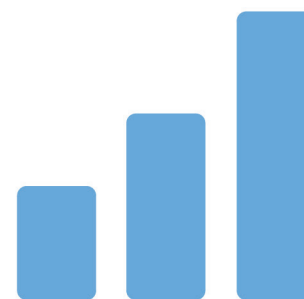


РЕЙТИНГ ЗАКОНОТВОРЦЕВ

СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ И ПАРТИЙНЫЕ ТРЕНДЫ
ПЕРВОЙ СЕССИИ ГОСДУМЫ VII СОЗЫВА



январь, 2017 г.

Оглавление

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ СЕССИИ	3
ОБЩАЯ ДИНАМИКА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В ХОДЕ СТАРТОВОЙ СЕССИИ ГОСДУМЫ VII СОЗЫВА	6
1. Замедление темпов и объёмов законодательства	6
2. Снижение числа «забракованных» депутатских инициатив из-за несоответствия регламенту	7
<i>График №1: доля возвращённых и отозванных депутатских законопроектов</i>	8
3. Преобладание инициатив исполнительной власти среди принятых законопроектов: новая тенденция или специфика стартовой сессии?	8
<i>График №2: доля принятых законопроектов в любом из чтений по субъектам права законодательной инициативы (без международных договоров)</i>	9
4. Непринятие нескольких правительственных законопроектов из «бюджетного пакета» - особенность новой конфигурации отношений Госдумы и правительства РФ	11
5. Тематика депутатского законодательства после федеральных выборов: приоритетное внимание вопросам качества власти и законопроектной работы	12
6. Укрепление межпартийного консенсуса в ходе голосований в Госдуме VII созыва	13
7. Лидерство «Справедливой России» в нише протестного голосования по вопросам бюджетной политики	14
<i>Таблица №1: особенности голосования по законопроектам двух «бюджетных пакетов»</i>	15
<i>График №3: индекс оппозиционности парламентских партий по результатам голосования за 26 принятых законов «бюджетного пакета»</i>	20
ПРОБЛЕМНЫЕ ИТОГИ ПЕРВОЙ СЕССИИ ГОСДУМЫ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ КАЧЕСТВА ПРОРАБОТКИ ЗАКОНОВ	21
1. Высокий удельный вес законопроектов, принимаемых по ускоренной процедуре	21
2. Сохраняется практика изменения концепции 1-го чтения в законопроектах, принимаемых в последние дни сессии	22
<i>Таблица №2: принятые законопроекты с серьёзными концептуальными изменениями во 2-м чтении</i>	24
3. Незавершённость первых системных мер Госдумы VII созыва по противодействию попыткам ведомственного законодательства в обход процедур полноценного обсуждения законопроектов	27
<i>Таблица №3: новые инициативы осенней сессии по повышению качества законодательства и усилению парламентского контроля</i>	28
ПАРТИЙНЫЙ И ПЕРСОНАЛЬНЫЙ РАЗРЕЗ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ РАБОТЫ ДЕПУТАТОВ В ПЕРВУЮ СЕССИЮ ГОСДУМЫ VII СОЗЫВА	31
1. Снижение числа активных депутатов и рост значимости групповых депутатских законопроектов	31
<i>График №4. Законодательская активность фракций с 19 сентября по 21 декабря 2016 года (включая совместные и межфракционные законопроекты)</i>	32
2. Совместное законодательство с другими фракциями и субъектами права законодательной инициативы – тенденция сессии для «Единой России»	33
3. «Справедливая Россия» - лидер сессии по депутатской активности	35
4. Наибольшее количество активных законодателей-новичков – в составе ЛДПР	37
5. Законодательная пауза в КПРФ	39

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ СЕССИИ



После внедрения новых требований к качеству законопроектной работы темпы законотворчества снизились: доля инициатив, внесённых депутатами, снизилась с 50% до 40%; доля принятых законопроектов уменьшилась на треть, несмотря на то, что впервые Госдума за одну сессию рассматривала две волны законопроектов о бюджетном процессе.



В 2,5 раза **снизилась доля законопроектов депутатов Госдумы, возвращённых авторам или отозванных ими** из-за несоблюдения регламентных требований (лишь 7,5% депутатских законопроектов сессии).



В первую «установочную» сессию Госдумы **в числе принятых** законопроектов хотя бы в одном из чтений **резко выросла доля правительственных инициатив** (с 41% до 71%), а доля депутатских законопроектов снизилась с рекордных 46% в предвыборную сессию до 17%.



В рамках выстраивания новой конфигурации отношений с исполнительной властью, **депутаты не приняли сразу 3 правительственных законопроекта из «бюджетного пакета»**, вызвавших концептуальное несогласие в Госдуме.



Профилирующие темы собственного депутатского законотворчества после выборов связаны с **повышением качества власти, законотворчества и парламентского контроля** (10,5% от числа всех депутатских инициатив) и развитием **партийно-избирательной системы** и общественного контроля (9,8%). Основные инициативы социально-экономического характера вносились поправками 2-го чтения в бюджет, а на уровне законотворчества «с нуля» заметны вопросы социальной поддержки граждан, семейной и демографической политики, здорового образа жизни.



В Госдуме VII созыва отмечен **значимый рост доли консенсусного голосования**, объединяющего все фракции. В ходе 1-х чтений показатель консенсусного голосования осенью удержался на прежнем уровне около 62%. **А в ходе 2-х чтений** консолидированная поддержка законопроектов теперь встречается **вдвое чаще, чем перед выборами - 55,5%** принятых законопроектов (раньше этот показатель чаще всего не превышал 40%). Из 26 социально-экономических законов «бюджетного пакета» почти треть (31%) была принята консенсусным голосованием либо голосами трёх парламентских фракций из четырёх.



Самую бескомпромиссную позицию при голосовании за законы «бюджетного пакета» занимала «Справедливая Россия». У «эсеров» выше, чем у КПРФ, доля протестного голосования по «бюджетному пакету» (большинство фракции голосовало «против» 54% бюджетных законопроектов в каждом из основных чтений) и наименьший уровень поддержки бюджетных законов (голосование «за» по 23% бюджетных законопроектов).



Госдуме VII созыва пока **не удалось преодолеть практику ускоренного принятия законопроектов сразу во втором и третьем чтениях за один пленарный день.** Доля таких случаев от общего числа принятых законов составила 50,9%, что лишь ненамного ниже показателя последней сессии Госдумы прошлого созыва, когда депутаты торопились выполнить законодательный план до начала предвыборных партийных съездов (56,9%). Однако теперь депутаты намного чаще утверждают в ускоренном режиме президентские, сенаторские и собственные законопроекты, а **доля ускоренного одобрения правительственных инициатив сократилась до 45%.** Удостоившийся вето Президента законопроект о системе «Контингент учащихся» также был принят депутатами по ускоренной процедуре в последний день сессии.



В первую сессию Госдуме VII созыва **не удалось полностью избавиться от практики прошлых лет по существенному изменению концепции законопроектов в ходе второго чтения,** что обычно случается при дефиците времени в конце сессии. Серьёзные концептуальные изменения или дополнения претерпели 6 принятых законов (5,5%), не считая законопроекты бюджетного характера.



