союзе: Меняя решения, меняя времена. 2015, стр. 19 (Lobbying the European Union: Changing Minds, Changing Times)

⁴ Доклад Transparency International «Lobbying in Europe», 2015, стр. 6

⁵ Доклад Трансперенси Интернешнл — Россия «Российский корпоративный лоббизм в странах Европейского Союза: публичные реестры лоббистов», 2017

⁶ Доклад Transparency International «Lobbying in Europe», 2015, стр. 6

⁷ Доклад Трансперенси Интернешнл — Россия «Российский корпоративный лоббизм в странах Европейского Союза: публичные реестры лоббистов», 2017

⁸ Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель к.п.н П.А. Толстых), 2009

⁹ Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель П.А. Толстых) // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, Москва, 2009-2011.

¹⁰ Там же.

принадлежность к фракции, биографическую справку, описание законотворческой деятельности, возможные аффиляции 11 и связи, выводы о принадлежности к той или иной группе интересов.

Матрица видов групп интересов — структура групп интересов, основанная на общности приобретения политической, экономической или какой-либо другой выгоды¹².

Автор законопроекта — депутат, участвующий в разработке и внесении на рассмотрение в Государственную Думу законопроекта. Авторство подтверждается подписью депутата в пакете документов при регистрации законопроекта в канцелярии Государственной Думы.

Инициатор законопроекта — депутат, присоединяющийся к группе авторов законопроекта после регистрации законопроекта в канцелярии Государственной Думы. Инициатор не участвует в первичной разработке законопроекта, но может присутствовать на всех обсуждениях, участвовать в подготовке законопроекта ко второму и третьему чтениям.

Аффиляция, связи — описание перечня заинтересованных лиц, при принятии решений в отношении которых у должностного лица может возникать личная заинтересованность 13. Перечень включает лиц, состоящих с депутатом в близком родстве или свойстве (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей), граждан или организации, с которыми депутат связан имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

¹¹ Не путать с терминами «аффилиация» и «аффилированность», которые встречаются в российских нормативно-правовых актах в ограниченном для целей исследования понимании.

¹² Матрица и описание видов групп интересов представлены в Приложении 1 настоящего доклада.

¹³ ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О противодействии коррупции»

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В рамках исследования лоббизма в Государственной Думе седьмого созыва мы:

- 1. Собрали в открытых источниках и проанализировали информацию обо всех депутатах Государственной Думы седьмого созыва. В том числе использовали метод экспертного интервью с региональными экспертами из отраслей на территориях, от которых были избраны депутаты Государственной Думы.
- 2. Разработали методологию оценки лоббистского влияния на депутатов Государственной Думы, которая позволяет относить депутатов к представителям различных групп интересов. Собранные данные и выводы независимо верифицировали специалисты «Трансперенси Интернешнл Россия», региональные и федеральные политологи, регионоведы, экономисты, политики, журналисты, представители отраслей.
 - 3. Систематизировали данные и выводы и представили их в карточках депутатов.

Критерии отнесения депутата к группам интересов

Первый критерий — законотворческая деятельность депутата. Принадлежность депутата к той или иной группе интересов оценивалась исходя из того, кто может стать вероятным выгодоприобретателем от внесенных и поддержанных депутатом законопроектов в случае их прохождения.

В случае продвижения депутатом интересов одной из отраслей оценивались возможности получить представителями отрасли дополнительную прибыль, налоговые преференции, иные преимущества, снизить издержки, устранить административные барьеры и т.д.

В случае продвижения депутатом интересов федеральных органов власти мы оценивали, повлечет ли законопроект расширение их полномочий, приведёт ли к росту социальных гарантий работникам, увеличению финансирования или улучшению материально-технической базы органа власти.

Второй критерий — представительская деятельность депутата: общение с гражданами, написание депутатских запросов, организация и участие в публичных мероприятиях, общественная деятельность, участие в общественных объединениях, публичная позиция по внесенным в Государственную Думу законопроектам и т.д.

Представительская деятельность депутата может оказывать влияние на принятие решений: официальные письменные обращения, участие в консультациях и рабочих совещаниях, организацию публичных информационных кампаний, участие в неформальных встречах заинтересованных лиц (лоббистов и бенефициаров) с представителями власти.

Третий критерий учитывает связи депутата с бизнесом (семейный бизнес, бизнес-партнеры, доноры на выборах, связи с региональным или федеральным бизнесом и госкорпорациями, участие в отраслевых объединениях), органами государственной и муниципальной власти, а также с лицами или организациями, с которыми депутат связан имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями. Лоббизм в России вне правового поля, непрозрачен и неподконтролен государственным надзорным органам, и непосредственная связь с депутатом может способствовать принятию «нужных» решений. Тем более, что согласно Федеральному закону «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» органы государственной и муниципальной власти обязаны принимать депутатов Государственной Думы в первоочередном порядке.

Чтобы отнести депутата к той или иной группе интересов, мы учитывали описанные выше критерии в совокупности или по отдельности. Когда мы не могли отнести депутата к какой-либо группе интересов, указывали «Не выявлено».

Источники информации:

- Официальные сайты Государственной Думы Федерального Собрания¹⁴.
- Официальные сайты политических партий и парламентских фракций.
- Официальные сайты и аккаунты в социальных сетях депутатов Государственной Думы.
- Сайты информационных, деловых, аналитических федеральных и региональных СМИ, блоги.
- Официальные сайты органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.
- Единый государственный реестр юридических лиц, Единая информационная система в сфере закупок.
- Официальные сайты коммерческих и некоммерческих организаций, отраслевых объединений и ассоциаций.
- Финансовые отчеты кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания седьмого созыва (данные собраны для исследования «Деньги на выборах» 15).
- Декларации депутатов и кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания.

Всего мы использовали более 48 000 страниц источников.

Как выглядит карточка депутата

В биографическую часть карточки мы заносили данные о дате и месте рождения депутата, образовании, профессиональной и общественной деятельности депутата до избрания в состав Государственной Думы седьмого созыва.

В разделе «Законотворческая деятельность» представлены следующие данные:

- какие законопроекты депутат внес как автор или соавтор в течение четырех сессий действующего созыва Государственной Думы (до 29 июля 2018 года). Если депутат избран не первый раз какие законопроекты депутат вносил и поддерживал в предыдущие созывы Государственной Думы, их количество и краткое описание.
- какие законопроекты депутат поддержал в качестве инициатора (воспользовался правом законодательной инициативы, присоединился к составу инициативной группы депутатов после внесения законопроекта авторами), сколько раз выступал на парламентских заседаниях.

Мы анализировали тексты законопроектов, пояснительных записок к законопроектам, отзывы Правительства Российской Федерации и комитетов Государственной Думы, представленные на сайте системы обеспечения законодательной деятельности¹⁶.

http://duma.gov.ru/, http://old.duma.gov.ru/, https://duma.consultant.ru/, http://sozd.parliament.gov.ru/

https://transparency.org.ru/special/dengi-na-viborah/

https://sozd.parliament.gov.ru

В разделе «Аффиляция и связи» — данные о семейном положении депутата, его родственных связях в коммерческих, некоммерческих, государственных структурах; данные о бизнеспартнерах и донорах избирательной кампании депутата в 2016 году; данные о лицах, с которыми депутат связан имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями. Мы собрали и проанализировали данные из официальных биографий, публикаций в СМИ (аналитические справки, интервью), Единого государственного реестра юридических лиц, сайтов компаний, НКО, государственных и муниципальных органов власти, сведения, обязательные к раскрытию по закону «Об акционерных обществах», и других открытых источников.

Чтобы определить, к какой группе интересов может относиться депутат, эксперты «Трансперенси Интернешнл — Россия» определили и разработали матрицу видов групп интересов¹⁷. Мы выделили федеральные и региональные группы интересов, а также отраслевые и общественно-политические группы интересов.

Группа интересов федеральных органов власти включает группы интересов силовых структур и группы интересов органов госвласти (не силовые структуры), которые подразделяются на ведомства и министерства Российской Федерации. Региональная группа интересов предполагает деление по региональному признаку. Отраслевые группы интересов разделены на подгруппы на основе общесоюзной классификации отраслей народного хозяйства (ОКОНХ)¹⁸;

Общественно-политические группы интересов — это конфессиональные, экологические, профсоюзные группы интересов и гражданские инициативы.

¹⁷ Матрица и описание групп интересов представлены в Приложении 1 доклада

¹⁸ Подробнее там же.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование показало, что в России в условиях отсутствия законодательного регулирования лоббизма, депутаты Государственной Думы часто выступают одновременно как объектами, так и субъектами лоббирования. Депутаты зачастую связаны с конкретными коммерческими или некоммерческими организациями, финансово-промышленными группами, государственными или муниципальными органами власти, чьи интересы затрагивают вносимые ими законопроекты.

Это происходит из-за отсутствия правовых рамок для лоббирования, открытых, прозрачных и понятных каналов и механизмов продвижения интересов.

Для групп интересов получение их представителем мандата депутата Государственной Думы расценивается как один из инструментов влияния на принятие нужных решений. Например, депутат Аркадий Пономарев, основатель холдинга по производству и переработке молока «Молвест», курирует молочный кластер Воронежской области¹⁹. Первый зампред комитета ГД по транспорту и строительству Виталий Ефимов возглавляет²⁰ Союз транспортников России.

Часто сложно определить, когда на депутата оказывают лоббистское воздействие, а в каких случаях депутат сам является представителем той или иной группы интересов, защищая интересы семейного бизнеса или связанных с ним лиц и компаний.

Наиболее действенные инструменты для продвижения интересов в Государственной Думе — посты председателя или заместителя председателя комитета или комиссии. Руководители комитетов и комиссий в силу полномочий и статуса обладают более высоким «лоббистским» потенциалом и влиянием на законодательный процесс. Исследование показало, что руководители комитетов зачастую тесно связаны с отраслью, которую регулирует возглавляемый ими думский комитет²¹.

Председатель комитета по энергетике Павел Завальный по совместительству — президент Российского газового общества. Заместитель председателя комитета по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству Владимир Гутенев занимает посты первого вице-президента ОООР «СоюзМаш России» и президента ассоциации «Лига содействия оборонным предприятиям». Более того, председатели комитетов по должности входят в состав коллегий профильных федеральных органов исполнительной власти, где могут донести позицию групп интересов до федеральных чиновников.

Чем занимаются коллегии при министерствах, службах и агентствах

Коллегия — постоянно действующий координационный и совещательный орган, созданный при федеральном органе исполнительной власти (ФОИВ)²².

Коллегия создается приказом руководителя ФОИВ, её деятельность регулируется положением. В полномочия и функции коллегии входит:

— определение основных направлений государственной политики в сфере деятельности министерства, службы или агентства (ФОИВ);

¹⁹ https://www.molvest.ru/press-centr/novosti-kompanii/kurator-regionalnogo-molochnogo-klastera-a-ponomarev-neobhodimo-vernut-molodezhv-selskii-sektor-proizvodstva/

²⁰ http://www.souztransrus.ru/info str/rukov org/prezidium/

²¹ Подробнее— в докладе «Лоббисты «Ростеха», «Газпрома» и крупнейшего агрохолдинга Татарстана руководят профильными комитетами Госдумы»— https://lobbying.transparency.org.ru/komiteti/

²² Создание коллегии регулируется пунктом 2.34 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 года № 452 — https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54774/.

- совершенствование нормативной правовой базы, выработка предложений для законодательного регулирования в области ведения ФОИВ;
 - обобщение практики правоприменения;
- стратегическое планирование и подведение итогов деятельности; министерства\службы\ агентства (ФОИВ);
 - эффективность использования бюджетных и внебюджетных средств;
 - кадровая политика;
 - научное, информационное и организационное обеспечение.

Решения коллегии обязательны для исполнения всеми сотрудниками федеральных министерств, служб или агентств.

По должности в состав коллегии входят руководитель ФОИВ, его заместители, руководители подведомственных организаций. Отдельным приказом руководитель вправе включить в состав коллегии представителей органов исполнительной и законодательной власти, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы.

Прозрачность законотворческого процесса

Мы пришли к выводу, что работа комитетов Государственной Думы как ключевых звеньев законодательного процесса недостаточно прозрачна.

В думских комитетах предварительно рассматривают законопроекты и готовят по ним заключения для остальных депутатов. Здесь же их могут рекомендовать отклонить или вернуть авторам на доработку. В комитетах законопроекты готовят ко второму и третьему чтениям, обсуждают с представителями регулируемых отраслей. Готовят предложения о поправках в бюджет, которые они могут потребовать.

При комитетах Государственной Думы работают экспертные советы — постоянно действующие консультативно-совещательные органы.

Экспертные советы анализируют практику применения федерального законодательства по профилю комитета, разрабатывают рекомендации по совершенствованию федерального законодательства, оценивают последствия принятия законопроектов, дают правовую оценку, разрабатывают поправки к законопроектам при подготовке их ко второму чтению (см, например, положение об экспертном совете комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству²³). Деятельность экспертных советов, порядок и критерии формирования их состава зачастую непрозрачны, протоколы и стенограммы заседаний публикуются крайне редко. Сам механизм привлечения экспертов и даже их имена, как правило, непубличны.

На сайтах семи из двадцати шести комитетов нет данных об экспертном совете. Это комитеты по государственному строительству и законодательству, по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, по экологии и охране окружающей среды, по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, по контролю и Регламенту, по международным делам и по федеративному устройству, вопросам местного самоуправления.

На сайтах комитетов по бюджету и налогам и по вопросам семьи, женщин и детей опубликованы всего лишь отдельные новости и стенограммы о деятельности экспертного совета.

http://www.komitet2-24.km.duma.gov.ru/Ekspertnyj-sovet/item/423054/

Отдельная страница об экспертном совете есть на сайтах четырнадцати комитетов. С положением о создании экспертных советов можно ознакомиться на сайтах двенадцати комитетов:

- Комитет по аграрным вопросам²⁴;
- Комитет по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству²⁵;
- Комитет по транспорту²⁶ и строительству²⁷,
- Комитет по финансовому рынку²⁸;
- Комитет по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству²⁹;
- Комитет по безопасности и противодействию коррупции³⁰;
- Комитет по делам национальностей³¹;
- Комитет по обороне³²;
- Комитет по образованию и науке³³;
- Комитет по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений³⁴;
- Комитет по труду, социальной политике и делам ветеранов³⁵;
- Комитет по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи³⁶.

Самая полная информация о деятельности экспертных советов, на наш взгляд, опубликована на сайтах комитетов по образованию и науке и по финансовому рынку. Однако стенограмм заседаний экспертных советов комитетов нет ни на одном сайте комитетов Государственной Думы. Часто отсутствует список членов экспертного совета, либо есть данные только о руководителях секций экспертных советов, как, например, на сайтах комитетов по обороне и по аграрным вопросам.

Заместитель председателя комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции Анатолий Выборный считает, что деятельность депутатов Государственной Думы максимально прозрачна. «Нормотворческий процесс организован таким образом, что проект до того, как попасть на чтение в нижнюю палату парламента, проходит стадию так называемых "нулевых чтений" в экспертном совете, получает отзывы и заключения от представителей

http://www.komitet2-20.km.duma.gov.ru/Polozhenie-o-nauchno-ekspertnom-sovete-p/item/5672786/

http://www.komitet2-24.km.duma.gov.ru/Ekspertnyj-sovet/item/423054/

http://www.komitet2-14.km.duma.gov.ru/Eks/Ekspertnyj-sovet-po-transportu/item/58004/

http://www.komitet2-14.km.duma.gov.ru/Eks/Polozhenie-ob-Ekspertnom-sovete-po-stroi/item/58006/

http://www.komitet2-12.km.duma.gov.ru/folder/14197528

²⁹ http://komitet2-7.km.duma.gov.ru/upload/site31/document_news/EXRUHsbHDy.pdf

http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/Ekspertnyj-sovet/item/96999/

http://komitet2-4.km.duma.gov.ru/Polozhenie-i-voprosy-vedeniya

http://komitet2-15.km.duma.gov.ru/Polozhenie-ob-Ekspertnom-sovete-Komiteta/item/15619345/

http://www.komitet8.km.duma.gov.ru/Ekspertnye-sovety/Polozhenie-ob-Ekspertnom-sovete

http://www.komitet2-22.km.duma.gov.ru/Polozhenie

http://www.komitet1.km.duma.gov.ru/Ekspertnyj-sovet-/Polozhenie

http://komitet6.km.duma.gov.ru/Ekspertnyj-sovet/item/15054107

всех заинтересованных сторон,» — заявил парламентарий³⁷. На наш взгляд, для прозрачности законодательного процесса этого недостаточно, поскольку нет четкой публичной процедуры избрания членов экспертных советов, скрыта информация об экспертах, которые делают отзыв на законопроект. А главное — нет гарантии, что все заинтересованные стороны подключены к обсуждению законопроекта.