Не завершён процесс создания чётких правовых гарантий качества законопроектной работы на уровне норм законов, а не регламентных процедур. Задачам повышения качества нормотворческой деятельности напрямую посвящено 7 новых законопроектов Президента РФ, депутатов и сенаторов. Из них вступили в силу только **защищённый порядок корректировки норм Гражданского кодекса РФ и президентский закон о новом типе постановлений КС РФ.** Ключевой, по экспертной оценке, для повышения прозрачности и предсказуемости законодательного процесса законопроект о защищённом порядке корректировки КоАП РФ был перенесён на 2017 год, хотя **негативная практика «скрытых» изменений норм КоАП РФ продолжилась и в Госдуме VII созыва.**



За два с половиной рабочих месяца Госдумы VII созыва **с самостоятельными инициативами выступили 100 парламентариев (22% депутатского корпуса), что в 2,5-3 раза ниже** показателей нескольких предыдущих сессий. Депутатское законотворчество стало менее индивидуализированным и в большей мере групповым – внутрифракционным, общefракционным, межфракционным или комитетским.



Лидером по числу внесённых самостоятельных законопроектов оказалась «Справедливая Россия», направившая в Госдуму все законопроекты из предвыборной программы, в большинстве из которых участвует лично Сергей Миронов.



«Единая Россия» задаёт в нижней палате курс на совместное законотворчество с другими фракциями, членами Совета Федерации или заксобраниями, а наиболее результативными депутатами фракции стали Дмитрий Вяткин и Павел Крашенинников.



В рядах ЛДПР, наряду с признанными лидерами парламентской работы Алексеем Диденко и Ярославом Ниловым, чаще, чем в других фракциях, **проявляют себя депутаты-новички.**



Фракционная **активность КПРФ снижена,** предвыборная программа КПРФ пока не превратилась в пакет фракционных законодательных инициатив. В результате лидером самостоятельного законотворчества среди коммунистов стал Валерий Рашкин.

ОБЩАЯ ДИНАМИКА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В ХОДЕ СТАРТОВОЙ СЕССИИ ГОСДУМЫ VII СОЗЫВА

1. Замедление темпов и объёмов законотворчества

Главным статистическим трендом первой сессии Госдумы VII созыва стало **замедление объёмов и темпов законотворчества в целом - и депутатского законотворчества в особенности**. Сокращение количества внесённых и принятых Госдумой законопроектов выглядит значительным даже с учётом того, что первая сессия парламента нового созыва оказалась почти на месяц короче предыдущих осенних сессий. Госдума начала работу 5 октября¹, тогда как в предыдущие годы сессия обычно стартовала в середине сентября, сразу после Единого дня голосования.

Депутаты стали **авторами около 40% законодательных инициатив, поступивших в нижнюю палату парламента** за период с 19 сентября по 21 декабря 2016 года (133 законопроекта, внесённых депутатами самостоятельно или совместно с членами СФ либо региональными заксобраними, из 330 всего поступивших законопроектов). В прошлом созыве доля депутатских законопроектов **обычно составляла около половины** или больше: так, осенью 2015 года депутаты подготовили 350 законопроектов из 714 внесённых (49%), в заключительную предвыборную сессию весной 2016 года - 471 законопроект из 880 (53,5%).

Соответственно, **уменьшилось и количество законопроектов любого авторства, которые были приняты хотя бы в одном из чтений** на осенних заседаниях. Если в первом полугодии 2016 года депутаты одобрили в любом из чтений 294 законопроекта от всех субъектов права законодательной инициативы, то теперь этот показатель снизился на треть и составил 189 законопроектов².

Таким образом, первые итоги работы Госдумы нового созыва показывают, что парламентарии из разных фракций в целом поддержали линию на более тщательную проработку своих законодательных инициатив, их предварительное обсуждение на площадке фракций - вместо стремления только к количественным показателям активности и подчас злоупотребления правом законодательной инициативы в PR-целях. Кроме того, свою роль в снижении интенсивности депутатского законотворчества сыграло изменение качества парламентского корпуса после перехода на смешанную модель выборов и значительное обновление депутатского состава. Депутаты-одномандатники в отличие от списочников должны уделять больше внимания адресной работе с проблемами избирателей по их обращениям и наказам, что далеко не всегда требует подготовки отдельных законопроектов.

1. Базу исследования составили законопроекты, официально **внесённые в парламент в период с 19 сентября** (на следующий день после ЕДГ) **по 21 декабря включительно** (день последнего пленарного заседания), а также законопроекты, рассмотренные на пленарных заседаниях в период с 5 октября по 21 декабря, даже если они были внесены в более ранние сроки и перешли от Госдумы предыдущего созыва. Депутатские законопроекты, поступившие в Госдуму в период с июля по середину сентября, в значительной мере носили предвыборный характер и не учитываются для содержательного анализа, если только они не были рассмотрены на пленарных заседаниях Госдумы осенью.

2. В расчётах не учитываются ратифицируемые парламентом в одном чтении международные соглашения и договоры РФ, однако сюда включены законопроекты-отчёты об исполнении бюджетов внебюджетных фондов РФ.

А многие впервые попавшие в Госдуму политики из регионов и общественники только осваиваются в роли федеральных законодателей. Изменилась и форма реагирования большинства депутатов на события в стране и мире, которая раньше нередко заключалась в том, чтобы оперативно вносить новый законопроект (нередко, запретительного характера) после каждого резонансного события и подчас без должной его экспертной проработки.

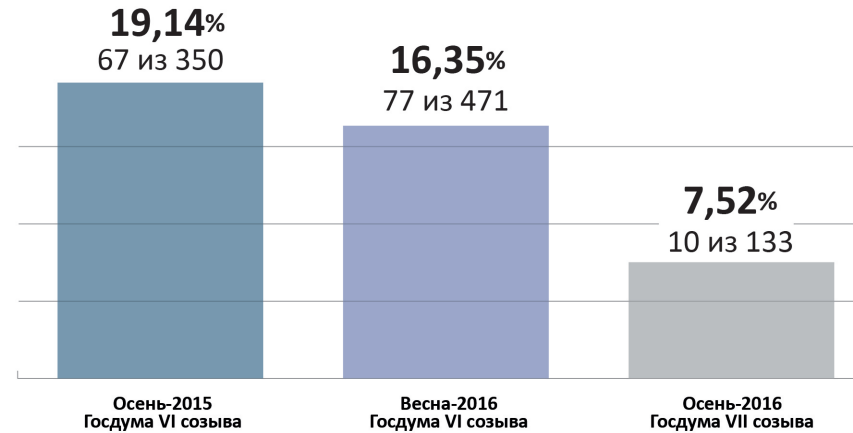
2. Снижение числа «забракованных» депутатских инициатив из-за несоответствия регламенту

Косвенным показателем повышения качества проработки депутатских инициатив стало **заметное снижение доли депутатских законопроектов, которые после внесения возвращаются авторам** по причине несоответствия регламенту (отсутствие заключения правительства РФ или ещё и Верховного Суда РФ - для поправок в Уголовный кодекс) либо отзываются авторами самостоятельно (чаще всего тоже по причине их недостаточной проработки).

В последние годы доля таких заведомо «некондиционных» депутатских инициатив, вносившихся скорее для личного и партийного PR, а не содержательного рассмотрения, приближалась к 20% (так, осенью 2015 года было возвращено авторам или отозвано 19,1% депутатских законопроектов, весной 2016 года - 16,4%). **В первую сессию Госдумы VII созыва возвращено** лишь 10 депутатских законопроектов из 133, т.е. **только 7,5% инициатив депутатов**. Причём часть из не соответствующих регламентным требованиям законопроектов была представлена ещё парламентариями ушедшего созыва в последние недели исполнения полномочий.

Постепенная нормализация показателя не соответствующих регламенту законопроектов свидетельствует об эффективности предложенных в Госдуме VII созыва механизмов предварительной экспертизы инициатив внутри фракций. Кроме того, оппозиционные партии после завершения федеральных выборов не так активно используют парламентский ресурс для демонстрации своей политической позиции, что раньше нередко выражалось во внесении заведомо не соответствующих регламенту законопроектов без заключений правительства РФ - в расчёте на создание инфорповода самим фактом поступления инициативы в Госдуму. Также ряд депутатов, чаще остальных отличавшихся непроработанным законодательством, не смогли сохранить мандаты по итогам выборов.

График №1: доля возвращённых и отозванных депутатских законопроектов



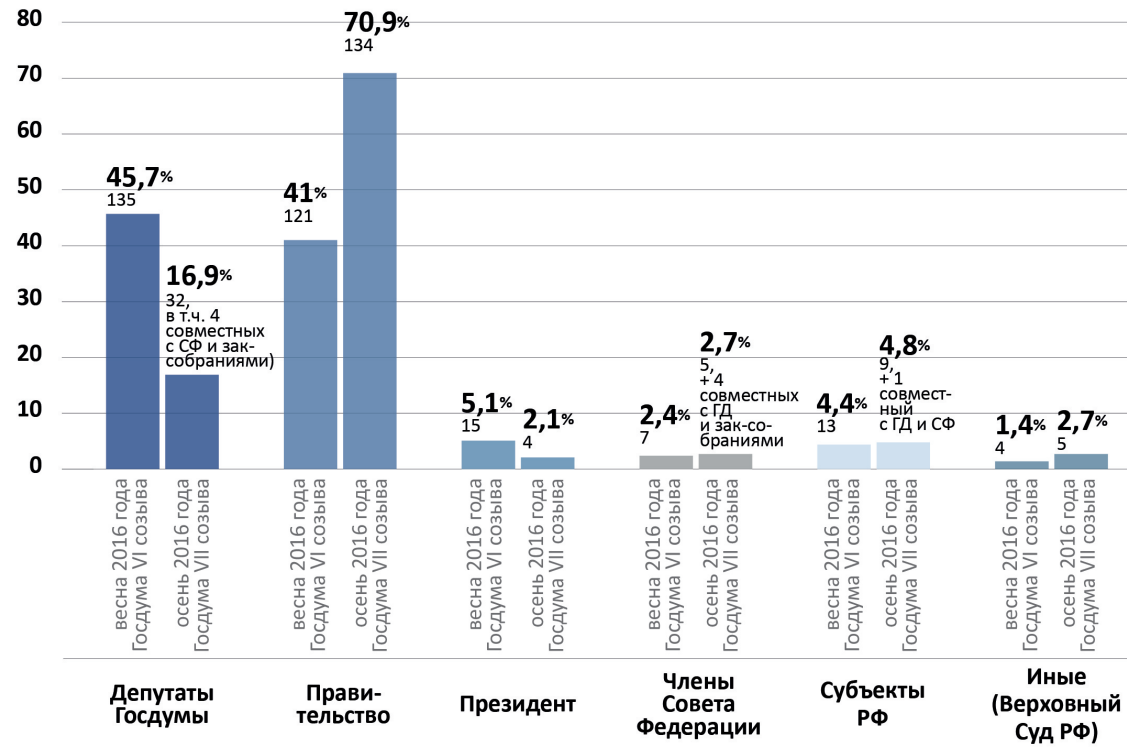
3. Преобладание инициатив исполнительной власти среди принятых законопроектов: новая тенденция или специфика стартовой сессии?

«Охлаждение» темпов депутатского законотворчества повлекло за собой другую содержательную особенность первой сессии Госдумы VII созыва – **крен в сторону принятия инициатив преимущественно исполнительной власти**. Из 189 законопроектов, принятых за сессию хотя бы в одном из чтений, **доля правительственных составила 71%** (134 законопроекта, не считая ратификацию международных договоров). Это почти вдвое выше последних показателей Госдумы прошлого созыва: перед выборами только 41% принятых в любом из чтений законопроектов (121 инициатива) был внесён правительством РФ.

Депутатских законопроектов среди принятых осенью в одном из чтений оказалось **лишь 17%** (32 законопроекта, включая 4 совместных с членами СФ или заксобраниями). Тогда как перед выборами в Госдуму, когда исполнительная власть часто уступала парламентариям авторство социально-экономических законопроектов, подготовленных ведомствами, эта доля составляла рекордные почти 46% (135 законопроектов).

Примерно на таком же уровне находится и количественный **депутатский вклад в поправки 2-го чтения к двум ключевым бюджетным законопроектам** – о корректировке бюджета текущего 2016 года и о проекте бюджета на 2017-2019 гг. Среди принятых и учтённых поправок в бюджет-2016 доля депутатских инициатив составила **почти 21%** (14 из 67 поправок, утверждённых во 2-м чтении). Результативных поправок депутатов в проект бюджета на 2017-2019 гг. **оказалось 23%** (70 из 304 поправок, учтённых во 2-м чтении).

График №2: доля принятых законопроектов в любом из чтений по субъектам права законодательной инициативы (без международных договоров)



На основании итогов только одной сессии **пока преждевременно судить о том, является ли такой дисбаланс по доле принимаемых законопроектов новой долгосрочной тенденцией** для Госдумы VII созыва или лишь следствием специфики осенней сессии и новых требований к организации законодательного процесса. Показательной станет весенняя сессия 2017 года, которая будет первой полноценной сессией Госдумы VII созыва.

К особенностям первой, «установочной» сессии, обусловившим высокий удельный вес правительственных законопроектов, можно отнести:

- первый в истории **длительный перерыв** между последней сессией Госдумы прошлого созыва и началом работы вновь избранной Госдумы (с 24 июня по 5 октября, т.е. 3,5 месяца), в течение которого депутаты были сосредоточены на избирательной кампании, а основная масса неотложных законопроектов готовилась правительством РФ;
- прохождение в укороченную сессию впервые **сразу двух «бюджетных волн»**, связанных сначала с корректировкой текущего бюджета, а затем и принятием бюджетных законов на ближайшую трёхлетку. Законы «бюджетного пакета» традиционно вносятся правительством РФ, а не депутатами;
- установку в Госдуме VII созыва на **отход от практики прошлых лет, когда депутаты от своего имени часто вносят ведомственные законопроекты** в целях более быстрого их принятия. Полностью отказаться от таких «номинальных» депутатских законопроектов или поправок ко 2-му чтению, формально улучшающих статистику депутатского законотворчества, не удалось, однако их доля заметно сократилась;
- курс нового руководства Госдумы на **более детальное рассмотрение законопроектов, что повлекло за собой замедление темпов оформления новых законов**. Правительственные законопроекты, как и президентские, имеют приоритетный характер и рассматриваются в первую очередь, а инициативы самих депутатов находятся во второй очереди обсуждения и в условиях возросшей продолжительности парламентских слушаний чаще переносятся на следующие заседания по причине нехватки времени;
- **выстраивание фракцией «Единая Россия» новой конфигурации взаимодействия с правительством РФ**, в том числе практики регулярных заседаний фракции с участием премьер-министра и ключевых министров. Новый формат, как и более тесная работа обновлённых комитетов Госдумы с профильными регуляторами, может облегчить депутатам правящей партии включение собственных инициатив в текст правительственных законопроектов ещё на стадии их разработки или уточнения ко 2-му чтению;
- значительное обновление состава депутатского корпуса и отсутствие у депутатов-новичков заранее проработанных с исполнительной властью законопроектов «на принятие», в то время как многие оставшиеся в Госдуме с прошлого созыва депутатские законопроекты утратили актуальность.