Непрозрачность работы экспертных советов при комитетах Государственной Думы, отсутствие порядка избрания членов советов, непубличность имен и основного места работы экспертов приводит к скрытому (теневому, нерегулируемому) лоббизму в думских комитетах и повышает коррупционные риски при законотворческой деятельности.

Конфликт интересов возникает и у экспертов в ситуациях, когда разрабатываемые законопроекты затрагивают корпоративные интересы финансово-промышленных групп и отраслевых союзов, чьи представители входят в состав экспертных советов.

Важная деталь — отсутствие регулирования института советников председателей комитетов на общественных началах и непрозрачность их деятельности. Институт новый: с февраля 2017 года каждый председатель комитета может иметь до трех советников, работающих на общественных началах³⁸. В регламенте не указан порядок формирования списка советников, и главы комитетов утверждают их по своему усмотрению.

Позиция советника очень привлекательна для лоббистов: они могут в неограниченном и нерегламентированном количестве встречаться с законодателями в здании Государственной Думы и непосредственно влиять на законотворческий процесс в рамках думского комитета. При этом их фамилии непубличны, чем именно они занимаются, с кем и когда встречаются, где работают неизвестно.

Один из немногих известных примеров — Лилия Халикова, советник председателя комитета по финансовому рынку Анатолия Аксакова, пресс-секретарь³⁹ «Ассоциации банков России», отраслевого объединения банковских организаций, в президиуме которого заседает⁴⁰ Аксаков.

Другой пример — Виктор Блажеев, советник председателя комитета по государственному строительству и законодательству Павла Крашенинникова на общественных началах, ректор⁴¹ Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и председатель⁴² «Ассоциации юристов России», где Павел Крашенинников занимает пост⁴³ сопредседателя.

Представленность групп интересов в Государственной Думе Федерального Собрания седьмого созыва

По итогам четырех сессий седьмого созыва в нижней палате работал 441 депутат из 450-ти. В результате сложения полномочий и смерти выбыли семь депутатов, избранные по одномандатным округам, и два депутата, избранные по спискам политических партий. К концу шестой сессии из первоначально избранного состава, деятельность которого мы анализируем в этом исследовании, остались 433 депутата. Эту цифру мы взяли за сто процентов в расчетах представленности групп интересов.

- 37 http://www.qwas.ru/russia/edinros/Vybornyi-Prozrachnost-zakonotvorcheskih-processov-osnova-antikorrupcionnoi-gospolitiki
- 38 http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/
- 39 https://asros.ru/ru/about/association_council/office
- 40 https://asros.ru/ru/about/association_council
- https://www.msal.ru/content/ob-universitete/rektorat/
- 42 http://alrf.ru/association/presidium-of-the/
- ⁴³ Там же.

Распределение мест в Государственной Думе по фракциям⁴⁴:

- «Единая Россия» **339** мандатов;
- ЛДПР 39 мандатов;
- «Справедливая Россия» 23 мандата;
- КПРФ 43 мандата;
- вне фракции 2 мандата.

Мы проанализировали принадлежность депутатов к группам интересов и выделили следующие группы:

«Группы интересов федеральных органов власти»

- «Группы интересов силовых структур» 82 депутата 18,9% от общего числа
- «Справедливая Россия» 4 депутат из 23
 17,3% во фракции
- ЛДПР 7 депутатов из 39
- КПРФ 8 депутатов из 43
- вне фракций 1 депутат

«Группы интересов органов госвласти (не силовые структуры)» —

- 11 депутатов...... 52,3% от всей группы интересов не силовых органов власти
- Федеральная служба судебных приставов России (ФССП России) 4 депутата
- Банк России 4 депутата
- Счетная палата России 2 депутата
- Минобрнауки 1 депутат
- Минкомсвязь 1 депутат

Среди восьмидесяти двух депутатов — представителей групп интересов силовых структур, двадцать три избирались в Государственную Думу более двух раз, еще двадцать семь

⁴⁴ Данные на 31 мая 2019 года — http://duma.gov.ru/duma/factions/

депутатов — дважды (в 2011 и в 2016 году), тридцать два избраны впервые. Исходя из этого мы отмечаем последовательное усиление групп интересов силовых структур в шестом и седьмом ее созывах.

Усиление силовиков находит свое отражение в распределении средств в статьях бюджета Российской Федерации. Достоверные данные о расходовании бюджетных средств на силовые структуры получить сложно, оценки специалистов разнятся 45 . Часть расходов засекречена, её долю также сложно определить. В 2016 году доля секретной части расходов доходила до 22%, по данным РБК 46 . В бюджете на 2018 год долю таких расходов оценивали в 17,6% 47 .

Наряду со статьями «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», расходы на силовые структуры заложены в статьях бюджета «Социальная политика» и «Национальная экономика».

Например, в статью «Социальная политика» включаются расходы на пенсионное обеспечение, доплаты к пенсиям, компенсации и выплаты при увольнении со службы, оплата отдыха детей военнослужащих. В статью «Национальная экономика» входят расходы на докапитализацию научных и научно-производственных учреждений, выполняющих оборонный заказ. Расходы на «силовые» статьи бюджета стали резко расти с 2012 года (шестой созыв Государственной Думы был избран в декабре 2011 года). Эта тенденция сохраняется до сих пор.

Малочисленное по сравнению с другими группами интересов органов государственной власти «несилового» корпуса, может говорить о сравнительно небольшой заинтересованности министерств в продвижении интересов через депутатов Государственной Думы. В большей степени это обусловлено тем, что Правительство как высший орган исполнительной власти тоже наделено правом законодательной инициативы. За четыре сессии седьмого созыва им внесено 618 законопроектов⁴⁸. При этом для продвижения интересов федеральные органы власти все же используют депутатов Государственной Думы. Как показывает исследование, Роскомнадзор чаще других ведомств лоббирует таким образом необходимые законопроекты.

•	Региональные группы интересов — 149 депутатов	
•	«Единая Россия» — 136 депутатов из 339	40,1% во фракции
•	«Справедливая Россия» — 3 депутата из 23	13% во фракции
	КПРФ — 3 депутата из 43	
	ЛДПР — 6 депутатов из 39	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·
•	Вне фракций — 1 депутат	·

Самый высокий процент представителей региональных групп интересов во фракции «Единая Россия» объясняется тем, что руководители регионов обычно состоят в «Единой России», а владельцы крупного и среднего регионального бизнеса тоже либо члены и сторонники партии власти, либо демонстрируют лояльность. Региональные бизнес-элиты часто тесно связаны с региональными властями и между ними сложно провести четкую грань. К тому же фракция «Единая Россия»

https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/10/19/70222

https://www.rbc.ru/economics/03/10/2016/57f299729a7947f49c75b319

⁴⁷ https://www.rbc.ru/economics/05/10/2017/59d4fde09a7947e9e7dff121

⁴⁸ https://tinyurl.com/y5vatfnk

имеет большинство в Государственной Думе. Самые многочисленные группы интересов представляют Москву, Краснодарский край, Республики Татарстан, Башкортостан и Крым.

•	Отраслевые группы интересов — 235 депутата	54,2% от общего числа
•	«Единая Россия» — 192 депутатов из 339	56,6% во фракции
•	«Справедливая Россия» — 14 депутатов из 23	60,8% во фракци
	КПРФ — 15 депутата из 43	•
	ЛДПР — 12 депутатов из 39	00 70/
	вне фракций — 2 депутата	

«Отраслевые группы интересов» — это представители бизнеса, которые продвигают либо учитывают в работе интересы той или иной отрасли. Высокий процент депутатов, представляющих интересы тех или иных отраслей, в каждой фракции говорит о привлекательности Государственной Думы как инструмента решения вопросов бизнес-сообщества. Больше всего таких депутатов — во фракции партии «Справедливая Россия». Это говорит о том, что партия остается интересной для представителей бизнеса. Больше всего представителей групп отраслевых интересов — во фракции «Единая Россия» в силу её многочисленности в Госдуме.

Самые многочисленные группы депутатов представляют интересы финансово-банковского сектора, сельскохозяйственной отрасли, топливно-энергетического сектора, транспортной, алкогольной, табачной, металлургической, фармацевтической, строительной отраслей.

•	Финансово-промышленные группы — 75 депутатов	17,3% от общего числа
•	«Единая Россия» — 66 депутатов из 339	19,5% во фракции
•	«Справедливая Россия» — 3 депутата из 23	13% во фракции
•	КПРФ — 5 депутатов из 43	11,6% во фракции
	ЛДПР — 1 депутат из 39	

Самое большое число представителей финансово-промышленных групп в Государственной Думе мы наблюдаем во фракции «Единая Россия». Это объясняется тем, что фракция самая многочисленная и имеет большинство в Думе.

Шире всего в депутатском корпусе представлены интересы Госкорпорации «Ростех», ОАО «РЖД», ПАО «Газпром» и ПАО НК «Лукойл». В остальные выявленные подгруппы интересов финансово-промышленных групп входят один или два депутата.

Общественно-политические группы интересов —

•	36 депутатов	8,3% от общего числа
•	«Елиная Россия» — 26 лепутатов из 339	7.7% во фракции

•	«Справедливая Россия» — 3 депутата из 23	13% во фракции
•	КПРФ — 2 депутатов из 43	4,6% во фракции
•	ЛДПР — 5 депутатов из 39	. 12,8% во фракции

Самая многочисленная подгруппа — 11 депутатов — представляет интересы профсоюзов. Примерно одинаковое представительство имеют конфессиональная группа интересов Русской православной церкви (РПЦ), экологические группы интересов и крупные НКО и общественные движения, такие как организации автомобилистов, Всероссийское общество инвалидов, Союз пенсионеров России.

	«Не выявлено» —	
•	67 депутатов	15,5% от общего числа
•	«Единая Россия» — 31 депутат из 339	9,1% во фракции
•	«Справедливая Россия» — 3 депутата из 23	13% во фракции
•	КПРФ — 18 депутатов из 43	41,8% во фракции
•	ЛДПР — 15 депутатов из 39	38,4% во фракции

Количественно депутатов, у которых не выявлена принадлежность к какой-либо группе интересов, больше во фракции «Единая Россия». Дело в многочисленности фракции. Однако в процентном соотношении отнесенных к группе «не выявлено» депутатов в «Единой России» значительно меньше, чем в других фракциях — всего 9,1%. Из них 26 депутатов избраны в парламент впервые, ещё пятеро — второй раз.

Во фракции КПРФ, наоборот, депутаты, не относящиеся к какой-либо группе интересов, как правило, заседают в Думе давно и являются партийными функционерами. Во фракции ЛДПР «ветеранов» разбавляет «молодёжь», для которой попадание в Государственную Думу по партийным спискам рассматривается как повышение по карьерной партийной лестнице.

РЕЙТИНГ ВЛИЯНИЯ ДЕПУТАТОВ

Цель нашего рейтинга — измерение потенциала «лоббистских» возможностей депутатов Государственной Думы седьмого созыва с точки зрения их законотворческой деятельности.

Российские исследователи часто пытаются оценить активность и влиятельность депутатов Государственной Думы. Избирателям это важно для выбора своего представителя в парламенте, для понимания, насколько его деятельность отражает общественные интересы. Эксперты и исследователи используют такие данные для анализа общественно-политических трендов и выявления центров влияния на принятие решений.

Институт социально-экономических и политических исследований (Фонд ИСЭПИ) по окончанию каждой сессии публикует рейтинг законотворцев⁴⁹, где оценивает работу депутатов в течение сессии: насколько активно депутаты вносили законопроекты как авторы, какова социальная значимость этих законопроектов, как их поддержали депутаты разных фракций.

С такой же периодичностью публикуется Коэффициент полезности депутатов Государственной Думы 50 , где депутатов оценивают по их представленности в СМИ и социальных сетях, работе в регионе, активности в Государственной Думе и народной поддержке (народное голосование). Исследователи Российского профессионального портала о лоббизме и GR публиковали рейтинг лоббистов 51 среди депутатов Государственной Думы четвертого созыва с точки зрения внесения «отраслевых» законопроектов.

Однако при указанных подходах потенциал влияния депутатов Государственной Думы седьмого созыва на законотворческий процесс отражен в меньшей степени. В текущем созыве состав депутатов обновлен почти наполовину. Значительная часть парламентариев теперь представляет региональные интересы из-за возврата к мажоритарной системе избрания Государственной Думы.

Другие исследования больше отражают активность и влиятельность депутатов в течение одной сессии, нежели поддержку и защиту близких депутатам групп интересов. В нашем рейтинге мы предлагаем свежие данные о том, чьи законопроекты успешно принимаются в стенах российского парламента, и как быстро.

Сбор данных и определение переменных

Данные для расчета рейтинга влияния депутатов собраны в рамках четырех сессий Государственной Думы VII созыва. Мы учли законопроекты, внесенные с 18 сентября 2016 года по 29 июля 2018 года, на момент окончания четвертой сессии. При сборе данных учитывали только законопроекты, которые депутаты вносили как авторы и соавторы и которые подписал президент Российской Федерации по окончании четвертой сессии седьмого созыва.

Законопроекты, подписанные 52 позднее 4 августа 2018 года в расчет не вошли.

По данным Системы обеспечения законодательной деятельности⁵³, по окончании четвертой сессии на рассмотрении оставалось более 536 законопроектов, которые, соответственно, не учтены в рейтинге.

Чтобы понять, сколько законопроектов внёс каждый депутат в указанный период, мы изучили пакеты документов при внесении законопроектов в Государственную Думу. Выделили только те законопроекты, где авторы поставили свои подписи до регистрации инициативы в канцелярии парламента. В пакет документов входят текст законопроекта, пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона. Каждый документ подтвержден подписями всех депутатов-авторов.

При подсчете количества внесенных законопроектов, подписанных президентом, мы учитывали только те, которые президент подписал до 4 августа 2018 года.

http://www.isepr.ru/news/Reyting-2017-3/

⁵⁰ http://www.deputat.club/kpd

http://www.lobbying.ru/content/sections/articleid_2759_linkid_16.html

⁵² https://pravo.ru/news/204441/

http://sozd.parliament.gov.ru/

Итоговые данные содержат номер законопроекта, ссылку на его страницу в Системе обеспечения законодательной деятельности⁵⁴, даты внесения и подписания президентом или иной статус законопроекта: «на рассмотрении», «возвращен» или «отклонен».

Методология расчета рейтинга

Применительно к федеральному парламенту конечная цель групп интересов — изменить законодательство в пользу тех или иных заинтересованных лиц или групп интересов. Подписание законопроекта президентом можно оценить как достижение поставленной цели.

Сопутствующая задача — как можно скорее провести законопроект по всем этапам его рассмотрения. Поэтому о влиянии парламентария на законодательный процесс можно судить по тому, сколько подписанных президентом законопроектов внес депутат в процентном и количественном соотношении, как быстро эти законопроекты прошли процедуры рассмотрения и попали на подпись к президенту.

Исходя из двух параметров — процент успешно проведенных инициатив и среднее количество дней прохождения законопроектов до даты подписания президентом — мы составили рейтинг влияния депутатов Государственной Думы Федерального Собрания седьмого созыва.

Мы не оценивали значимость внесенных законопроектов: были ли это технические законопроекты или институциональные. Не учитывали статус депутатов, их связи, профессиональную и социальную принадлежность, количество созывов в Государственной Думе. За рамками осталось количество поправок, внесенных депутатами при подготовке законопроектов ко второму и третьему чтению. Посчитать их не представляется возможным из-за отсутствия статистических данных.

Ограничения для интерпретации

Почти половина депутатов седьмого созыва избрана впервые. Поэтому для чистоты выборки рейтинга учитывались депутаты, которые внесли пять и более законопроектов по итогу четырех сессий. Это показывает определенную активность депутатов в качестве автора. Такая выборка позволяет избежать эффекта случайности, аномалий или стопроцентной эффективности при малом количестве данных. Такое может произойти, например, когда депутат внес один, два или три законопроекта в составе многочисленной группы авторов, которые приняла Государственная Дума и подписал президент. В случае успешного прохождения законопроектов депутаты, внесшие до четырех законопроектов, получали одинаковые коэффициенты по всем показателям. Таким образом, недостаточные количественные данные не позволяли определить степень влияния каждого соавтора.

Депутат Николай Антошкин внес в качестве соавтора один законопроект за четыре сессии, который президент подписал через 113 дней после внесения. Показатель по количеству успешных инициатив — 100%. Однако законопроект был всего один и внесла его группа авторов, где влияние одного конкретного соавтора оценить сложно.

Другой пример — депутат Государственной Думы Олег Быков от Алтайского края. Он получил мандат осенью 2017 года, спустя год после избрания Государственной Думы, после скоропостижной смерти действующего депутата Ирины Евтушенко, избранной по территориальной группе «Единая Россия», включающей Алтайский край. До конца четвертой сессии Быков успел выступить соавтором двух законопроектов, внесенных пакетом в группе авторов, принятых

⁵⁴ Там же

http://www.amic.ru/news/366168/

и подписанных президентом. Показатель успешности депутата — 100%, хотя мандат он получил при стечении трагических, не зависящих от него обстоятельств.

Депутат Василий Шишкоедов также внес один законопроект, подписанный президентом. Но пока законопроект рассматривали, он отозвал свою фамилию из группы авторов и инициаторов законопроекта.

Чтобы избежать подобных результатов и провести системный анализ, мы использовали данные депутатов, которые внесли пять и более законопроектов, и не брали в расчет депутатов, которые не смогли успешно провести ни одного законопроекта за указанный период.

Первый параметр, процент успешно пройденных инициатив, показывает КПД депутата и имеет больший вес при распределении мест в рейтинге влияния депутатов. Второй параметр, среднее количество дней прохождения законопроекта до даты подписания президентом Российской Федерации, имеет меньший вес. Однако при равных показателях первого параметра более высокую строчку получили депутаты, чьи законопроекты проходили быстрее.

Чем выше процент успешно проведённых законопроектов, чем быстрее законопроекты стали законами, тем выше депутат в нашем рейтинге влияния депутатов.

Несовершенство рейтинга — в отсутствии оценки значимости внесенных законопроектов и невозможности оценить вклад каждого соавтора, если законопроект внесла группа депутатов с разным статусом. Отсутствие этих данных не позволяет распределить места в рейтинге со стопроцентной точностью.

При составлении рейтинга использовались только открытые источники. Рейтинг влияния депутатов в Приложении 2.

Выводы

В итоговую выборку рейтинга попали 140 депутатов Государственной Думы. Среди них есть как опытные депутаты, так и избранные впервые. Самый высокий процент успешных законопроектов — у депутата Андрея Макарова, 86,67%, самый низкий — у Олега Нилова, 0,98%.

Быстрее всего депутатам удавалось проводить законопроекты, которые отвечали общегосударственным интересам в определенный момент времени. Лучший показатель — 20 дней у депутата Алексея Диденко. В соавторстве с депутатами Андреем Макаровым, Анатолием Аксаковым и Павлом Крашенинниковым он внёс пакет законопроектов⁵⁶ об амнистии капиталов. О возвращении капиталов российских предпринимателей тогда заявляли⁵⁷ на самом высоком уровне.

Второе место — 39 дней — у депутатов Натальи Поклонской, Михаила Шеремета, Константина Бахарева, Андрея Козенко и Дмитрия Белика. В конце июня 2018 года они в группе авторов внесли законопроект⁵⁸ об установлении памятной даты России «19 апреля — День принятия Крыма, Тамани и Кубани в состав Российской империи». Однако второй показатель имеет меньший вес, и без учета первого показателя анализировать его нецелесообразно.

^{№377595-7} О внесении изменений в Федеральный закон «Одобровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» — http://sozd.parliament.gov.ru/bill/377595-7 № 377596-7 О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» — http://sozd.parliament.gov.ru/bill/377596-7 № 377597-7 О внесении изменений в статью 76-1 Уголовного кодекса Российской Федерации) — http://sozd.parliament.gov.ru/bill/377597-7

 $^{^{57} \}qquad \text{https://www.forbes.ru/biznes/372047-izyany-nacionalnoy-yurisdikcii-putin-predlozhil-na-god-prodlit-amnistiyu-kapitalov} \\$

^{58 № 495245-7} О внесении изменений в статью 1-1 Федерального закона «О днях воинской славы и памятных датах России») — http://sozd. parliament.gov.ru/bill/495245-7

В первой «десятке» депутатов, которые внесли больше десяти законопроектов,— высокопоставленные Вячеслав Володин, Андрей Макаров, Николай Николаев, Дмитрий Вяткин, Сергей Неверов и Павел Крашенинников, связанный с крупным бизнесом Владислав Резник, представители групп интересов силовых структур Александр Грибов и Василий Пискарев.

	ФИО депутата, автора законопроекта	Количество законопроектов, внесенных депутатом в указанный период	Количество внесенных законопроектов, подписанных президентом	Процент успешных законопроектов, %	Сумма дней прохождения всех законопроектов	Среднее количество дней прохождения законопроекта депутата-автора
1	Макаров Андрей Михайлович	15	13	86,67%	1430	110
2	Володин Вячеслав Викторович	13	11	84,62%	1072	97,45454545
3	Пинский Виктор Витальевич	19	14	73,68%	1262	90,14285714
4	Крашенинников Павел Владимирович	40	28	70,00%	3388	121
5	Пискарев Василий Иванович	15	9	60,00%	1297	144,1111111
6	Николаев Николай Петрович	14	8	57,14%	1726	215,75
7	Резник Владислав Матусович	12	6	50,00%	1058	176,3333333
8	Грибов Александр Сергеевич	15	7	46,67%	1080	154,2857143
9	Вяткин Дмитрий Федорович	13	6	46,15%	552	92
10	Неверов Сергей Иванович	13	6	46,15%	665	110,8333333

^{*} Полная таблица Рейтинга влияния депутатов Государственной Думы VII созыва представлена в Приложении 2

Данные рейтинга соотносятся с результатами исследования, поскольку указанные депутаты либо занимают высокий пост в Государственной Думе и имеют высокий «лоббистский» потенциал (например, депутаты Вячеслав Володин, Андрей Макаров, Николай Николаев, Дмитрий Вяткин, Сергей Неверов, Павел Крашенинников), связаны с крупным бизнесом (Владислав Резник) или представляют группы интересов силовых структур (Александр Грибов, Василий Пискарев).

ПРИМЕРЫ

Помимо опубликованных нами ранее примеров продвижения интересов в Государственной $Думе^{59}$ в ходе исследования нам встречались другие очевидные и яркие примеры продвижения депутатами интересов различных групп интересов 60 .

Пример 1. Депутат Наталья Дмитриевна Боева, группа интересов в сельскохозяйственной отрасли

16 января 2018 года Наталья Боева внесла законопроект № 364444-7 О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и Федеральный закон

[«]Как устроен лоббизм в Государственной Думе. Объясняем на примере закона о запрете пива в пластиковой таре» — https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/kak-ustroen-lobbizm-v-gosdume-obyasnyaem-na-primere-zakona-o-zaprete-piva-v-plastikovoy-tare-.html «Каждый пятый депутат Государственной Думы лоббирует интересы силовых структур» — https://transparency.org.ru/research/v-rossii/kazhdyy-pyatyy-deputat-gosdumy-lobbiruet-interesy-silovykh-struktur.html?sphrase_id=26700. «Лоббисты «Ростеха», «Газпрома» и крупнейшего агрохолдинга Татарстана руководят профильными комитетами Государственной Думы» — https://lobbying.transparency.org.ru/komiteti/#

⁶⁰ По каждому примеру более подробная информация с ссылками на источники — на сайте dumabingo.ru

«Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (в части дополнения основных направлений государственной аграрной политики и установления запрета на возврат поставщику продовольственных товаров, не проданных по истечении определенного срока).

Законопроектом предлагалось запретить торговым сетям возвращать непроданный в определенный срок товар производителям. Выгодоприобретателями инициативы стали бы сельскохозяйственные переработчики — производители продовольственных товаров. Главным образом, хлебокомбинаты, поскольку они не могут перерабатывать возвращенную продукцию. Продать её нельзя: товар хоть и надлежащего качества, но с подходящим к концу сроком годности. Поэтому товаропроизводители несут убытки — до 45 млрдрублей по оценкам участников отрасли⁶¹. Производители молочной продукции тоже не могут использовать в качестве вторсырья всю возвращенную продукцию. Инициатива депутата помогла бы им снизить издержки.

До избрания в Государственную Думу Наталья Боева 13 лет работала генеральным директором ООО фирма «Калория» 62. Предприятие перерабатывает 200 тонн молока в сутки, производит 270 видов молочной продукции и 150 видов не молочной, единственное в России выпускает сыры с белой и голубой плесенью. Завод расположен в Каневском районе Краснодарского края, то есть в округе, по которому депутат Боева прошла в Государственную Думу. По данным Контур. Фокус, она владеет 65,4% предприятия, а в учредителях числится Боев Виктор Николаевич (2,1%), видимо, родственник депутата 63. Виктору Боеву также принадлежит более 80% компании по выращиванию зерновых культур ОАО «Россия» 64 и 100% предприятия по производству хлеба и хлебобулочных изделий ООО «Виртуоз Кубани» 65 в станице Стародеревянковская Каневского района — там же находится предприятие ООО фирма «Калория».

Во время избирательной кампании в 2016 году донорами Натальи Боевой выступили сельскохозяйственные предприятия. По 1,5 млн рублей пожертвовали фирмы ООО «Элегия» и ООО «Агроуслуги» Обе компании выращивают зерновые культуры в станице Привольная Каневского района Краснодарского края и принадлежат Михаилу Ивановичу Лобас и Юрий Николаевичу Бирюку. В структурах предпринимателей есть компания по разведению крупнорогатого скота и производству сырого молока АО «Лоджим» в той же станице.

Аффилированное с Боевой крупнейшее молокоперерабатывающее предприятие Краснодарского края «Калория» с годовым оборотом в 2 млрд рублей, также выступило донором депутата на выборах в Государственную Думу и пожертвовало 1 млн рублей. ООО «Калория» реализует свою продукцию через фирменные магазины, рынки и торговые сети. Предприятие заинтересовано в успешном прохождении законопроекта, внесенного депутатом Боевой.

Наталья Боева участвует в продвижении законопроектов о восстановлении кооперации, об уточнении понятия «сельскохозяйственные рынки», об организации рынков оптовой торговли сельскохозяйственной продукцией. Поэтому депутат отнесен к отраслевой группе интересов в сельскохозяйственной отрасли.

https://khlebprod.ru/soyuz-pekarej14/1420-o-vozvrate-torgovymi-organizatsiyami-postavshchikam-khleba-i-khlebobulochnykh-izdelij-ne-prodannykh-po-istechenii-sroka-godnosti

⁶² http://kaloriya.org/

https://focus.kontur.ru/entity?query=1092363000180

https://focus.kontur.ru/entity?query=1022303978113

https://focus.kontur.ru/entity?query=1092363000047

https://focus.kontur.ru/entity?query=1042319140797

https://focus.kontur.ru/entity?query=1072334000496

https://focus.kontur.ru/entity?query=1022303976738

2. Депутат Николай Федорович Герасименко, медицина и фармацевтика

17 февраля 2017 года депутат Николай Герасименко внес законопроект №105377-7 «О внесении изменения в статью 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)⁶⁹. Было предложено увеличить предельную сумму со 100 тысяч рублей до 400 тысяч рублей для контрактов с единственным поставщиком (без проведения торгов) для муниципальных медицинских организаций. Выгодоприобретатели законопроекта — фармацевтические компании и дистрибьюторы, участвующие в госзакупках, государственные и муниципальные медицинские организации.

Во время выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва в 2016 году в избирательный фонд алтайского краевого отделения партии «Единая Россия» в качестве пожертвования поступило 2,5 млн рублей от компаний, занимающихся производством и оптовой торговлей фармацевтическими препаратами. ООО Юридическая Компания АКП Консалтинг 70 (юридические услуги) пожертвовала 1,5 млн рублей, 750 тысяч рублей — ООО «МБ-ХХІ» 71 (оптовая торговля фармацевтической продукцией), ещё 250 тысяч рублей — ООО «Альфа-Медина» 72 (производство аппаратов, применяемых в медицинских целях).

ООО «МБ-XXI» и ООО «Альфа-Медина» успешно участвуют в госзакупках. С 2011 года ООО «МБ-XXI» заключило контракты на поставку медицинского оборудования и фармпрепаратов на общую сумму 229 млн рублей, а ООО «Альфа-Медина — на сумму 131 млн рублей. Николай Герасименко является единственным «депутатом-списочником», избранным от партии «Единая Россия» по Алтайскому краю, который заседает в парламенте больше одного созыва и профессионально связан с медициной. По нашему мнению, это позволяет говорить о донорстве фармкомпаний именно депутату Герасименко.

Николай Герасименко до избрания в Государственную Думу руководил комитетом по здравоохранению администрации Алтайского края, а с 1992 года по 1996 год возглавлял межрегиональную ассоциацию «Здравоохранение Сибири», объединяющую руководителей органов здравоохранения девятнадцати территорий Сибири. Депутат занимает пост директора департамента правовой политики в здравоохранении Московской медицинской академии имени Сеченова (Сеченовский университет)⁷³ и состоит в Совете Общероссийской общественной организации «Лига здоровья нации»⁷⁴. В Государственной Думе Герасименко вносит законопроекты преимущественно в области страхования и здравоохранения.

3. Депутат Сергей Юрьевич Тен, группа интересов в строительной отрасли, продвижение интересов группы компаний «Труд»

Отец депутата Юрий Михайлович Тен⁷⁵ (умер в 2003 году) в 1988 году создал в городе Иркутск ЗАО «Труд», которое специализировалось на строительстве, разработке гравийных и песчаных карьеров. По данным Контур.Фокус, выручка АО «Труд» за 2017 год составила 8 млрд рублей⁷⁶. Основные акционеры компании — мать депутата Людмила Борисовна Тен⁷⁷, Елена Юрьевна Тен

http://sozd.parlament.gov.ru/bill/105377-7

https://focus.kontur.ru/entity?query=1027700045317

https://focus.kontur.ru/entity?query=1037700234340

https://focus.kontur.ru/entity?query=1037736029286

https://www.sechenov.ru/univers/about_lecturer/1947/

⁷⁴ https://ligazn.ru/

http://tass.ru/encyclopedia/person/%D0%A2/ten-sergey-yurevich

https://focus.kontur.ru/entity?query=1023801749212

https://er.ru/persons/445/

и Ива Юрьевна Трачук. Елена и Ива — сестры депутата Сергея Тена⁷⁸. Группа компаний «Труд» заявляет о себе как об одном из крупнейших генеральных подрядчиков в системе Росавтодора⁷⁹. Помимо дорожного строительства работает в агропромышленном комплексе и гражданско-промышленном строительстве⁸⁰. Строительные работы АО «Труд» в основном ведёт в Иркутской области, на Сахалине и Курильских островах: жилые дома, детские сады, причальный комплекс на Южных Курилах, морской вокзал, терапевтический корпус областной больницы и другие социально значимые объекты⁸¹.

Строительством в Иркутской области занимается дочернее предприятие ООО «Труд-Байкал» а на Сахалине — бывшее дочернее предприятие АО «Труд» — ООО «Труд-Сахалин» которое с 2017 года принадлежит Антону Спешилову. Общая сумма заключенных госконтрактов АО «Труд» с 2011 по 2018 год составляет 71 млрд рублей. Это контракты на строительство, ремонт, реконструкцию и содержание автомобильных дорог, поставку материалов для дорожного строительства в Иркутской и Сахалинской областях, Республике Бурятия 4, Красноярского и Забайкальского краях.