4. Непринятие нескольких правительственных законопроектов из «бюджетного пакета» - особенность новой конфигурации отношений Госдумы и правительства РФ

Несмотря на доминирование правительства РФ в ходе законотворческого процесса, отличительной особенностью первой сессии Госдумы VII созыва стал **отказ депутатов принять отдельные правительственные законы из обычно обязательного «бюджетного пакета» вследствие принципиальных разногласий** с кабинетом министров по их сути. Вместо них были одобрены собственные депутатские инициативы по той же теме, но поправками в другие правительственные законопроекты.

Прежде всего, это правительственный законопроект о поправках в Налоговый кодекс РФ, в котором **обещанная малому бизнесу налоговая льгота** за приобретение электронной контрольно-кассовой техники (фиксированный вычет для ИП) **была «упакована» вместе с неприемлемой инициативой возобновить индексацию в 2017-2019 гг. базового коэффициента для расчёта ЕНВД** (что влекло бы рост налога для малого бизнеса на этом спецрежиме на 4-5% ежегодно). В итоге законопроект **прошёл только 1-е чтение**, а в составе другого законопроекта депутаты концептуально пересмотрели предложение правительства и продлили «заморозку» дефлятора ЕНВД на прежнем уровне ещё на один год.

В другом правительственном законопроекте из «бюджетного пакета», предполагавшем **повышение взносов в ФОМС в 2019 году с 5,1% до 5,9% без предварительного обсуждения с бизнес-сообществом**, негативное для предпринимателей решение тоже было «упаковано» вместе с востребованной инициативой - продлить существующую шкалу страховых взносов на пенсионное и социальное страхование, включая регрессную шкалу для высоких зарплат, до 2019 года включительно. В результате законопроект не дошёл даже до 1-го чтения.

Наконец, также **не дошёл до 1-го чтения правительственный законопроект с отложенным сроком начала действия, изменявший принципы политики государства по индексации выплат госслужащим** и сотрудникам органов внутренних дел. Предлагалось с 2018 года исключить увязку размера индексации выплат госслужащим с уровнем инфляции за предыдущий год и принимать решение о проведении индексации или отсутствии таковой каждый год индивидуально в самом ФЗ о федеральном бюджете - то есть придать постоянный характер временному «антикризисному» решению, которое уже позволило правительству в кризис заморозить зарплаты госслужащих. Как и в других конфликтных случаях, непопулярная инициатива правительства РФ в отношении зарплат госслужащих была «пакетирована» вместе с благоприятными предложениями - увеличить ряд социальных выплат за счёт перехода на единый срок индексации и привязку к фактическому, а не прогнозируемому уровню инфляции.

5. Тематика депутатского законотворчества после федеральных выборов: приоритетное внимание вопросам качества власти и законопроектной работы

Тематическое распределение 133 депутатских законопроектов, внесённых в Госдуму VII созыва, наглядно подтверждает **смещение содержательных приоритетов в парламентской работе по сравнению с предыдущим созывом**. В данном случае методологически более корректным является сравнение осенней сессии 2016 года с осенней сессией 2015 года. В ходе этих сессий депутатская активность была в меньшей степени зависима от предвыборного популизма партий и кандидатов-одномандатников, чем в первом полугодии 2016 года. А благодаря принятию в каждую из осенних сессий закона о бюджете на очередной год, социально-экономические аспекты законотворчества в сопоставимом объёме распределялись как между собственными законопроектами депутатов, так и между поправками в правительственные «бюджетные пакеты».

Осенью 2016 года **лидирующей темой законотворчества депутатов стали вопросы качества власти, законотворчества и парламентского контроля – 10,5%** от числа всех инициатив сессии (14 законопроектов, внесённых депутатами). Из них 5 законопроектов напрямую касаются организации законотворческого процесса и парламентского контроля и имеют хорошие шансы на реализацию в том или ином виде (см. далее Таблицу №2), а ещё столько же направлены на введение особых требований к госслужащим и руководителям госкомпаний. Годом ранее этим вопросам было посвящено около 3% депутатских инициатив, а тематика качества законотворчества ограничивалась точечными предложениями по усилению парламентского контроля за исполнительной властью и расходованием госсредств в бюджетном процессе.

Следующей по значимости темой для депутатов оказались **вопросы развития избирательной и партийной систем, общественного контроля – 9,8%** (13 депутатских законопроектов сессии). Прирост внимания парламентариев к этой теме по сравнению с осенью 2015 года (тогда доля составляла 6,3%) вызван исключительно интересом к ней со стороны оппозиции после поражения на федеральных выборах. Только в двух законопроектах данной категории совместно с оппозицией участвовали депутаты «Единой России» - и оба межфракционных законопроекта, о реформе порядка выборов в ОП РФ и увеличении госфинансирования для парламентских партий, были приняты.

Среди других «политических» тем депутатского законотворчества в осеннюю сессию **выделяются вопросы защиты прав обвиняемых и гарантии прав на судебную защиту**. Хотя число новых депутатских инициатив на эту тему невелико (только 2,3%), Госдума VII созыва в первую сессию **одобрила хотя бы в одном из чтений несколько предыдущих депутатских инициатив правозащитного профиля**. Речь идёт о расширении практики применения альтернативных мер пресечения, допгарантиях для обвиняемых на получение копии постановления о возбуждении дела для обжалования, уголовной ответственности за фальсификацию доказательств по административным делам (предусмотрена после 2-го чтения также и для должностных лиц), гарантиях информирования обвиняемых и адвокатов о назначении судебной экспертизы. Кроме того, Госдума VII созыва реализовала договорённости с правозащитниками, существенно смягчив законопроект ФСИН о порядке применения силы к заключённым (поправки 2-го чтения внесены именно депутатами, а не правительством).

Что касается социально-экономической проблематики, то в первую сессию Госдумы VII созыва **наибольшее внимание** депутаты уделили вопросам **социальной поддержки граждан** (5,3% собственного законотворчества) и близким сюжетам на тему **поддержки социальных НКО** (ещё 2,3%), **семейной и демографической политике** (4,5%, это основная тема для совместного законотворчества депутатов Госдумы и сенаторов), **здоровому образу жизни**, включая борьбу с курением и алкоголизмом (4,5%).

По сравнению с осенью 2015 года и, тем более, с заключительной предвыборной сессией Госдумы прошлого созыва, **заметно снизилась** доля новых депутатских инициатив по вопросам **ЖКХ и капремонта** (с 7% до 3%, хедлайнерами темы в предвыборные сессии была «Справедливая Россия»), прав **автомобилистов** и грузоперевозчиков (2,3%), **финансовых и потребительских прав** граждан (3%), интересов **«дольщиков»** (3%).