В 2013 году депутат от Иркутской области Сергей Тен выступил единственным автором законопроекта о совершенствовании финансирования дорожных фондов субъектов $P\Phi^{85}$. Согласно пояснительной записке, цель законопроекта — уравнять положение дорожных фондов субъектов $P\Phi$ и федерального дорожного фонда в части ежегодной корректировки объема бюджетных ассигнований «с учетом разницы между фактически поступившим в отчетном финансовом году и прогнозировавшимся при его формировании объемом указанных в настоящей статье доходов федерального бюджета». По мнению автора, это позволит избежать недофинансирования дорожного хозяйства и ухудшения его состояния. Выгодоприобретателем в случае прохождения законопроекта стала бы аффилированная с депутатом компания, подрядчик при строительстве и ремонте дорог в регионе.

Региональные СМИ Иркутской области прямо указывали на то, что депутат Тен лоббирует собственный бизнес в сфере строительства дорог через связи в Москве. Напомним, что с 2012 года до, по крайней мере, до 17 марта 2016 года (по данным веб-архива депутат входил в состав наблюдательного совета государственной компании «Автодор». По данным на 9 октября 2018 года, Сергей Тен в составе наблюдательного совета не состоит делей.

Поскольку ГК «Труд», созданная отцом депутата и принадлежащая его близким родственникам, — крупный и постоянный подрядчик в госконтрактах по дорожному строительству, можно предположить, что Сергей Тен внёс данный законопроект в интересах семейного бизнеса, поскольку доходы компании зависят от способности регионального и иных бюджетов

- ⁷⁸ Там же
- ⁷⁹ http://trudgroup.ru/about/
- 80 http://trudgroup.ru/activity/
- http://trudgroup.ru/activity/industrial-and-civil-construction/
- https://focus.kontur.ru/entity?query=1103850016049
- https://focus.kontur.ru/entity?query=1046500628130
- https://irkutsk.news/novosti/2017-08-16/32162-kak-deputat-ten-osvaivaet-burjatiyu.html?amp=1
- 85 № 390330-6 О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации http://sozd.parliament.gov.ru/bill/390330-6
- ⁸⁶ Депутат на букву «М». Сергей Тен предлагает ввести «Платон» для такси http://babr24.com/irk/? IDE=158197
- 87 http://sergeyten.ru/news/agenda/deputat_gosudarstvennoy_dumy_sergey_ten_voshel_v_sostav_nablyudatelnogo_soveta_gosudarstvennoy_kompa/
- https://web.archive.org/web/20160317105729/https://www.russianhighways.ru/about/supervisory_board/
- https://www.russianhighways.ru/about/supervisory_board/

оплачивать строительство дорог. Вышеуказанные факты позволяют нам отнести депутата Сергея Тена к группе интересов в строительной отрасли и группы компаний «Труд».

4. Депутат Виталий Борисович Ефимов, группа интересов в транспортной отрасли

Виталий Ефимов — первый заместитель председателя комитета по транспорту и строительству в Государственной Думе. Одновременно он занимает пост президента Союза транспортников России⁹⁰, объединяющий отраслевые организации в сфере авиа-, железнодорожных и автомобильных перевозок, морского и речного сообщения⁹¹. Депутат последовательно вносит законопроекты в сфере транспорта в интересах транспортных компаний и членов Союза транспортников России.

В 2012 году Ефимов внес законопроект О внесении изменений в статью 394 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации⁹², предполагающий возврат к льготной налоговой ставке в 0,3 процента от кадастровой стоимости земель, занятых речными портами и судоходными гидротехническими сооружениями, организациями железнодорожного транспорта необщего пользования в составе земель транспорта или земель населенных пунктов и используемые для обеспечения их деятельности.

В принятии законопроекта, по нашему мнению, могла быть заинтересована Ассоциация «Промжелдортранс», которая выступила донором депутата Ефимова на выборах в Государственную Думу, пожертвовав 100000 рублей. Ассоциация «Промжелдортранс» объединяет акционерные общества и государственные предприятия межотраслевого промышленного железнодорожного транспорта. Президент ассоциации Александр Кукушкин — по совместительству генеральный директор АО «МГАО Промжелдортранс» компании-оператора комплексного транспортного обслуживания промышленных предприятий, которая транспортирует грузы, ведёт погрузо-разгрузочные, маневровые и другие работы в Москве. Александр Кукушкин также входит в президиум Союза транспортников России.

В 2013 году Виталий Ефимов в соавторстве с Евгением Москвичевым, президентом международных автомобильных перевозчиков (АСМАП) 96 , внес пакет законопроектов о регулировании деятельности иностранных перевозчиков транзитных грузов в защиту интересов отечественных перевозчиков 97 .

В 2015 году депутат предложил проработать механизм согласования маршрута альтернативного бесплатного проезда транспортных средств с владельцами платных дорог⁹⁸. В том же году Ефимов предложил разрешить аренду и приватизацию объектов портовой инфраструктуры (недвижимость в федеральной собственности) без проведения торгов с владельцами смежной

⁹⁰ http://www.souztransrus.ru/info_str/rukov_org/president/

⁹¹ http://www.souztransrus.ru/info_str/rukov_org/prezidium/

⁹² http://sozd.parlament.gov.ru/bill/175101-6

⁹³ http://souztransrus.ru/info_str/rukov_org/prezidium/sostav_prezidiuma/kukushkin/index.php

⁹⁴ http://mgoao.ru

⁹⁵ http://souztransrus.ru/info_str/rukov_org/prezidium/sostav_prezidiuma/kukushkin/index.php

http://souztransrus.ru/info_str/rukov_org/prezidium/sostav_prezidiuma/Moskvichev_es.php

^{№ 268501-6} О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного контроля за осуществлением международных автомобильных перевозок.
№ 268496-6 О внесении изменений в статьи 16.1 и 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

⁹⁸ №812244-6 О внесении изменения в статью 37 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

недвижимости, относящейся к инфраструктуре порта⁹⁹. В таком законе были заинтересованы владельцы и арендаторы речных портов.

В 2017 году депутат внес проект Федерального закона «О перевозках транзитных грузов (товаров) через территорию Российской Федерации». Ефимов предложил ввести понятие «оператор транзитных грузов», установить правила документального оформления перевозок транзитных грузов и их соответствие с международной практикой, сократить срок проведения госконтроля транзитных грузов при пересечении государственной границы, определить ответственность всех участников и т.д. 100

Такой закон выгоден транспортным компаниям, занятым морскими, речными и железнодорожными транзитными перевозками. Они смогли бы быстрее доставлять грузы, обеспечить им большую сохранность и стали бы более привлекательными перевозчиками для иностранных клиентов.

Ефимов также внес пакет законопроектов в интересах грузоперевозчиков¹⁰¹. Депутат предложил снизить ответственность перевозчиков, исключив требование проверки достоверности информации об отправителе и свойствах грузах¹⁰², ввести административную ответственность клиента за предоставление недостоверной информации об отправителе и свойствах груза.

Во время избирательной кампании в 2016 году на избирательный счет кандидата в депутаты Государственной Думы Ефимова поступило 5 млн рублей от ПАО «Авиакомпания «Сибирь» 103 (ныне АО), входящей в ЗАО «Группа компаний С 3 Авиакомпания «Сибирь» с оборотом 117,7 млрд рублей и чистой прибылью 4,4 млрд рублей в 2017 году входила в пятерку крупнейших авиаперевозчиков России 105 . Ещё 100 тысяч рублей в избирательный фонд Ефимова внесла московская компания ОАО Ордена Трудового Красного Знамени «Первый Автокомбинат» имени Г.Л. Краузе, которая занимается грузоперевозками 106 .

Поскольку донорами Виталия Ефимова на выборах в 2016 году стали крупная компания из сферы промышленных грузоперевозок и один из ведущих российских авиаперевозчиков «Авиакомпания «Сибирь», а сам депутат возглавляет «Союз транспортников России», мы отнесли Ефимова к группе интересов в транспортной отрасли.

5. Депутат Альфия Гумаровна Когогина, группа компаний КАМАЗ

Муж депутата Когогин Сергей Анатольевич¹⁰⁷ — генеральный директор ПАО «КАМАЗ»¹⁰⁸. Сергей Когогин входит в состав Стратегического Совета при Министерстве промышленности

^{№ 831705-6} О внесении изменения в статью 53 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации.

^{№192177-7} О перевозках транзитных грузов (товаров) через территорию Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. №192160-7 О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. №159586-7 О перевозках транзитных грузов (товаров) через территорию Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации.

^{№192463-7} О внесении изменений в статьи 4 и 5 Федерального закона «О транспортно-экспедиционной деятельности». №162019-7 О внесении изменений в статьи 4 и 5 Федерального закона «О транспортно-экспедиционной деятельности» и статью 11.14.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. №192897-7 О внесении изменений в статью 11.14.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

¹⁰² Такое требование начало действовать 20 июля 2016 года, согласно законопроекту Яровой-Озерова — № 1039149-6.

https://focus.kontur.ru/entity?query=1025405624430

https://focus.kontur.ru/entity?query=1057747081930

https://www.airlines-inform.ru/rankings/russian_2017.html

https://focus.kontur.ru/entity?query=1037700010017

https://tass.ru/encyclopedia/person/K/kogogina-alfiya-gumarovna

¹⁰⁸ Список аффилированных лиц ПАО «КАМАЗ» на 31.03.2019 — https://kamaz.ru/upload/iblock/1e0/1e014c45c8bb8a347d6fd3f527433bcb. pdf

и торговли России по инвестициям в новые индустрии¹⁰⁹. Он — сопредседатель Центрального штаба Общероссийского народного фронта (ОНФ)¹¹⁰.

ПАО «КАМАЗ» входит¹¹¹ в Госкорпорацию «Ростех». В структуре группы «КАМАЗ» — заводы по производству автомобилей и спецтехники, запчастей и комплектующих, литейный завод, прессово-рамный завод, металлургический завод, кузнечный завод, представительства и производственные объединения в странах СНГ, в Индии, Иордании, Австрии. В составе группы — «Челныводоканал», негосударственный пенсионный фонд «Первый промышленный альянс», «Городской расчётный центр» в городе Набережные Челны, клиника-санаторий «Набережные челны», предприятие по разведению крупного рогатого скота «Ваулово» и строительная компания «Строительное управление 1» в Ярославской области, инвестиционная компания на Кипре и другие. Группа «КАМАЗ» развивает¹¹² несколько технопарков: в Набережных челнах¹¹³, в Ярославской области¹¹⁴, в Ставропольском крае¹¹⁵.

Депутат Альфия Когогина инициировала и редактировала поправку о «промышленных технопарках»¹¹⁶ в законопроект о внесении изменений в ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (№1018052-6). Законопроект вводит термин «промышленный технопарк», утверждает порядок стимулирования деятельности в сфере промышленности, определяет полномочия Правительства РФ по установлению требований к технопаркам. По словам депутата, до принятия законопроекта только технополис «Москва» мог воспользоваться государственной поддержкой, хотя по России насчитывается порядка 50 технопарков — потенциальных получателей господдержки¹¹⁷.

Выгодоприобретателем инициативы стало ПАО «КАМАЗ», которым руководит муж Когогиной. Основное производство ПАО «КАМАЗ» расположено в городе Набережные Челны Республики Татарстан, где избиралась депутат Альфия Когогина. Внесенные депутатом поправки помогают предприятию получить дополнительную господдержку на развитие курируемых им технопарков.

Хотя Альфия Когогина уверяет, что «больше не является лоббистом КАМАЗа»¹¹⁸, мы видим последовательную защиту интересов промышленной группы в законодательных инициативах депутата. Например, законопроект об утилизационном сборе¹¹⁹ мог помочь «КАМАЗу» предотвратить спад производства после вступления в ВТО. В местном издании «Бизнес-онлайн» уверены¹²⁰, что в 2016 году промышленная группа «КАМАЗ» вышла в прибыль за счет лоббистской деятельности супругов Когогиных по получению господдержки по разным программам. За девять месяцев 2016 года господдержка «КАМАЗ» выросла в 2,1 раза: с 5,5 млрд до 11,5 млрд рублей¹²¹.

```
http://minpromtorg.gov.ru/open_ministry/advisory/adv_4/members/
```

https://onf.ru/structure/rukovodstvo-0/

¹¹¹ https://kamaz.ru/press/news/kamaz_razvivaet_kvantorium/

https://kamaz.ru/about/kamskiy-klaster/o-klaster/

¹¹³ Там же.

https://kamaz.ru/press/news/tekhnopark_i_v_tutaeve_master/

https://kamaz.ru/press/news/v_stavropole_otkrylsya_industrialnyy_park_master/

¹¹⁶ http://kazan-news.net/economy/2017/09/14/145530.html

http://kazan-news.net/economy/2017/09/14/145530.html

https://www.business-gazeta.ru/article/71549

¹¹⁹ Там же.

https://kam.business-gazeta.ru/article/325987

¹²¹ Там же.

6. Депутат Денис Павлович Москвин, госкорпорация «Росатом»

Денис Москвин — один из инициаторов законопроекта «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (№184763-7). В законопроекте предлагалось отменить особый порядок создания территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) на территории закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), которые являются моногородами¹²². Это устранило бы ограничения для ЗАТО, которые включены в перечень моногородов¹²³, на создание ТОСЭР на их территории.

У ТОСЭР в моногородах такой же широкий перечень налоговых преференций¹²⁴, как и у ТОСЭР на территории Дальневосточного федерального округа: снижение ставок налога на имущество организаций (вплоть до нуля), федеральной и региональной частей налога на прибыль, земельного налога, налога на добычу полезных ископаемых. Снижение размера отчислений в Пенсионный фонд России, Фонд социального страхования России, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования России.

Поправки интересны предприятиям в моногородах закрытого типа и администрации ЗАТО. В прохождении законопроекта была заинтересована и Госкорпорация «Росатом», в структуру которой входят¹²⁵ несколько предприятий, расположенных в моногородах закрытого типа¹²⁶. По словам начальника управления по работе с регионами Госкорпорации «Росатом» Андрея Полосина, «программа ТОСЭР в ЗАТО создавалась для ускоренного развития городов атомной отрасли»¹²⁷. В 2017 году статус «моногорода» мешал городам Снежинск, Озерск и Трехгорный в Челябинской области стать территориями опережающего социально-экономического развития¹²⁸.

Одно из предприятий «Росатома» «Российский федеральный ядерный центр» расположено в городе закрытого типа Саров Нижегородской области, где территорию опережающего социально-экономического развития создали в 2017 году¹²9. Город Саров входит¹³0 в Приокский одномандатный округ №0130, по которому Денис Москвин избирался в Государственную Думу. Именно в Сарове при подготовке законопроекта к первому чтению депутат организовал выездное заседание экспертного совета при комитете Государственной Думы по экономической политике с участием представителей Госкорпорации «Росатом» для обсуждения законодательной инициативы¹³¹. На пленарном заседании Москвин представлял законопроект как докладчик от комитета.

В 2018 году Денис Москвин на страницах федеральных СМИ сообщил¹³² об успехах одной из основных портфельных компаний «Росатома» холдинга «Атомэнергомаш». Наблюдательный совет «Росатома» возглавляет¹³³ первый заместитель руководителя администрации президента

- 122 http://моногорода.pф/work/products/project-office/toser/
- http://government.ru/docs/14051/
- 124 http://моногорода.pф/work/products/project-office/toser/
- http://ar2010.rosatom.ru/stabledevelopment/ter/
- 126 Предприятия в городах Железногорск и Зеленогорск Красноярского края, городе Заречном Пензенской области, городах Озерск и Снежинск Челябинской области и других.
- 127 https://www.rosatom.ru/journalist/interview/a-polosin-programma-toser-v-zato-sozdavalas-dlya-uskorennogo-razvitiya-gorodov-atomnoy-otrasli/
- https://polit74.ru/archives/58931.html
- 129 https://www.rosatom.ru/journalist/interview/a-polosin-programma-toser-v-zato-sozdavalas-dlya-uskorennogo-razvitiya-gorodov-atomnoy-otrasli/
- http://stnmedia.ru/news/8073/
- 131 http://www.duma-er.ru/news/ekspertnyy-sovet-pri-komitete-gosdumy-po-ekonompolitike-obsudil-izmeneniya-v-zakon-o-zato/
- http://polit.ru/article/2018/04/09/moskvin_rel/
- https://rosatom.ru/about/management/supervisoryboard/

Сергей Кириенко, который возглавлял госкорпорацию в 2007-2016 годах и был полпредом президента в Приволжском федеральном округе до ноября 2005 года. Поэтому мы можем говорить, что депутат Москвин продвигает интересы атомной промышленности и Госкорпорации «Росатом».

7. Депутат Заур Асевович Аскендеров, группа интересов в алкогольной отрасли (виноделие)

С начала двухтысячных годов Заур Аскендеров работал в алкогольных компаниях ¹³⁴. В 2003-2004 годах был коммерческим директором аппарата управления персоналом ООО «Винно-коньячный комбинат» Ставропольского края. До 2006 года занимал пост гендиректора ООО «Усовские винно-коньячные подвалы» в городе Красногорск Московской области. В 2007-2008 годах работал генеральным директором ОАО «Московский винно-коньячный завод «КиН» в Москве. В 2008 году Аскендеров возглавил Международную транснациональную инвестиционную компанию «Алвисагрупп». В 2011-2012 годы был вице-президентом по общим вопросам ООО «АЛВИСА Менеджмент». Отец депутата Асева Аскендеров работал ¹³⁵ заместителем генерального директора объединения «Дагагровинпром», а брат Камиль Аскендеров владеет и руководит ¹³⁶ международной транснациональной инвестиционной компанией «Алвисагрупп» со штаб-квартирой в Барселоне ¹³⁷. «Алвисагрупп» осуществляет инвестиционные проекты в России через ООО «Алвиса менеджмент» ¹³⁸, которая управляет производственно-промышленными торговыми активами в Ставропольском крае и Московской области, специализируется на производстве и продаже алкогольной продукции. Группа компаний «Алвиса» имеет производство вина в Испании и поставляет продукцию в разные страны.

В седьмом созыве Заур Аскендеров вошел в число соавторов законопроектов о выделении используемых понятий сырья для виноделия¹³⁹, о комплексном регулировании вопросов виноградарства и виноделия в отдельном законодательном акте, предполагающий создание правил выдачи лицензии сроком на 15 лет, освобождение от обязательного оснащения технологического оборудования автоматическими средствами измерения и учета объема готовой продукции и другие преференции при производстве вин и коньяка¹⁴⁰. Депутат выступил инициатором законопроекта, касающегося регулирования производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции¹⁴¹ и пакета законопроектов о перевозке транзитных грузов через территорию России¹⁴².

.....

http://tass.ru/encyclopedia/person/%D0%90/askenderov-zaur-asevovich

¹³⁵ Там же.

¹³⁶ Там же.

¹³⁷ http://www.alvisa.ru/

https://focus.kontur.ru/entity?query=1097746470392

^{№ 226620-7} О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции и отдельные законодательные акты Российской Федерации» — http://sozd.parlament.gov.ru/bill/226620-7

^{140 № 226612-7 «}О развитии виноградарства и виноделия в Российской Федерации» — http://sozd.parlament.gov.ru/bill/226612-7

^{141 № 66697-7 «}О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции и отдельные законодательные акты Российской Федерации» — http://sozd.parlament.gov.ru/bill/66697-7

^{142 № 192177-7 «}О перевозках транзитных грузов (товаров) через территорию Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» — http://sozd.parlament.gov.ru/bill/192177-7. № 192160-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» — http://sozd.parlament.gov.ru/bill/192160-7 № 192463-7 «О внесении изменений в статьи 4 и 5 Федерального закона «О транспортно-экспедиционной деятельности» — http://sozd.parlament.gov.ru/bill/192463-7

8. Депутат Александр Сергеевич Прокопьев, группа компаний «Эвалар»

В ноябре 2013 года Александр Прокопьев с коллегами-депутатами предложил ужесточить наказание за производство и сбыт контрафактных, фальсифицированных, недоброкачественных лекарственных средств, медицинских изделий и биологически активных добавок¹⁴³. Законопроект вводил три новых состава преступления¹⁴⁴. Александр Прокопьев представлял его на пленарном заседании¹⁴⁵.

Пункт в законопроекте о наказании за производство и реализацию контрафактных и некачественных БАДов выгоден, прежде всего, принадлежащей семье депутата компании «Эвалар» 146, лидеру рынка биологически активных добавок в России. Законопроект поможет остановить ввоз незарегистрированных в России БАДов из-за рубежа, например из Китая или США. Чтобы инициатива прошла успешно, Прокопьев привлек в число соавторов политических «тяжеловесов» Ирину Яровую и Эрнеста Валеева.

Депутат участвовал в разработке новых правил регистрации лекарственных средств в 2014 году¹⁴⁷. Тогда законодатели предложили закрепить понятие «биоаналог» и ввести для него упрощенный порядок регистрации. Речь шла о так называемых дженериках, которые производят преимущественно российские фармкомпании. В том же законопроекте законодатели предложили без суда блокировать интернет-магазины, торгующие незарегистрированными препаратами.

Александр Прокопьев выступает за введение уголовной ответственности до 12 лет лишения свободы за распространение контрафактных лекарственных препаратов через интернет Фармацевтическая компания «Эвалар» семьи Прокопьевых продаёт свою продукцию через одноименный интернет-магазин. Ужесточение наказания за незаконную интернет-торговлю лекарствами и БАДами совпадает с интересами собственников «Эвалара».

9. Депутат Александр Николаевич Васильев, автомобилисты и страховые компании

Александр Васильев до избрания в Государственную Думу защищал права автовладельцев. В 2008 году он создал интернет-сообщество «Убитые дороги Пскова» для народного контроля качества дорог и формирования общественного мнения по вопросам безопасности дорожного движения. Организовал несколько городских акций на дорожную тему.

В 2011 году Васильев устроил автопробег Владивосток-Калининград. Вошёл в состав Общероссийского Народного Фронта (ОНФ) и был избран депутатом Государственной Думы шестого созыва. Входит в состав Центрального штаба ОНФ¹⁵⁰.

В 2014 году депутат получил спортивный разряд кандидата в мастера по автомобильному спорту. 21 декабря 2016 года вошёл в состав проектного комитета «Безопасные и качественные

^{143 № 392886-6 «}О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия обороту фальсифицированных, контрафактных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, медицинских изделий и фальсифицированных биологически активных добавок» — http://sozd.parliament.gov.ru/bill/392886-6

¹⁴⁴ https://sojuzpharma.ru/news/1344-gosduma_prinyala_v_pervom_chtenii_zakonoproekt_predusmatrivayuschii_ugolovnoe_nakazanie_za_falsifika

http://www.video-duma.ru/watch/?id=136145

¹⁴⁶ https://www.evalar.ru/

¹⁴⁷ https://www.stav.kp.ru/daily/26321/3201335/

http://aprokopiev.ru/news/news_434.html

https://focus.kontur.ru/entity?query=1175543040716

https://onf.ru/structure/rukovodstvo-0/

дороги» при Президиуме Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам¹⁵¹.

Александр Васильев модерирует тематическую площадку Общероссийского народного фронта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Большинство инициатив ОНФ, связанных с дорогами, реализуются при его участии. Депутат вносит законопроекты в интересах автолюбителей и автомобилистов. Например, выступает против навязывания допуслуг и необоснованного отказа при автостраховании, что отвечает интересам широкого круга граждан и автомобилистов¹⁵². По этим признакам мы отнесли депутата к общественно-политической группе интересов.

В 2017 году Васильев выступил против изменения расчета цены полиса ОСАГО в зависимости от возраста водителя¹⁵³. Новые требования расчета стоимости ОСАГО предполагали значительное снижение коэффициента для водителей-новичков старше 30 лет. Это привело бы к снижению стоимости полиса и, соответственно, стоимости страхового взноса.

В 2018 году депутат предложил передать страховым компаниям право лицензировать автошколы¹⁵⁴. По замыслу депутата, страховщики смогут оценивать качество подготовки водителей. Стоимость страховки для автошколы будет зависеть от числа аварий с участием её выпускников. При малом количестве ДТП школа получит скидку на лицензию¹⁵⁵.

«Российский союз автостраховщиков» разработал¹⁵⁶ приложение «ДТП Европротокол», чтобы отправлять сведения о ДТП по Европротоколу¹⁵⁷ в единую базу данных АИС ОСАГО¹⁵⁸. Александр Васильев поддержал внедрение такого приложения¹⁵⁹. Депутат также поддержал внедрение приложения «Помощник ОСАГО»¹⁶⁰ для автоматической отправки данных о ДТП напрямую в страховую компанию. Приложение разработали по инициативе «Центробанка»¹⁶¹, а потом передали «Российскому союзу автостраховщиков»¹⁶². В данном контексте мы можем отнести депутата Васильева к группе интересов в сфере страхования.

10. Депутат Павел Сергеевич Дорохин, Госкорпорация «Ростех»

До избрания в Государственную Думу в 2011-2012 годах Павел Дорохин был советником в «Рособоронэкспорте», который входит в портфель ключевых компаний Госкорпорации «Ростех»¹⁶³. Став депутатом, он продолжил заниматься вопросами предприятий обороннопромышленного комплекса (ОПК) России. Входил в группы по спасению «Уралмашзавода»

http://government.ru/info/25461/

^{152 № 548783-6 «}О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» — http://sozd.parlament. gov.ru/bill/548783-6. № 822530-6 «О внесении изменений в статью 15.34.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» — http://sozd.parlament.gov.ru/bill/822530-6

http://businesspskov.ru/rpolza/pinfo/127568.html?fbclid=lwAR3A6BogSReUB0RtyBwYQKQfn-WVnmMqVQ347QXb197J6TOonvx-lfkQkz0

https://iz.ru/828522/2018-12-27/litcenzirovanie-avtoshkol-predlozhili-otdat-strakhovym-kompaniiam?fbclid=lwAR1Wr9lTWjdDhRjvymwywo61n PllYKvcpzimpwMmxtYwfc2T5fhiVVR2GLg

¹⁵⁵ Там же.

https://journal.tinkoff.ru/news/europrotokol-dtp-mp/?fbclid=lwAR1gwHH9fnOkiQVdVD93882Yp92LdT8g2XXgyk8L-gQtTQwZkygTip-0Q5c

¹⁵⁷ Европротокол — упрощённая процедура оформления ДТП без участия сотрудников дорожной полиции.

¹⁵⁸ https://proins.

http://trueinsurance.ru/news/insurance/2018/november/121118_support_the_idea.html

https://news.rambler.ru/other/41249193-v-gosdume-podderzhali-ideyu-oformleniya-dtp-cherez-prilozhenie-pomoschnik-osago/?updated

https://www.mskagency.ru/materials/2834894

https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10663988

https://rostec.ru/about/companies/

и завода «ОРЛЭКС»¹⁶⁴, возглавлял делегацию российских парламентариев в Индию в 2012 году для обсуждения поставок вооружения.

Павел Дорохин вносит законопроекты, направленные на развитие оборонно-промышленного комплекса. Депутат разрабатывал законопроекты «О промышленной политике Российской Федерации» оборонном заказе, о введении уголовной ответственности за незаконное установление контроля над предприятием, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны и безопасности страны (законопроект был согласован со Следственным комитетом 166).

Второй созыв депутат Дорохин входит в комиссию по правовому обеспечению развития организаций ОПК России¹⁶⁷. Выгодоприобретатель от внесенных депутатом инициатив — Госкорпорация «Ростех», курирующая развитие ОПК в стране. В 2012 году Дорохин участвовал в принятии поправок в законопроект о Госкорпорации «Ростехнология» (с 2014 года — Госкорпорация «Ростех»)¹⁶⁸. Поэтому депутат отнесен к группе интересов ГК «Ростех».

мировой опыт

В мире существует несколько практик законодательного регулирования лоббистской деятельности. Первопроходцы в этой области — Соединённые Штаты Америки. Первый закон о федеральном регулировании лоббизма в США приняли в 1946 году — Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA). В 1995 году американский институт лоббизма получил развитие в виде Закона о раскрытии лоббистской деятельности (Lobbying Disclosure Act, LDA). Помимо этого, лоббизм на федеральном уровне регулируется Налоговым кодексом США, «Законом о регистрации иностранных агентов» (Foreign Agents Registration Act (FARA)) и «Федеральным законом о прозрачности и отчетности при осуществлении лоббистской деятельности» (2006).

Законодательное регулирование лоббизма в США предполагает обязательную регистрацию в реестре лоббистов. На федеральном уровне лоббистов регистрирует Министерство юстиции.

Лоббисты регулярно отчитываются о своей деятельности: подают отчёт с указанием объекта и темы лоббирования, вознаграждения и финансовых показателей. Обязательно указывается заказчик лоббирования. Если заказчик — компания, раскрываются данные об акционерах. Лоббист также обязан встать на учёт у секретаря Сената США и клерка Палаты представителей США.

Лоббистом в США может быть как физическое лицо, так и юридическое. Организация признается лоббистской, если намерена потратить более 10 тысяч долларов за квартал на продвижение интересов своих клиентов.

В США помимо федерального законодательства о лоббистской деятельности и федерального реестра лоббистов, влияющих на изменение национального законодательства, законы о лоббизме и реестры лоббистов существуют на уровне штатов. А иногда — и на уровне

https://kprf.ru/personal/dorohin-pavel-sergeevich

https://rg.ru/2016/02/17/pavel-dorohin-v-rossii-neobhodimo-razvivat-narodnye-predpriiatiia.html

^{№ 527231-6 «}О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением уголовной ответственности за незаконное установление контроля над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации» — http://sozd.parlament.gov.ru/bill/527231-6

http://www.opk.km.duma.gov.ru/Sostav

http://www.gosduma.net/analytics/publication-of-legal-department/2013/t219-04.pdf

крупных городов с расширением законодательных норм. Например, зарегистрированные лоббисты в Нью-Йорке вправе дарить чиновникам и парламентариям подарки дороже 50 долларов с обязанностью указывать их в специальном реестре. А в Чикаго лоббистами признают тех, кто использует родственные, дружеские, профессиональные связи для получения выгодного контракта, субсидии или посредничества между чиновником и компанией-подрядчиком. При этом их услуги могут даже не оплачиваться.

Европейский опыт регулирования лоббизма во многом повторяет опыт США, но имеет ряд отличий. На международном уровне, на уровне Европейского Союза (ЕС) и в отдельных его странах существуют независимые друг от друга законодательные нормы регулирования лоббистской деятельности и реестры лоббистов.

Однако система нормативного регулирования лоббизма в Европейском Союзе неоднородна. По данным Transparency International, полученным при исследовании лоббизма в ЕС в 2015 году¹⁶⁹, только девять стран (Австрия, Франция, Ирландия, Литва, Польша, Словения и Великобритания) из изученных семнадцати имели собственное законодательство, прямо регулирующее лоббизм.

В остальных странах, не имеющих специального закона, лоббистские практики регулировали саморегулируемые организации лоббистов (Румыния, Хорватия) либо определяли специальным решением высших представительных органов власти (Нидерланды, Германия). В некоторых случаях регулирование лоббистских практик попало в ведение отдельных властных структур, таких как итальянская Национальная Комиссия рынков и конкуренции.

Исследование публичных реестров лоббистов в европейских государствах в 2017 году показало, что подобные реестры созданы в 12 из 28 стран Европейского Союза. В некоторых государствах существует несколько реестров, что часто приводит к коллизии у правоприменителей. В некоторых странах ЕС регистрация лоббистов в публичном реестре добровольная. Публикуемые такими реестрами сведения малозначимы и скудны. Часто по ним нельзя судить о клиентах, объектах, темах лоббирования или размере вознаграждения¹⁷⁰.