Несмотря на приход в Госдуму одномандатников и более сильную привязку депутатов-списочников к своим территориям, чем раньше, депутаты в ходе осенней сессии **не успели выступить с самостоятельными законопроектами о поддержке отдельных территорий** – инициативы на эту тему вносила преимущественно исполнительная власть. Пока **единичны и случаи прямого лоббирования через депутатов общих региональных интересов**: например, сперва именно через депутата от Татарстана был внесён выгодный регионам и местным бюджетам законопроект об отмене моратория на кадастровую переоценку земель, а в итоге близкая по смыслу норма прошла в виде поправки группы сенаторов и депутатов ко 2-му чтению правительственного «налогового пакета». Это говорит о том, что руководству «Единой России» на первом этапе удалось встроить одномандатников в общепартийную работу, избежав рисков усиления прямого «регионального лоббизма» в противовес позиции фракции. В то же время наблюдается **практика внесения совместного законопроекта депутатом от региона и заксобранием этого же субъекта РФ** по местным проблемам, требующим регулирования с федерального уровня. Она может получить развитие в 2017 году, после того как Госдума станет площадкой для работы Совета законодателей РФ.

6. Укрепление межпартийного консенсуса в ходе голосований в Госдуме VII созыва

Не реализовались опасения того, что вследствие появления у «Единой России» конституционного «супербольшинства» (343 мандата) и необходимости для оппозиции реабилитироваться в глазах собственного избирателя в Госдуме VII созыва начнёт ослабевать практика консенсусного голосования всех думских фракций. Наоборот, **по итогам осенней сессии Госдумы отмечается рост доли консенсусных законопроектов**, за которые голосуют все фракции, включая и КПРФ³. Хотя после неудачных для компартии выборов на программном октябрьском Пленуме ЦК КПРФ широко

3. После того, как Госдума VII созыва отменила голосование «по карточке» за отсутствующего депутата и количественная статистика голосований отражает реальное число депутатов, присутствующих в зале заседаний, в число «консенсусных законопроектов» авторами исследования включаются те, **за которые голосует более 65% депутатов каждой из фракций, а голоса «против» или «воздержались» отсутствуют** или являются единичными (недостающая часть депутатов, которая не голосовала по проекту, чаще всего отсутствовала в зале заседаний на момент голосования).

дебатировался вопрос о необходимости перейти к более оппозиционной работе в стенах парламента и чаще задействовать думскую трибуну для демонстрации критической позиции.

В ходе 1-х чтений, которые носят концептуальный характер и чаще встречают поддержку во всех партиях, показатель консенсусного голосования **осенью удержался на прежнем уровне около 62%** (97 консенсусных законопроектов из 156 одобренных в 1-м чтении осенью), весной он был практически идентичным - 61% (144 консенсусных законопроекта из 236 принятых). **Заметно укрепление межпартийного консенсуса в ключевом 2-м чтении**, где обычно сильнее всего проявляются разногласия между правящей партией и оппозицией вокруг содержательных поправок. Осенью доля законопроектов 2-го чтения, принятых большинством голосов каждой из фракций, **составила 55,5%** (61 законопроект из 110, прошедших 2-е чтение), **что вдвое выше весеннего показателя в 26,3%** (только 67 законопроектов из 255, одобренных во 2-м чтении).

Тенденция укрепления внутрипарламентского консенсуса **не связана исключительно с окончанием действия фактора избирательной кампании**. Приближение федеральных выборов действительно подталкивало оппозицию (прежде всего, КПРФ и «Справедливую Россию») в последнюю сессию Госдумы прошлого созыва чаще воздерживаться от совместного голосования с правящей партией. Однако исследования, проводившиеся Фондом ИСЭПИ в ходе предыдущих парламентских сессий, показывают, что ещё в 2015 году доля консолидированного голосования в решающем 2-м чтении была ниже нынешней и составляла от 31% (осень 2015 года) до 40% (весна 2015 года)⁴. Таким образом, **сохранение межпартийного консенсуса в Госдуме VII созыва имеет также объективную причину** - учёт предложений оппозиции в ходе комитетской и законодательской работы, совместное отстаивание фракциями интересов избирателей перед исполнительной властью, несмотря на получение «Единой Россией» конституционного «супербольшинства» и формальное отсутствие необходимости заручаться поддержкой депутатов других фракций.

7. Лидерство «Справедливой России» в нише протестного голосования по вопросам бюджетной политики

Учитывая, что ключевой задачей Госдумы осенью было принятие проекта бюджета и связанных социально-экономических законов, распределение голосования оппозиции по законопроектам «бюджетного пакета» является хорошим маркером их политической стратегии после выборов (см. таблицу №1). Завершив избирательную кампанию, в ходе которой оппозиция активно критиковала социально-экономическую политику правительства РФ, но при этом и сама получала обвинения от малых партий в недостаточном градусе оппозиционности, партии парламентского меньшинства анонсировали отказ поддержать проект бюджета и ряд связанных с ним непопулярных законопроектов.

4. См. выпуски «Рейтинга законотворцев» за 1-е полугодие 2015 года и 2-е полугодие 2015 года соответственно.

Результаты волеизъявления по 26 принятым бюджетным законопроектам (ещё 3 законопроекта правительства РФ не прошли Госдуму) показали, что **оппозиция сдержала обещание не голосовать за базовые законопроекты о бюджете, но, тем не менее, поддержала целый ряд отдельных социально значимых законов «бюджетного пакета»** или далеко не всегда выступила «против» их утверждения. Из 26 принятых бюджетных законов почти треть (8 законов, т.е. почти 31%) была принята консенсусным голосованием либо голосами трёх парламентских фракций из четырёх. Голосами исключительно «Единой России» принята половина законов «бюджетного пакета» (13), а иногда к ним добавлялись единичные голоса «за» от депутатов оппозиции. Консолидированное протестное голосование КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России» зафиксировано только против 7 бюджетных законопроектов в 1-м чтении (27%) - и лишь против 1 законопроекта в решающем 2-м чтении (4%). **Наиболее конфликтной бюджетной инициативой оказалось решение правительства РФ снова отложить повышенные выплаты неработающим сельским пенсионерам с сельским стажем более 30 лет, даже несмотря на то, что «Единая Россия» во 2-м чтении обязала кабинет министров представить меры по поддержке таких пенсионеров по экономическим результатам первой половины 2017 года (например, о единовременной компенсационной выплате).**

Таблица №1: особенности голосования по законопроектам двух «бюджетных пакетов»