Регистрация в реестре лоббистов на уровне Европейского Союза (Transparency Register, Реестр прозрачности¹⁷¹) тоже добровольная. Однако при регистрации лоббисты должны указать информацию о своей деятельности, финансовых показателях, лицах, аккредитованных в институтах (органах) Европейского Союза. А также подписать этический кодекс.

Зарегистрированные лоббисты получают информационную рассылку об обновлении законодательной базы, могут входить в состав экспертных групп, запрашивать встречу с каким-либо официальным представителем, знакомиться со статистическими данными¹⁷². Им выписывают длительный пропуск в здания Европейского парламента с возможностью без ограничений передвигаться по ним. У пропуска отличительный цвет, его нельзя снимать. Там указаны фамилия и имя человека и название компании, которую он представляет¹⁷³.

Лоббистов по характеру деятельности делят¹⁷⁴ на несколько групп:

https://lobbying.transparency.org.ru/siloviki/files/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf

¹⁷⁰ Подробнее — доклад Трансперенси Интернешнл — Россия «Российский корпоративный лоббизм в странах Европейского Союза: публичные реестры лоббистов», 2017 — https://transparency.org.ru/special/lobbying/docs/report-ru.pdf

http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do

¹⁷² Лоббизм в Европейском союзе: политические аспекты регулирования: диссертация ... кандидата политических наук: 23.00.02 / Руденкова Дарья Эдуардовна; [Место защиты: Ин-т мировой экономики и междунар. отношений им. Е.М. Примакова].— Москва, 2016.— с. 149.

¹⁷³ Свод правил и процедур Европейского парламента, приложение IX, стр. 148-149 — http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc. do?pubRef= –//EP//NONSGML+RULES-EP+20081022+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN

https://cyberleninka.ru/article/n/lobbizm-v-evropeyskom-soyuze-korporatsii-vs-nko

- 1. Профессиональные консалтинговые агентства, юридические фирмы, самостоятельные консультанты.
 - 2. Корпоративные лоббисты и торговые, отраслевые ассоциации и союзы.
 - 3. Неправительственные организации, объединения, сети.
 - 4. «Фабрики мысли», исследовательские и академические институты.
 - 5. Организации, представляющие интересы церквей и религиозных сообществ.
- 6. Организации, представляющие региональные, муниципальные и территориальные органы власти, а также прочие общественные объединения и т.п.

Высокие этические нормы европейских наднациональных институтов и репутационные риски заставляют брюссельских чиновников и парламентариев избегать контактов с неофициальными («теневыми») лоббистами и организациями, которые не раскрывают информацию о своей деятельности и своих клиентах. Это мотивирует лоббистов регистрироваться в Реестре прозрачности Европейского Союза.

ИСТОРИЯ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА О ЛОББИЗМЕ В РОССИИ

Лоббизм как институт взаимодействия населения с властными структурами пока не нашел применения в системе российского законодательства, хотя попытки разработать закон о лоббизме предпринимались с начала 1990-х годов. Тогда в обществе формировались многочисленные группы и объединения, заинтересованные в открытом, законном способе проводить свои интересы в органах власти.

Работать над законодательством, регулирующим лоббистскую деятельность, начали в 1992-1993 годы еще в Верховном Совете Российской Федерации.

Рабочие группы, возглавляемые депутатами Николаем Зяблюком (специалист по лоббизму в США), Виктором Жигулиным и Владимиром Новиковым, разрабатывали законопроект о лоббистской деятельности, который должен был распространяться только на высший законодательный орган государства.

После упразднения Верховного Совета и учреждения Государственной Думы Российской Федерации в 1993 году работать над законопроектом продолжила группа депутатов под руководством Владимира Лепехина (депутатская группа «Россия»). Группа подготовила первый проект Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в Российской Федерации». Документ ориентировался на зарубежное законодательство, главным образом, на американский закон 1995 года «О раскрытии лоббистской деятельности».

Однако в отличие от США, где лоббистом может быть и человек, и компания, российский законопроект предлагал считать лоббистом только физическое лицо, представляющее интересы заказчика. Из числа лоббистов исключили должностных лиц, госслужащих, иностранцев, лиц без гражданства и с двойным гражданством.

Разработчики законопроекта полагали, что лоббисты могут использовать как прямые, так и косвенные методы давления (звонки избирателей, письма, кампании в прессе и т.п.) для принятия нужного решения. Контролировать исполнение закона о лоббизме и регистрировать лоббистов должен был специальный Отдел регистрации лоббистов Министерства юстиции. Американский закон не относил к профессиональным лоббистам лиц, занимающихся косвенным лоббизмом, и не предусматривал их регистрацию.

Первая попытка законодательно регулировать лоббизм в России преследовала цель «...содействия реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие индивидуально или через различные организации в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия решений федеральными органами государственной власти; легализации и правового регулирования взаимодействия юридических лиц и их представителей, осуществляющих коммерческую и некоммерческую деятельность с федеральными органами государственной власти; представительства и продвижения в структурах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных индивидуальных и групповых интересов...» 175.

В 1990-е проблемы лоббизма и необходимость его законодательно регулировать широко обсуждались на научно-практических конференциях и семинарах.

Еще до внесения законопроекта в Государственную Думу в октябре 1995 года его концепцию представили разработчиками в различных аудиториях, включая Международную конфедерацию профсоюзов и Межпарламентскую Ассамблею государств-участников СНГ. В Государственной Думе проект закона неоднократно направляли для получения заключений в комитеты и фракции, много раз исправляли с учетом замечаний.

Когда законопроект рассматривали в первом чтении, против проголосовали только пятеро депутатов. Тем не менее законопроект не приняли из-за отсутствия кворума.

Вторую попытку «легализовать» лоббистскую деятельность предприняли депутаты Государственной Думы второго и третьего созыва Виктор Зоркальцев, Гаджи Махачев и Александр Чуев (комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций, депутаты от КПРФ, партии «Родина»). В июне 1997 года они внесли в Госдуму проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» 176. Авторы поддержали цели предыдущего законопроекта, дополнив их задачей «предупреждения коррупции в федеральных и иных органах государственной власти».

Основной смысл законопроекта, как следует из пояснительной записки к нему, разработчики видели в необходимости «...высветить процесс продвижения своих интересов (лоббирования) различными корпоративными "группами давления", тем самым уменьшив коррумпированность власти, увеличив гласность и легитимность принимаемых властью решений и т.п., придать процессу взаимодействия общества и власти цивилизованный, законный характер», а также «...предоставить возможности для воздействия на власть различным группам граждан и их общественным и некоммерческим объединениям».

Кроме того, законопроект ограничивал влияние иностранного лоббизма на принятие решений органами государственной власти. Если бы его приняли, зарубежные предприятия и организации могли бы осуществлять лоббистскую деятельность в России только через российских граждан, зарегистрированных в качестве лоббистов.

Авторы законопроекта ввели понятия «лоббист» и «лоббистская деятельность». Лоббистом предлагалось признавать российского гражданина, зарегистрированного и лицензированного лоббиста, который ведёт лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц (клиентов). Он делает это безвозмездно, за денежное или иное вознаграждение.

Под «лоббистской деятельностью» предлагалось понимать взаимодействие юридических и физических лиц с федеральными органами власти и их представителями для влияния на

¹⁷⁵ https://sozd.duma.gov.ru/bill/97801795-2, см. Пояснительную записку

¹⁷⁶ Там же.

разработку и принятие законодательных актов, административных, политических и иных решений в своих интересах или интересах конкретных клиентов.

Однако авторы законопроекта не уточнили лицензионные требования к лоббистам. Требования к возрасту, гражданству, отсутствию судимости и наличию высшего образования следовали только из определения статуса лоббистов. В проекте закона также ничего не сказано про аккредитацию лоббистов в федеральных органах власти.

В законопроекте указаны методы лоббистской деятельности (участие в работе комитетов, комиссий, фракций, депутатских групп и иных структур по профилю лоббируемых вопросов; экспертиза решений федеральных органов власти без запроса с их стороны, предоставление органам власти результатов этой экспертизы; организация публикаций в СМИ в поддержку конкретных законов или решений государственных органов. Однако авторы не определили ни полномочия лоббистов, ни ограничения для их деятельности.

Из названия законопроекта следует, что в нем рассматривались только «правовые основы» лоббистской деятельности и только «в федеральных органах государственной власти». Поэтому по сравнению с первым, второй законопроект ограничивал сферу регулирования законодательства. Сами разработчики определяли его как базовый закон. Для его развития каждая ветвы власти и каждый субъект федерации может и должен принимать свои нормативные акты с учетом практики и опыта взаимодействия общественных и коммерческих организаций с государственными органами.

Законопроект приняли в первом чтении на пленарном заседании Государственной Думы третьего созыва в сентябре 2000 года. Правовое управление Государственной Думы и Правительство Российской Федерации (в сентябре и декабре 2000 года) подготовили заключения с замечаниями: отметили неполноту регулирования института лоббизма и отсутствие связи с находившимися в разработке законами о противодействии коррупции и о политических партиях и другими взаимосвязанными нормативными правовыми актами.

После этого работа над законопроектом фактически остановилась. В апреле 2004 года законопроект сняли с рассмотрения: его отозвали авторы.

В ноябре 2003 года, за несколько месяцев до отзыва второго законопроекта, депутаты Государственной Думы третьего созыва Борис Надеждин, Борис Немцов и Ирина Хакамада (партия «Союз Правых Сил») предложили третий вариант законодательного регулирования лоббизма: внесли проект Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» 177. Цели этого законопроекта, понятия «лоббиста», «лоббистской деятельности» и её методов были почти идентичны предыдущему законопроекту. Оба законопроекта исключали лоббистскую деятельность в судебных органах. От предыдущего варианта законопроект разработчиков от партии «Союз Правых Сил», отличался следующим.

Во-первых, авторы предлагали создать специальные организации (юридические лица), которые официально заявляли бы о своих лоббистских интересах и выполняли роль «некоторого посредника между бизнесом и партиями».

Во-вторых, разработчики предложили каждый квартал публиковать на официальных сайтах соответствующих органов государственной власти сведения о зарегистрированных лоббистах, их клиентах, целях лоббистской деятельности, круге лиц, с которыми лоббисты контактировали и характере решений, на подготовку и принятие которых они влияют. Информацию

http://sozd.duma.gov.ru/bill/396138-3

предлагалось публиковать в порядке, предусмотренном для федеральных законов, постановлений Правительства, нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

В-третьих, предусматривалось, что лоббистом может быть как человек со стороны, так и сотрудник компании-клиента, работающий по трудовому договору.

В-четвертых, оставался открытым вопрос о регулировании иностранного лоббизма: в законопроекте получение статуса лоббиста не зависело от гражданства физического лица.

Кроме того, во втором и третьем законопроектах были незначительные расхождения, касающиеся учета лоббистов. В проекте Зоркальцева, Махачева и Чуева предлагалось регистрировать лоббистов в Министерстве юстиции. Проект закона Надеждина, Немцова и Хакамады устанавливал упрощенную процедуру аккредитации лоббистов Государственной Думой или Советом Федерации без лицензирования.

Совет Государственной Думы в январе 2004 года назначил для подготовки законопроекта к первому чтению ответственный комитет — Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству. Однако инициированная авторами законопроекта дискуссия по его положениям не вызвала интереса у коллег-депутатов. Этот законопроект постигла та же участь, что и его предшественника: в феврале 2005 года он был снят с рассмотрения в связи с отзывом авторами.

Следующую попытку законодательного регулирования лоббизма предпринял почти через десять лет депутат Госдумы шестого созыва Николай Левичев из партии «Справедливая Россия». В декабре 2013 года он внёс в Государственную Думу проект Федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления»¹⁷⁸.

В законопроекте Левичева общественно-политический, иностранный и «ведомственный» лоббизм оказались за пределами законодательного регулирования. Законопроект был ориентирован исключительно на коммерческие группы интересов.

Понятие «продвижение интересов коммерческой организации или индивидуального предпринимателя в органах государственной власти или местного самоуправления» определялось как устное или письменное взаимодействие представителя интересов с чиновником, чтобы добиться принятия решения в интересах определенной коммерческой организации или предпринимателя. «Представитель интересов» определялся как индивидуальный предприниматель, который профессионально занимается лоббистской деятельностью и состоит в одной из саморегулируемых организаций (СРО) представителей интересов.

Лоббист должен заключить с заказчиком гражданско-правовой договор, в котором определены конечная цель, сфера представляемых интересов, орган государственной власти или местного самоуправления, на который будет осуществляться лоббистское воздействие, размер вознаграждения лоббиста, место нахождения его СРО.

Законопроект обязывал должностных лиц и депутатов всех уровней взаимодействовать с лоббистами, каждые полгода отчитываться об этом перед уполномоченным органом и ежемесячно размещать информацию о таких контактах на сайтах соответствующих органов власти.

Целью законопроекта автор назвал урегулирование общественных отношений, связанных с продвижением интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления; установление правил такого

http://sozd.duma.gov.ru/bill/410475-6

продвижения; повышение открытости и прозрачности взаимодействия бизнеса и власти при полной декриминализации лоббистской деятельности в целом.

Совет Государственной Думы в марте 2014 года вернул законопроект автору для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы. Причина возврата — отсутствие заключения на законопроект Правительства Российской Федерации. На рассмотрение в Государственную Думу законопроект больше не поступил.

Проект еще одного закона был разработало Министерство экономического развития в рамках Национального плана борьбы с коррупцией по поручению Президента Российской Федерации. В проекте¹⁷⁹ **Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования механизма взаимодействия органов власти и представителей общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе иностранных, и их уполномоченных представителей» предусматривалось внесение дополнений и изменений в федеральные законы: «О противодействии коррупции», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации» и «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», регламентирующие взаимоотношения чиновников с представителями различных организаций.**

Минэкономразвития предложил обязать чиновников и муниципальных служащих уровня «руководитель» ежемесячно отчитываться перед уполномоченными органами о своих контактах, кроме участия в пресс-конференциях, совещаниях государственных и муниципальных органов, участия в рабочих и экспертных органах международных организаций, а также встречах, связанных с исполнением законодательства о госзакупках. Отчеты планировалось публиковать на сайтах органов, в которых чиновники служат.

Отчитываться должны были все управленцы, кроме сотрудников МИДа и торговых представительств РФ за рубежом. За несоблюдение закона предусматривалось дисциплинарное наказание «в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Кроме того, граждане на личном приеме у чиновников и муниципальных служащих обязаны не только предъявлять документы, удостоверяющие личность, но и сообщать, чьи интересы они представляют. Эти данные заносятся в карточку личного учета. Предполагалось, что если в вопросе гражданина прослеживается заинтересованность лиц, им открыто не названных, гражданину отказывают в ответе.

Несмотря на отсутствие в тексте законопроекта слова «лоббизм», в нем четко прослеживалась направленность на усиление контроля за чиновниками. Предлагаемые изменения, по сути, должны были легализовать институт лоббизма в России. Однако законопроект по неизвестным причинам даже не внесли на рассмотрение Государственной Думы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рекомендациях¹⁸⁰ Transparency International по результатам замера мирового барометра коррупции в 2016 году странам, прилагающим усилия в борьбе с коррупцией, было предложено ввести прозрачные инструменты лоббистской деятельности, разработать публичные реестры

¹⁷⁹ http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=125742#02536644512524655

https://transparency.org.ru/images/Barometr_2016_english.pdf

лоббистов, чтобы политические решения были более проработанными и отвечали интересам граждан.

И хотя российское законодательство до сих пор не регулирует лоббизм как таковой, аналитики и участники политического процесса признают, что для России лоббистские практики совсем не новы, а даже наоборот. В 2010 году рынок лоббистских услуг в России оценивался как минимум в 363,4 млн долларов США¹⁸¹. В 2017 году кампания по принятию нужного закона при наличии противников оценивалась в 1 млн долларов США и выше¹⁸², а в случае легализации лоббизма рынок, по мнению экспертов, мог бы составить 10-20 млрд рублей в год (140-280 млн долларов США)¹⁸³. Депутат Государственной Думы Александр Клыканов (фракция «Единая Россия») признает, что повлиять на принятие того или иного решения после поступления нормативно-правового акта в Государственную Думу невозможно, что все необходимые коммуникации совершаются до появления документа¹⁸⁴. «Решать надо, что называется, на дальних подступах. Понимать, какие тенденции складываются в целом в России, как они находят отклик в соответствующем профильном министерстве. Вести активные переговоры, выстраивать нужную нам политику — с тем, чтобы в момент появления нормативно-правового акта у всех участников процесса было понимание, что делать надо именно вот так», — говорит депутат в интервью изданию «Пункт А»¹⁸⁵.

Первый заместитель председателя Комитета по безопасности и правоохранительной деятельности Анатолий Выборный в июне 2018 года публично заявил о необходимости правового регулирования лоббистской деятельности и принятия закона о лоббизме. Депутат также призвал к дискуссии, о том, каким должен быть этот закон, широкий круг экспертов, представителей общества, бизнеса и органов власти¹⁸⁶.

Настоящее исследование лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания седьмого созыва показало, что группы интересов активно используют депутатский корпус для продвижения и защиты своих интересов. В большей степени это обусловлено тем, что в условиях отсутствия законодательного регулирования лоббизма в России механизмы принятия решений не прозрачны, не публичны и не подотчетны ни государству, ни обществу, ни бизнесу. Сам процесс лоббирования почти целиком находится вне пределов публичных коммуникаций. Это, в свою очередь, может привести к искажению действительности в понимании чиновников, несправедливому превосходству одних акторов общественно-политического процесса над другими и, в конечном счете, к ущемлению общественного интереса и увеличению коррупционных рисков законотворческого процесса в парламенте страны.

В странах с развитыми демократическими институтами лоббизм законодательно регулируется. Лоббисты должны регистрироваться в специальном реестре, раскрывать данные о своих клиентах (задачи, темы, стоимость) и периодически публиковать отчет о своей деятельности. При таком подходе к лоббизму учитываются интересы всех заинтересованных сторон. При этом для избирателей процесс продвижения интересов различных групп влияния и принятия политических решений становится более понятным и прозрачным, что не только повышает уровень доверия к органам власти и принятым ими решениям, но и снижает коррупционные риски.

https://tinyurl.com/y6msfaqq

https://www.kommersant.ru/doc/3268864

https://meduza.io/feature/2017/12/21/ih-ne-vidno-no-oni-reshayut-voprosy

https://punkt-a.info/news/glavnoe/aleksandr-klykanov-otvetstvennosti-stalo-eshche-bolshe

¹⁸⁵ Там же.

https://iz.ru/754859/anatolii-vybornyi/igra-po-pravilam

Зачастую депутаты Государственной Думы, получив мандат от избирателей, защищают интересы различных финансово-промышленных групп или определенных групп интересов. Например, имея значительное представительство в Государственной Думе, силовики оказывают существенное влияние на формирование и исполнение бюджета. За последние два года расходы по силовым статьям бюджета превысили расходы на здравоохранение в одиннадцать раз. Уже имея ряд привилегий (ранний выхода на пенсию, субсидии на покупку жилья, бесплатное санаторно-курортного лечение и медицинские услуги для себя и членов своих семей и проч.), силовики оказывают влияние на законодательный процесс, чтобы увеличить социальную поддержку от государства.

Руководители комитетов Государственной Думы в силу своих полномочий могут оказывать более высокое влияние на принятие законопроектов. При этом зачастую являются тесно связанными с отраслью бизнеса, которую регулирует возглавляемый ими думский комитет. Председатели комитетов нижней палаты парламента, связанные с конкретными финансовопромышленными группами, выступают не в общественных интересах, а в интересах отраслевых союзов и конкретных предприятий. Часто сами депутаты или их семьи становятся выгодоприобретателями от вносимых народными избранниками законопроектов. Аффилированность и связи депутатов Государственной Думы с частным бизнесом или органами государственной власти, их встречи часто ставят под сомнение беспристрастность принятия решений публичными лицами.

На протяжении почти трех десятилетий правовая судьба всех пяти проектов законов о лоббизме в России оказалась либо незавершенной, либо несостоявшейся. Все они остались лишь в проектном состоянии и окончились неудачей. Отсутствие нормативно-правовой базы для продвижения частных и корпоративных интересов в органах власти формирует объективные предпосылки для возникновения коррупции.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Нормативно урегулировать порядок и критерии отбора экспертов в экспертные советы при комитетах Государственной Думы. Предусмотреть открытую публикацию данных о составе экспертных советов, об официальных местах работы членов экспертных советов, стенограмм и протоколов их заседаний, отзывов экспертных советов на разрабатываемые законопроекты. Предотвращать возникновение конфликтов интересов в работе экспертных советов при комитетах Государственной Думы.

Нормативно регламентировать порядок и критерии избрания экспертов на должность советников председателей комитетов Государственной Думы на общественных началах, порядок взаимодействия советников с депутатским корпусом, их полномочия и права. Обязать комитеты публиковать данные о советниках председателей комитетов на общественных началах: ФИО, место работы, дата назначения, срок полномочий.

Принять меры к законодательному регулированию лоббизма. Привлечь к подготовке такого законопроекта широкие группы экспертов, бизнесменов, парламентариев, представителей правительства. Нормативное регулирование лоббизма повысит доверие к институту парламентаризма, поможет вывести российских парламентариев из кризиса доверия, снизить коррупционный потенциал законотворческого процесса.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Описание групп интересов, используемых в исследовании

Первый слой матрицы	Второй слой матрицы	Третий слой матрицы			
Группа интересов федеральных органов власти	Группа интересов силовых структур	ФСБ			
		ФСО			
		Росгвардия			
		CBP			
		мвд			
		СК			
		Прокуратура			
		МЧС России			
		ФСИН			
		Минобороны			
	Группа интересов органов госвласти	МИД России			
	(не силовые структуры)	Минюст России			
		Минздрав России			
		Минкультуры России			
		Минобрнауки России			
		Минприроды России			
		Минпромторг России			
		Минвостокрозвития России			
		Минкомсвязь России			
		Минкавказ России			
		Роскомнадзор			
		Минсельхоз России			
		Минспорт России			
		Минстрой России			
		Минтранс России			
		Минтруда России			
		Минфин России			
		Минэкономразвития России			
		Минэнерго России			
		Росфинмониторинг			
		Росархив			
		ГУСП			
		ФАС России			
		Роспотребнадзор			
		Ростехнадзор			
		Росрезерв			
		Банк России			
		Федеральная налоговая служба			
		ФССП России			
		Счетная палата			

Региональная группа интересов	Алтайский край
т отиональная группа интересов	Амурская область
	Архангельская область
	Архангельская область Астраханская область
	Белгородская область
	Брянская область
	Владимирская область
	Волгоградская область
	Вологодская область
	Воронежская область
	Москва
	Еврейская автономная область
	Забайкальский край
	Ивановская область
	Иркутская область
	Кабардино-Балкарская Республика
	Калининградская область
	Калужская область
	Камчатский край
	Карачаево-Черкесская Республика
	Кемеровская область
	Кировская область
	Костромская область
	Краснодарский край
	Красноярский край
	Курганская область
	Курская область
	Ленинградская область
	Липецкая область
	Магаданская область
	Московская область
	Мурманская область
	Ненецкий автономный округ
	Нижегородская область
	Новгородская область
	Новосибирская область
	Омская область
	Оренбургская область
	Орловская область
	Пензенская область
	Пермский край
	Приморский край
	Псковская область
	Республика Адыгея
	Республика Алтай
	Республика Башкортостан
	Республика Бурятия
	Республика Дагестан

		Республика Ингушетия		
		Республика Калмыкия		
		Республика Карелия		
		Республика Коми		
		Республика Крым		
		Республика Марий Эл		
		Республика Мордовия		
		Республика Саха (Якутия)		
		Республика Северная Осетия - Алания		
		Республика Татарстан		
		Республика Тыва		
		Республика Хакасия		
		Ростовская область		
		Рязанская область		
		Самарская область		
		Санкт-Петербург		
		Саратовская область		
	Сахалинская область			
	Сахалинская область Свердловская область			
		Севастополь		
		Смоленская область		
		Ставропольский край		
		Тамбовская область Тверская область		
		Тверская область Томская область		
		Тульская область		
		Тульская область Тюменская область		
		Ульяновская область		
		Хабаровский край		
		Ханты-Мансийский автономный округ - Югра		
		Челябинская область		
		Челябинская область Чеченская Республика		
		Чувашская Республика - Чувашия		
		Чукотский автономный округ		
		Ямало-Ненецкий автономный округ		
		Ярославская область		
Ярославская область				
	Отраслевые группы интересов	электроэнергетика		
	p			
		атомная промышленность		
		космическая отрасль		
		топливная промышленность черная, цветная металлургия,		
	черная, цветная металлургия, металлообработка			
		химическая и нефтехимическая промышленность		
		машиностроение, автомобилестроение		

		-			
	деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность				
	промышленность строительных материалов				
	стекольная и фарфоро-фаянсовая промышленность				
	легкая промышленность				
	пищевая промышленность	алкогольная отрасль			
		табачная отрасль			
	медицина и фармацевтика				
	сельское хозяйство				
	лесное, рыбное хозяйство				
	транспорт и связь	транспорт			
		СМИ			
	строительство, девелопмент				
	ритейл				
	телекоммуникации, IT				
	инвестиционная деятельность				
	геология и разведка недр				
	жилищно-коммунальное хозяйство				
	сфера услуг	реклама			
	здравоохранение, спорт, туризм	здравоохранение			
		спорт			
		туризм			
	образование, наука и научное обслуживание				
	культура, искусство, индустрия развлечений	букмекеры			
	финансы, банки, страхование,	финансы, банки			
	пенсионное обслуживание	страхование			
		пенсионное обслуживание			
	государственное управление	госзакупки			
		муниципальное управление			
		суды			
		адвокаты			
		нотариусы			
		оценщики			
Общественно-политические	конфессиональная группа интересов	РПЦ			
группы интересов		Ислам			
		Буддизм			
	гражданские инициативы	ОНФ			
		автомобилисты			
		НКО			
	экологическая группа интересов				
	профсоюзная группа интересов				

Финансово-промышленные	Лукойл	
группы	ПАО Газпром	
	ГК Эвалар	
	ГК Сумма	
	Альфа-групп	
	Базовый элемент	
	Холдинг Рота	
	ГК Роснано	
	Fort Group	
	Холдинг Синдика	
	ПГ "Аникеев бизнес инвест"	
	АБИ Групп	
	ГК Алвисагрупп	
	ГК Эликор	
	ГК Славич	
	Холдинг "Металлинвест"	
	ГК "АЛМАЗ"	
	ГК Регионы	
	ГК Ростех	
	ГК АСПЭК	
	ОАО РЖД	
	ХК Сибирский деловой союз	
	Русал	
	Норникель	
	Сибагрохолдинг	
	АО «НПК «Уралвагонзавод»	
	АО ЧЭМК	
	ПАО "ММК"	
	Холдинг Металлоинвест	
	ГК "Русская медная компания"	
	OOO "YCMK"	
	ПАО ЧКПЗ	
	Сургутнефтегаз	
	ПАО "Новатэк"	
	SVP Group	
	ГК "Нэфис" ГК СМП-Нефтегаз	
	Татнефть	
	ГК "Камаз" ГК ТАИФ	
	Холдинг "Шик"	
	Газпром бурение - братья Ротенберги	
	Роснефть	
	ПАО Объединенная авиастроительная корпорация	
	ГК Автодор	
	ПАО Кировский завод	

Глобалстрой инжиниринг
АК Алроса
ПАО Автоваз
ООО Арт-Реставрация
ДОСААФ
Ростсельмаш, Константин Бабкин
Русская рыбопромышленная компания
ЗАО Национальная медиа группа
ПАО Северсталь
Алкогольная сибирская группа
XK Металлург
ООО ОХК "Щекиноазот"
Московская конфедерация промышленников и предпринимателей
Корпорация Единый Электроэнергетический Комплекс
Сусуманский ГОК "Сусуманзолото"
НОПРИЗ
Холдинг Адучи
Русский холод
ЗАО "Завод электротехнического оборудования"
Агрохолдинг "Кубань"
En+
АО Молвест
Уралтрубпром
ГК Росатом
АО "Агрокомплекс"
ГК Продимекс
ПАО Ростелеком
ПАО "МРСК Северо-Запада"
Евраз Групп
Холдинг ЦДС
Холдинг "Макфа"
ГК Труд
мэттэм
ООО ИПК "Константа Капитал"
ГК Увелка
ГК Здоровая ферма
ГК Компаньон
Завод Медсинтез
Урало-Сибирская горно-
Урало-Сибирская горно- металлургическая компания
Урало-Сибирская горно- металлургическая компания ГК КСМ

	ГК Юг Руси		
	ПАО "Мурманский Траловый Флот"		
	Уралхим		
	ПАО "Тулачермет"		
	ГК Адамант		
	УГМК		
	ГК Донстрой		
	AO "OPKK"		
	холдинг Rubex Group		
	ЗАО УК Русский уголь		
Полипласт Новомосковск			
Холдинг "Лидер групп"			
	Холдинг Агросила		
	Банк Югра		
	ГК Фонд содействия реформированию ЖКХ		
	Пермский домостроительный комбинат		
	Агрохолдинг Звениговский		
	ГК ТАУ		
	АО СОЛИКАМСКБУМПРОМ		
	ФосАгро		
	Фосигро ОАО Ядринмолоко Башнефть		
	АФК Система		
	ПАО ВАСО		
	ПАО МРСК Северного Кавказа		
	ДомСтрой		
Не выявлено			

Матрица видов групп интересов

Страны Европейского Союза значительно дальше России продвинулась в законодательном регулировании лоббистской деятельности. В ЕС лоббистов принято делить на внутренних и внешних. Внутреннее лобби продвигает интересы различных социально-экономических акторов в рамках взаимоотношений государств с наднациональными институтами. Внешнее лобби продвигает интересы в отношениях Европейского Союза со странами и транснациональными компаниями вне ЕС.

В России также сформировалась вертикальная модель взаимодействия между регионами и федеральным центром. Выделяются две большие группы акторов с точки зрения продвижения интересов при распределении властных полномочий и пополнении бюджетов: федеральный центр в лице федеральных органов власти, ведомств и регионы в лице органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и регионального бизнеса. Поэтому мы можем говорить о «внутреннем» и «внешнем» продвижении интересов в Государственной Думе: «внутреннее» — это про региональные группы интересов, «внешнее» — это продвижение интересов федеральных органов власти.

Состав Государственной Думы седьмого созыва значительно обновлён региональными политиками и чиновниками, которые работают с учетом интересов своих регионов. Поэтому мы видим усиление роли региональных групп в законотворческом процессе.

При этом депутат может представлять интересы региональных властей для привлечения дополнительных средств и бюджетных трансфертов в регион, так и интересы регионального бизнеса с недостаточным влиянием в отраслевых структурах. Усиление региональных элит в парламенте констатирует политолог Александр Кынев¹⁸⁷. Он считает, что этому способствовало возвращение мажоритарного компонента в формирование состава Государственной Думы: избрание половины депутатского корпуса по одномандатным избирательным округам.

С точки зрения продвижения экономических интересов выделяется отраслевое лобби и продвижение отдельным депутатом отраслевых групп интересов. Российский профессиональный портал о лоббизме и GR lobbying.ru определяет отраслевой лоббизм как «процесс по продвижению интересов конкретной отрасли в органах государственной власти, с целью добиться для неё тех или иных преференций» 188.

Для определения групп интересов по отраслевому признаку в исследовании мы основывались на Общесоюзной классификации отраслей народного хозяйства (ОКОНХ¹⁸⁹). Более современную классификацию по видам экономической деятельности ОКВЭД мы не использовали: в её основе лежит общность рынка сбыта продукции предприятия или организации, из-за этого нельзя чётко определять предприятия по отраслям. В ОКОНХ отрасль выделяется как сходность предприятий и общность выпускаемого продукта, что помогает точнее определить отраслевые группы интересов.

С точки зрения продвижения общественно-политических интересов мы выделяем конфессиональные, экологические, профсоюзные группы интересов и гражданские инициативы.