ЗАКОНОПРОЕКТ	СОДЕРЖАНИЕ	ГОЛОСОВАНИЕ ОППОЗИЦИИ В 1-М ЧТЕНИИ	ГОЛОСОВАНИЕ ОППОЗИЦИИ ВО 2-М ЧТЕНИИ
КОРРЕКТИРОВКА БЮДЖЕТА НА 2016 ГОД			
О внесении изменений в ФЗ "О федеральном бюджете на 2016 год"	Уточнение параметров федерального бюджета на 2016 год (обычно происходит в конце весенней сессии)	Только ЕР «Против» - КПРФ, ЛДПР и СР	Только ЕР «Против» - КПРФ и СР (ЛДПР не голосовала)
О внесении изменений в ФЗ "О бюджете Фонда социального страхования на 2016 год" (№17146-7)	Корректировка текущего бюджета ФСС	Трёхфракционный «За» - КПРФ, ЛДПР «Против» - СР	Двухфракционный «За» - КПРФ «Против» - СР
О внесении изменений в ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2016 год» (№15461-7)	Сохранение в бюджете ФОМС 91,2 млрд. рублей по итогам 2016 года на выполнение обязательств по повышению зарплат медработникам (вместо возвращения их в бюджет)	Двухфракционный «За» - КПРФ	Двухфракционный «За» - КПРФ
О внесении изменений в ФЗ "О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2016 год" (№17066-7)	Увеличение основных параметров текущего бюджета ПФР на 2016 год. Без изменений во 2-м чтении.	Двухфракционный «За» - КПРФ «Против» - СР	Двухфракционный «За» - КПРФ «Против» - СР
ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ЗАКОНЫ БЮДЖЕТА НА 2017-2019 ГГ.			
О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 гг. (№15455-7)	Проект федерального бюджета 2017-2019 гг.	Только ЕР «Против» - КПРФ, ЛДПР и СР	Только ЕР «Против» - КПРФ и СР (ЛДПР не голосовала)
О внесении изменений в Налоговый кодекс РФ и отдельные законодательные акты (№11078-7)	Комплексный пакет по Основным направлениям налоговой политики 2017-2019 гг. Во 2-м чтении дополнен концептуальными нормами (налоговые каникулы самозанятых, отмена моратория на кадастровую переоценку).	Только ЕР «Против» - КПРФ, ЛДПР, СР	Двухфракционный «За» - ЛДПР «Против» - КПРФ, СР
О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и признании утратившими силу отдельных положений ... (для подготовки проекта ФЗ о федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, а также закрепления возможности по оперативному перераспределению бюджетных ассигнований, №4313-7)	Комплексный пакет поправок в Бюджетный кодекс РФ для принятия трёхлетнего бюджета (расщепление налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, порядок оперативного перераспределения бюджетных ассигнований на разные цели и особенности парламентского контроля за этими изменениями).	Только ЕР «Против» - КПРФ, СР	Только ЕР «Против» - КПРФ, СР

ЗАКОНОПРОЕКТ	СОДЕРЖАНИЕ	ГОЛОСОВАНИЕ ОППОЗИЦИИ В 1-М ЧТЕНИИ	ГОЛОСОВАНИЕ ОППОЗИЦИИ ВО 2-М ЧТЕНИИ
О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2017-2019 гг. (№15456-7)	Бюджет ПФР. Продление моратория на передачу страховых взносов в накопительную систему (на весь трёхлетний период). Льготы по страховым взносам для резидентов свободного порта Владивосток. Во 2-м чтении предусмотрены субсидии регионам на соцпрограммы для пожилых.	Только ЕР «Против» - СР	Только ЕР «Против» - СР
О бюджете Фонда социального страхования на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (№15458-7)	Проект бюджета ФСС на бюджетную трёхлетку Без поправок во 2-м чтении	Только ЕР «Против» - СР	Только ЕР «Против» - СР
О бюджете Федерального фонда ОМС на 2017-2019 гг. (№15457-7)	Основные параметры бюджета ФОМС на трёхлетку	Только ЕР Оппозиция в основном не голосовала	Только ЕР «Против» - СР
ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ «БЮДЖЕТНОГО ПАКЕТА» НА 2017-2019 ГГ. (КРОМЕ 3-Х ЗАКОНОПРОЕКТОВ, НЕ ПРИНЯТЫХ ГОСДУМОЙ)			
О единовременной выплате пенсионерам (№1177914-6)	Компенсационная выплата пенсионерам независимо от их статуса в размере 5 тыс. рублей вместо доиндексации пенсий за 2016 год	Консенсусный «За» - КПРФ, ЛДПР, СР (446 голосов)	Консенсусный «За» - КПРФ, ЛДПР, СР (426 голосов)
О внесении изменения в статью 217 Налогового кодекса РФ в связи с принятием ФЗ "О единовременной выплате пенсионерам" (№15464-7)	Единовременная выплата пенсионерам (5 тыс. руб.) не будет облагаться НДФЛ. Без значимых изменений во 2-м чтении.	Консенсусный «За» - КПРФ, ЛДПР и СР (417 голосов)	Консенсусный «За» - КПРФ, ЛДПР и СР (422 голоса)
О внесении изменений в ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в РФ" (№15460-7)	Продлеваются до конца 2017 г. сроки реализации программ модернизации здравоохранения субъектов РФ (строительство перинатальных центров). Продлеваются на 2017 г. выплаты медработникам по программе «Земской доктор» (с усилением контроля со стороны субъектов РФ за обоснованностью выплат). Дополнен нормой 2-го чтения о том, что правительство установит порядок софинансирования расходов регионов на высокотехнологичную медпомощь вне ОМС.	Консенсусный «За» - КПРФ, ЛДПР и СР (417 голосов)	Консенсусный «За» - КПРФ, ЛДПР и СР (393 голоса)
О внесении изменения в статью 1 ФЗ "О минимальном размере оплаты труда" (№15469-7)	Повышение МРОТ на 5,2% с 1 июля 2017 года до 7890 рублей в месяц Без изменений во 2-м чтении	Консенсусный «За» - КПРФ, ЛДПР и СР (424 голоса)	Консенсусный «За» - КПРФ, ЛДПР и СР (427 голосов)

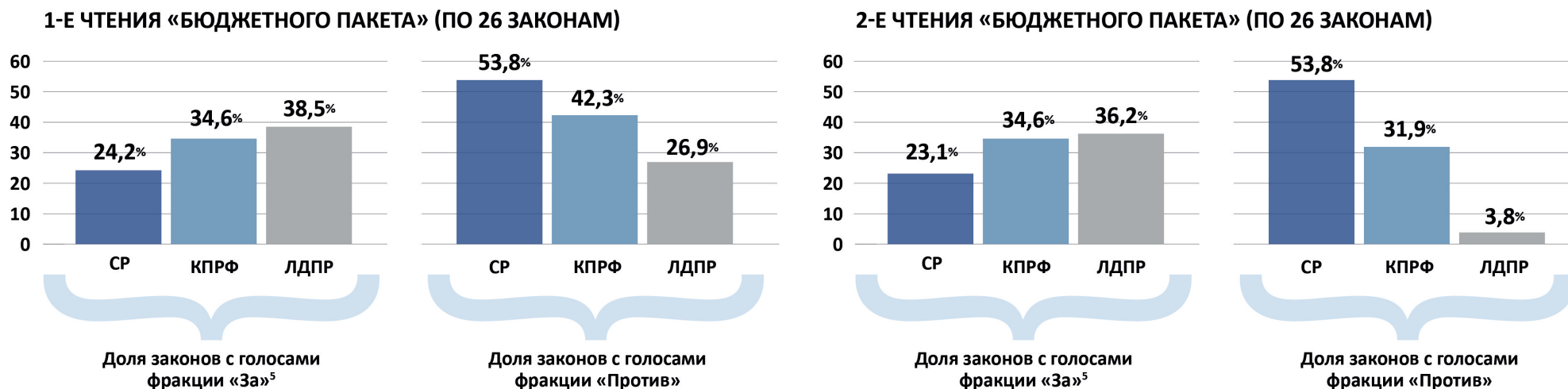
ЗАКОНОПРОЕКТ	СОДЕРЖАНИЕ	ГОЛОСОВАНИЕ ОППОЗИЦИИ В 1-М ЧТЕНИИ	ГОЛОСОВАНИЕ ОППОЗИЦИИ ВО 2-М ЧТЕНИИ
О нормативе финансовых затрат в месяц на одного гражданина ... по обеспечению лекарственными препаратами, мед. изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, на 2017 год (№15462-7)	Увеличение норматива по сравнению с 2016 годом примерно на 50 руб. Без поправок во 2-м чтении	Консенсусный «За» - КПРФ, ЛДПР, СР (428 голосов) «Против» - 2 депутата СР	Консенсусный «За» - КПРФ, ЛДПР, СР (425 голосов)
О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2017-2019 гг. (№15459-7)	Определяет тарифы страховых взносов на обязательное соцстрахование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	Трёхфракционный «За» - КПРФ и ЛДПР	Трёхфракционный «За» - КПРФ и ЛДПР
О внесении изменений в статью 12-1 ФЗ "О государственной социальной помощи" (№15465-7)	Сохранение доплат к пенсиям малоимущим пенсионерам на уровне 2016 года, даже если прожиточный минимум пенсионера в регионе уменьшился (реакция на снижение правительством РФ ПМП в 2017 году на 300 рублей). Но конструкция нормы предполагает, что в 2018 году фактический уровень доплат пенсионерам может снизиться исходя из уже сниженного ПМП за 2017 год. Без значимых изменений во 2-м чтении.	Трёхфракционный «За» - ЛДПР и СР «Против» - КПРФ	Двухфракционный «За» - СР и 40% членов фракции ЛДПР (остальная часть не голосовала) «Против» - КПРФ
О внесении изменений ... в части изменения порядка индексации выплат, пособий и компенсаций, установленных законодательством РФ, и приостановлении действия части 2 статьи 6 ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" (№15468-7)	С 2018 года вводится единый порядок и сроки индексации всех социальных выплат - раз в год с 1 февраля и в соответствии с фактическим уровнем инфляции за предыдущий год (обеспечит незначительное повышение отдельных выплат). На 2017-2019 гг. замораживается размер маткапитала на уровне предыдущих двух лет, без индексации на инфляцию. Во 2-м чтении жёсткая привязка индексации к фактическому уровню инфляции исключена, правительство РФ будет устанавливать коэффициент индексации (снижение социальных гарантий).	Двухфракционный «За» - ЛДПР «Против» - СР	Двухфракционный «За» - ЛДПР «Против» - СР
О внесении изменений в статью 33-1 ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в РФ" (№15467-7)	Сохранение размеров страховых пенсионных взносов на уровне 2016 года до 2019 года включительно. Без изменений во 2-м чтении	Двухфракционный «За» - ЛДПР и около 30% членов СР	Двухфракционный «За» - ЛДПР
Об ожидаемом периоде выплаты накопительной пенсии на 2017 год (№1182038-6)	Увеличение ожидаемого периода выплаты накопительной пенсии с 2017 года (повлечёт уменьшение размера ежемесячных выплат)	Только ЕР Оппозиция в основном не голосовала	Только ЕР «Против» - КПРФ

ЗАКОНОПРОЕКТ	СОДЕРЖАНИЕ	ГОЛОСОВАНИЕ ОППОЗИЦИИ В 1-М ЧТЕНИИ	ГОЛОСОВАНИЕ ОППОЗИЦИИ ВО 2-М ЧТЕНИИ
О приостановлении действия частей 14 и 15 статьи 17 ФЗ "О страховых пенсиях" (№15463-7)	<p>Очередной перенос сроков введения надбавки 25% к пенсиям сельских пенсионеров под предлогом кризиса.</p> <p>Ко 2-му чтению дополнен рамочной поправкой «ЕР» о том, что по итогам первого полугодия 2017 года правительство представит предложения по допподдержке сельских пенсионеров на весь период 2017-2019 гг.</p>	<p>Только ЕР «Против» - КПРФ, ЛДПР и СР</p>	<p>Только ЕР «Против» - КПРФ, ЛДПР и СР (но при голосовании за таблицу поправок ЛДПР поддержала рамочную норму о допподдержке пенсионеров в 2017 г.)</p>
О внесении изменений в ФЗ "О приостановлении действия положений ... в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц..." (№15470-7)	<p>На очередной год (до 2018 года) продлевается заморозка окладов госслужащих и военнослужащих (экономия до 100 млрд. рублей). Субъекты РФ могут провести повышение зарплат региональным госслужащим за счет собственных средств.</p> <p>Без изменений во 2-м чтении</p>	<p>Только ЕР «Против» - КПРФ, ЛДПР, СР</p>	<p>Только ЕР «Против» - СР и 33% членов фракции КПРФ (остальные не голосовали)</p>
О приостановлении действия абзаца первого пункта 3 статьи 14 ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятника истории и культуры) ..." в связи с ФЗ "О федеральном бюджете на 2017-2019 гг." (№15472-7)	<p>До 2020 года приостанавливаются выплаты за сохранение культурного наследия владельцам таких объектов либо их пользователям на безвозмездной основе.</p> <p>Поправками 2-го чтения сокращён период приостановки выплат - до 2019 года.</p>	<p>Только ЕР «Против» - КПРФ, СР</p>	<p>Только ЕР Оппозиция не голосовала</p>
О приостановлении действия части второй статьи 43 Закона РФ "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу... и их семей" в связи с ФЗ "О федеральном бюджете на 2017-2019 гг." (№15473-7)	<p>Приостановление под предлогом кризиса до 2018 г. действия нормы об обязательном ежегодном увеличении денежного довольствия для установления пенсий военным и силовикам на 2%.</p> <p>Без изменений во 2-м чтении.</p>	<p>Только ЕР «Против» - КПРФ, ЛДПР, СР</p>	<p>Только ЕР «Против» - КПРФ, СР</p>
О приостановлении действия ФЗ "О базовой стоимости необходимого социального набора" в связи с ФЗ "О федеральном бюджете на 2017-2019 гг." (№15471-7)	<p>В очередной раз приостанавливается перевод «сгоревших» вкладов граждан в начале 1990-х в целевые долговые обязательства РФ.</p> <p>Без изменений во 2-м чтении.</p>	<p>Только ЕР «Против» - КПРФ, ЛДПР, СР</p>	<p>Только ЕР «Против» - СР</p>
О внесении изменений в статью 33-3 ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в РФ" и статью 6-1 ФЗ "О внесении изменений ... в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения" (№15475-7)	<p>ПФР в 2017-2019 гг. будет учитывать взносы на обязательное пенсионное страхование исходя из того, что весь взнос пойдёт на финансирование страховой пенсии (законопроект связан с пролонгацией моратория на пенсионные накопления).</p> <p>Без значимых изменений во 2-м чтении.</p>	<p>Только ЕР «Против» - КПРФ</p>	<p>Только ЕР Оппозиция не голосовала</p>

В результате, как видно на обобщённом графике №3, **самой бескомпромиссной позицией при голосовании по «бюджетному пакету» выделялась не КПРФ, а «Справедливая Россия»**. У «эсеров» выше доля протестного голосования по «бюджетному пакету» (по 54% в каждом из основных чтений, «против» 14 законов из 26) и наименьший уровень поддержки бюджетных законов (около 23%, «за» только 6 законов). Коммунисты в 1-х чтениях опротестовали 11 законов (42%), а во 2-х чтениях баланс голосования «за» (около 35% законов) и «против» (32%) у КПРФ и вовсе оказался положительным. Такой расклад голосований, однако, коррелирует с особенностями позиционирования двух левых партий в течение предвыборной кампании: именно «справедливороссы» вели наиболее агрессивную кампанию критики в адрес исполнительной власти и «Единой России», широко апеллируя к проблематике социальной справедливости. Возможно, это и оттолкнуло часть избирателей «эсеров», привыкших видеть в ней умеренную альтернативу «Единой России», перенаправив их к ЛДПР, занявшей нишу яркой, но конструктивной оппозиции по социальным вопросам.