Группы интересов

Группа интересов федеральных органов власти — группа по продвижению интересов федеральных органов исполнительной власти, расширения их полномочий и бюджетного обеспечения. Группа интересов федеральных органов власти подразделяется на группы интересов силовых структур и других федеральных органов власти.

Группы интересов органов госвласти (не силовые структуры) могут быть заинтересованы в расширении политического влияния института (реализации политических амбиций его руководства), увеличении его бюджетного финансирования и т.д.

Группа интересов силовых структур — группа по продвижению интересов силовых структур, которое проявляется в законодательном расширении полномочий, расширении технического оснащении, увеличении льгот и субсидий для сотрудников силовых структур, усиления политического веса самих силовых ведомств и министерств и пр.

Силовыми называются федеральные органы власти, которые финансируются по статьям бюджета «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», вооружены и имеют военизированную структуру. К ним можно отнести Федеральную

¹⁸⁷ Государственная Дума РФ VII созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной // «Полития», № 4 (87) 2017; стр. 70.

¹⁸⁸ Профессиональный словарь лоббистской деятельности (составитель П.А. Толстых) // Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, Москва, 2009.

http://legalacts.ru/doc/obshchesoiuznyi-klassifikator-otrasli-narodnogo-khozjaistva-okonkh-utv/#100184

службу безопасности (ФСБ), Федеральную службу охраны (ФСО), Федеральную службу войск национальной гвардии (Росгвардия), Службу внешней разведки (СВР), Министерство внутренних дел (МВД), Министерство обороны, Министерство по чрезвычайным ситуациям (МЧС), Следственный комитет (СК), органы прокуратуры, Федеральную служба исполнения наказаний (ФСИН). Многие силовые структуры наделены правом оперативно-розыскной деятельности. У силовиков разных ведомств много общего: например, общая структура воинских (специальных) званий и сравнительно раннее окончание службы: сотрудники Минобороны, МВД или МЧС могут выйти на пенсию с 45 лет.

Группа интересов органов госвласти (не силовые структуры) — группа по продвижению интересов федеральных органов исполнительной власти с целью расширения их полномочий и политического или экономического влияния. В ходе исследования выделены группы интересов следующих органов власти: Роскомнадзор, Федеральная служба судебных приставов, Банк России, Счетная палата, Министерство транспорта, Федеральная налоговая служба, Министерство юстиции, Министерство образования и науки.

Региональная группа интересов — группа по продвижению интересов регионов с целью привлечения дополнительных средств из федерального бюджета и расширения полномочий, по увеличению процента налоговых отчислений, оседающих в региональных и местных бюджетах после распределения. Они также заинтересованы в продвижении интересов регионального бизнеса, региональных элит, поскольку зачастую сложно провести грань между представителями регионального бизнеса, элиты и администрации. Подгруппы региональных интересов выделяются по названию региона.

Отраслевые группы интересов — группы по продвижению интересов конкретной отрасли в органах государственной власти, с целью добиться для нее тех или иных преференций. Среди наиболее распространенных таких интересов можно назвать снижение налогообложения (например, акцизов) или тарифов, изменения законодательства или увеличение бюджетных дотаций. Конечной целью является повышение капитализации отрасли и прибыльности ее компаний, в том числе за счет снижения издержек. Представителями отраслевых групп интересов являются профессиональные отраслевые ассоциации.

Общественно-политические группы интересов — группы по продвижению интересов гражданских объединений. Целью продвижения интересов в данном случае является не получение коммерческой выгоды, а защита прав и свобод объединений, их членов.

Финансово-промышленная группа (ФПГ) — группа по продвижению интересов финансово-промышленных групп, которые представляют собой совокупность юридических лиц, действующих как основное и дочерние общества либо полностью или частично объединивших свои материальные и нематериальные активы (система участия) на основе договора о создании финансово-промышленной группы в целях технологической или экономической интеграции для реализации инвестиционных и иных проектов и программ, направленных на повышение конкурентоспособности и расширение рынков сбыта товаров и услуг, повышение эффективности производства, создание новых рабочих мест¹⁹⁰. В исследовании финансово-промышленные группы выделены по принципу основного благополучателя или аффилированной с депутатом компании или группы компаний.

Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. N190-ФЗ «О финансово-промышленных группах» (утратил силу): http://base.garant.ru/1010553 9/741609f9002bd54a24e5c49cb5af953b/#ixzz5eelVPLjl

Описание отраслевых групп интересов

Электроэнергетика — компании, которые владеют и обслуживают гидроэлектростанции, теплоэлектростанции, котельные, электрические и тепловые сети.

Атомная промышленность — группа объединяет подведомственные предприятия Госкорпорации «Росатом».

Космическая отрасль — группа объединяет подведомственные предприятия Госкорпорации «Роскосмос», включая производство оборудования, приборов, ракет, спутников.

Топливная промышленность — компании, занятые добычей, производством, переработкой, продажей нефти, нефтепродуктов, газа, угля, их транспортировкой.

Черная, цветная металлургия — компании, занятые добычей, первичной переработкой металлов, производством изделий из чёрных и цветных металлов.

Химическая и нефтехимическая промышленность — группа объединяет производителей минеральных и неорганических удобрений, полимеров, пластмасс, каучуков, моющих средств и других продуктов нефтехимии.

Машиностроение, автомобилестроение — группа объединяет предприятия тяжелого и легкого машиностроения, производителей военного и гражданского транспорта.

Деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность — группа объединяет лесозаготавливающие и лесоперерабатывающие компании, производителей изделий из дерева, картона и бумаги.

Промышленность строительных материалов — группа объединяет предприятия, которые производят и продают стройматериалы: добывают песок, глину, выпускают кирпичные изделия, металлические конструкции и прочее.

Стекольная и фарфоро-фаянсовая промышленность — группа объединяет компании по добыче сырья, производству стекла, посуды и прочих изделий.

Легкая промышленность — группа объединяет текстильную и трикотажную промышленности: добыча и переработка сырья, производство и продажа изделий.

Пищевая промышленность — группа объединяет ряд пищевых производств, включая хлебобулочные и макаронные производства, маслосыроделие, алкогольные и табачные производства. В силу того, что производством хлебобулочных изделий, макарон и продукции молочной переработки занимаются крупные агрохолдинги, которые обеспечивают себя первичным и вторичным сырьем, мы отнесли эти виды производства в группу интересов «сельское хозяйство». В группе интересов пищевой промышленности мы выделили алкогольную и табачную отрасли.

Медицина и фармацевтика — группа объединяет производителей и дистрибьюторов лекарственных и фармацевтических препаратов.

Сельское хозяйство — группа объединяет предприятия аграрного сектора: производителей сырья (выращивание зерна, разведение крупного рогатого скота, производство сырого молока), переработчиков и производителей сельскохозяйственной продукции (мукомолы, переработчики мяса и молока, маслосырзаводы), и производители конечной продукции (ветчины, хлебобулочных изделий, макарон).

Лесное и рыбное хозяйство — группа объединяет предприятия по обслуживанию лесного хозяйства, охотоведческие хозяйства, рыболовные предприятия и предприятия по добыче, переработке и продаже рыбы.

Транспорт и связь — группа объединяет автотранспортные предприятия, авиапредприятия, железнодорожные предприятия, грузоперевозчиков, пассажироперевозчиков, автодорожные предприятия, а также предприятия, оказывающие услуги связи. В данной группе, согласно ОКОНХ, выделяются подвиды Транспорт и СМИ.

Строительство, девелопмент — группа объединяет строительные компании, агентства недвижимости и предприятия, которые оказывают сопутствующие строительству услуги, например, в области изыскания и проектирования коммуникаций.

Ритейл — отрасль розничной торговли, объединяющая торговые сети федерального и регионального значения.

Телекоммуникации, IT — отрасль, объединяющая предприятия информационных технологий, программного оборудования и обеспечения, мобильной и спутниковой связи, интернет-провайдеров.

Инвестиционная деятельность — объединяет инвестиционные фонды, биржи, брокерские компании, маркетинговые и консалтинговые агентства.

Геология и разведка недр — группа объединяет компании, которые занимаются геологоразведкой и добычей полезных ископаемых.

Жилищно-коммунальное хозяйство — группа объединяет предприятия по управлению и эксплуатации жилого фонда, коммунального хозяйства, ресурсоснабжающие организации по тепло, водо и газоснабжению.

Сфера услуг — общественные бани, похоронные бюро, самозанятые, клининговые компании и т.д. В рамках исследования в эту группу отнесены предприятия общественного питания и рекламные агентства.

Здравоохранение, спорт, туризм — группа объединяет предприятия санаторно-курортного назначения, спортивные организации и объединения, туристические компании. Предусмотрены три подгруппы: здравоохранение, спорт и туризм.

Образование, наука и научное обслуживание — группа объединяет учреждения дошкольного, базового школьного, среднего и высшего образования, учреждения по повышению квалификации, научно-исследовательские центры, академии наук.

Культура, искусство, индустрия развлечений — группа объединяет предприятия и компании, организующие досуг и развлечения граждан. Сюда относится киноиндустрия.

Финансы, банки, страхование, пенсионное обслуживание — группа объединяет компании финансово-банковского сектора, страхования и пенсионного обслуживания населения. Выделены три подгруппы: финансы и банки, страхование, пенсионное обслуживание.

Государственное управление — группа акторов, объединяющая федеральную контрактную систему, с помощью которой осваивают бюджетные средства, муниципальные органы власти, суды, нотариусов, адвокатов. Выделены подгруппы: госзакупки (акторы, работающие исключительно в этой системе), муниципальное управление, суды, нотариусы, адвокаты.

Описание видов общественно-политических групп интересов

Конфессиональная группа интересов — группа интересов религиозных организаций. Самые распространенные конфессии в России —православие и ислам, поэтому выделены соответствующие подгруппы.

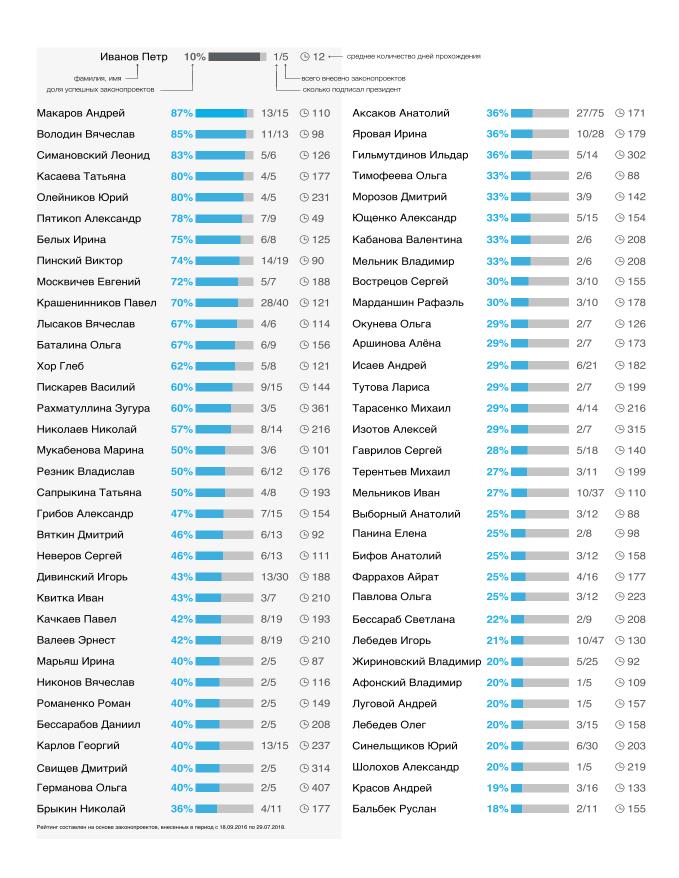
Гражданские инициативы — группа по продвижению гражданских интересов через некоммерческие и общественные организации, целью которых является не коммерческий интерес, а защита прав членов и активистов организации. К данной группе интересов не относятся отраслевые организации и ассоциации, призванные формировать позицию бизнес-структур. Выделяются три подгруппы: Общероссийский народный фронт (ОНФ), автомобилисты, НКО.

Экологическая группа интересов — группа для защиты природы, природных ресурсов, растительного и животного мира.

Профсоюзная группа интересов — группа для защиты прав трудящихся, расширению статуса и полномочий профсоюзов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Рейтинг влияния депутатов Государственной Думы седьмого созыва



Натаров Сергей	18%	2/11	(b) 171	Шеин Олег	8%	5/65	() 191
Гладких Борис	17%	1/6	() 149	Плетнева Тамара	7%	2/30	⊕ 93
Шхагошев Адальби	17%	1/6	① 162	Куринный Алексей	7%	2/30	() 171
Савченко Светлана	15%	2/13	① 129	Миронов Сергей	7%	9/137	() 142
Гулевский Михаил	15%	2/13	⊕ 315	Смолин Олег	6%	2/31	© 233
Гетта Антон	14%	1/7	42	Нилов Ярослав	6%	5/78	(b) 177
Герасименко Николай	14%	1/7	© 53	Рыжак Николай	6%	3/47	() 277
Савастьянова Ольга	14%	1/7	⊕ 91	Осипов Илья	6%	1/16	() 193
Кидяев Виктор	14%	1/7	(b) 112	Курдюмов Александр	6%	1/16	© 229
Носов Александр	14%	1/7	① 175	Белоусов Вадим	6%	2/32	© 243
Шулепов Евгений	14%	1/7	© 208	Иванов Сергей	6%	1/17	() 189
Зюганов Геннадий	13%	4/30	© 67	Бортко Владимир	6%	1/17	© 219
Хованская Галина	13%	5/39	() 183	Белик Дмитрий	6%	1/18	⊕ 39
Затулин Константин	13%	1/8	47	Кравец Александр	6%	1/18	© 271
Шрейдер Виктор	13%	1/8	() 107	Рашкин Валерий	6%	2/36	© 323
Кашин Владимир	13%	4/32	① 142	Ремезков Александр	5%	3/61	© 233
Чернышев Михаил	13%	1/8	(9 193	Дорохин Павел	5%	1/21	(b) 141
Морозов Антон	13%	1/8	() 229	Чернышов Борис	4%	1/23	⁽¹⁾ 115
Николаев Олег	12%	11/90	① 182	Коломейцев Николай	4%	2/46	© 208
Шеремет Михаил	11%	1/9	(9 39	Катасонов Сергей	4%	1/27	⁽¹⁾ 422
Ефимов Виталий	11%	1/9	① 112	Газзаев Валерий	4%	2/56	<u>©</u> 207
Боярский Сергей	11%	1/9	© 219	Пашин Виталий	3%	1/36	[©] 229
Строкова Елена	11%	3/28	() 191	Шилков Данил	3%	1/36	[©] 229
Поклонская Наталья	10%	1/10	⊕ 39	Грешневиков Анатолий	3%	1/37	© 396
Кармазина Раиса	10%	1/10	⊕ 76	Омаров Гаджимурад	3%	1/40	© 396
Костенко Наталья	10%	1/10	© 181	Епифанова Ольга	2%	2/82	© 244
Гусева Ирина	10%	1/10	⊕ 351	Ананских Игорь	2%	1/43	© 396
Драпеко Елена	10%	4/41	⊕ 315	Терентьев Александр	2%	1/44	© 396
Бахарев Константин	9%	1/11	© 39	Чепа Алексей	2%	1/51	© 396
Козенко Андрей	9%	1/11	© 39	Гартунг Валерий	2%	1/55	© 396
Савицкая Светлана	9%	1/11	① 141	Крючек Сергей	2%	1/56	© 396
Емельянов Михаил	9%	9/102	() 166	Тумусов Федот	1%	1/76	© 396
Диденко Алексей	8%	3/36	<u></u> 20	Нилов Олег	1%	1/102	© 396
Андрейченко Андрей	8%	1/12	© 85				
Калашников Леонид	8%	1/12	(b) 185	Автономная некоммерч- исследований и иниц			

8% 2/25

₾ 65

Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» внесена Министерством юстиции РФ в реестр ∝некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента»

Дегтярев Михаил

Для заметок

Для заметок