В ходе парламентских голосований по «бюджетному пакету» **ЛДПР осталась в этой умеренной политической нише, уже принесшей партии успех на выборах**. Уровень положительного голосования за бюджетные законы осенью 2016 года у ЛДПР (37-38% законов) и КПРФ (35%) практически одинаков. Но в решающих 2-х чтениях, если бюджетный законопроект всё равно идёт на принятие, партия В. Жириновского не использует парламентскую трибуну ради демонстрации оппозиционности как таковой, предпочитая скорее пропустить голосование, чем выступить принципиально «против».

График №3: индекс оппозиционности парламентских партий по результатам голосования за 26 принятых законов «бюджетного пакета»



5. Единичное голосование депутатов оппозиции «за» или «против» законопроекта статистически малозначимо и не учитывалось для расчёта обобщённого индекса. Депутаты оппозиции практически не отдают свой голос за вариант «воздержаться», предпочитая в таких случаях не голосовать по законопроекту в принципе.

ПРОБЛЕМНЫЕ ИТОГИ ПЕРВОЙ СЕССИИ ГОСДУМЫ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ КАЧЕСТВА ПРОРАБОТКИ ЗАКОНОВ

1. Высокий удельный вес законопроектов, принимаемых по ускоренной процедуре

Несмотря на стремление к всестороннему обсуждению законопроектов и соблюдению регламентных сроков их подготовки, а также на процедурные изменения, создавшие условия для размеренного, не «аврального» голосования (переход к трём неделям пленарных заседаний в месяц вместо двух), **в ходе первой сессии Госдумы VII созыва не удалось преодолеть практику ускоренного принятия законопроектов**, широко распространённую в прежние годы.

Доля случаев, **когда закон принимается Госдумой во 2-м и 3-м чтениях в один день**, от общего числа принимаемых за сессию законопроектов оставалась высокой. В первом полугодии 2016 года, когда уходящему на трёхмесячную избирательную кампанию в регионах составу Госдумы требовалось оперативно выполнить законотворческую программу, этот показатель составил 56,9% (145 законов было принято во 2-м и 3-м чтениях за один день или сразу в 1-м чтении и в целом, тогда как из стен парламента всего вышло 255 законов). **Осенью 2016 года отметка 50% тоже была превышена – 50,9% (56 законов**, принятых в том режиме, из 110 в целом принятых за сессию). Отчасти это связано с малой продолжительностью осенней сессии.

Однако в Госдуме VII созыва ускоренный режим дифференцированно применяется к законопроектам разных субъектов. В последние месяцы работы Госдумы прошлого созыва практика проведения основных чтений в один день равным образом затрагивала как депутатские (60,5% от числа всех принятых депутатских законопроектов), так и президентские (60%), правительственные (55,6%) и сенаторские (60%) инициативы. Новый состав Госдумы в первую очередь применяет ускоренный режим для президентских и сенаторских законопроектов (все 100% принятых законопроектов этих авторов были одобрены в основных чтениях за один день), а также для заблаговременно проработанных депутатских инициатив (75% всех принятых депутатских законопроектов сессии). Наоборот, **среди большого количества правительственных законов, утверждённых осенью 2016 года, только 44,9% прошли основные чтения за один день**. Эти статистические изменения отражают курс депутатов Госдумы VII созыва на более тщательную работу с правительственными инициативами. Она особенно важна в условиях, когда правительство РФ стало доминирующим автором после того, как инициативы депутатов стали подвергаться более тщательной предварительной экспертизе внутри фракций ещё до внесения в парламент.

Положительной тенденцией является и то, что теперь чаще разносится по времени 2-е и 3-е чтение наиболее сложных законопроектов, которые сопровождаются значимыми корректировками по мере их прохождения в Госдуме. **Осенью за один день в основных чтениях принимались, как правило, простые законопроекты**: в них Госдума либо не вносит поправки вовсе, либо поправки имеют только редакционно-уточняющий характер (например, по сроку вступления закона в силу, как в случае законопроекта о поддержке печатных СМИ, увеличившего предельный объём рекламы в одном номере).

Лишь на двух последних заседаниях Госдумы перед уходом на зимние каникулы, 16 декабря и 21 декабря, **среди инициатив, одобренных в двух чтениях за день, оказался ряд законопроектов с большим объёмом содержательных изменений.** Именно итоги двух последних заседаний ухудшили содержательные показатели качества законотворческой деятельности Госдумы за сессию в целом.

В ускоренном режиме на заседании 21 декабря, в частности, был принят **законопроект о создании системы «Контингент обучающихся», получивший вето Президента РФ** и ещё на этапе его внесения вызвавший острую реакцию родительских активистов и противников «ювенальной юстиции». Претензии главы государства вызвала именно редакция депутатских поправок 2-го чтения, которые были внесены представителями «Единой России» - выходцами из образовательной системы. Их поправки отдали решение принципиальных вопросов о перечне аккумулируемых в системе данных и порядке доступа к ним на уровень подзаконных актов правительства РФ, а также наделили субъекты РФ правом практически без ограничений расширять содержание региональных информационных систем и перечень имеющих к ним доступ лиц.

Кроме того, на двух последних заседаниях **ускоренный режим был применён к нескольким законопроектам с изменившейся концепцией:**

- поправки в ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»», которые во 2-м чтении трансформировались из редакционно-терминологических в содержательные (принятие законопроекта в форсированном режиме на предпоследнем заседании 16 декабря дало возможность провести через Госдуму в 2016 году также специальные «сколковские» поправки в Налоговый кодекс);
- поправки в Налоговый кодекс РФ по поддержке транспортного машиностроения, которые во 2-м чтении утратили свой изначальный профиль (приняты на последнем заседании 21 декабря);
- поправки в Жилищный кодекс РФ по контролю за нормативами потребления коммунальных услуг, дополненные во 2-м чтении принципиально новыми нормами в интересах управляющих и ресурсоснабжающих компаний ЖКХ (приняты на последнем заседании 21 декабря).

2. Сохраняется практика изменения концепции 1-го чтения в законопроектах последних дней сессии

В ходе первой сессии Госдуме VII созыва также **не удалось полностью избавиться от сложившейся в прошлые годы практики существенного изменения концепции законопроектов во 2-м чтении**, как правило, вследствие ведомственного лоббизма в последние пленарные дни сессии. В отдельных случаях можно говорить о полном изменении смысла законопроекта, одобренного в 1-м чтении, либо о недостаточном соблюдении процедур сбора отзывов и заключений на принципиально новые поправки 2-го чтения. Осенью 2016 года **6 принятых законов (5,5% от 110 законопроектов, одобренных Госдумой в целом)**, не считая законопроекты о бюджете, претерпели серьёзные концептуальные изменения и дополнения во 2-ом чтении (см. таблицу №2).

Одобрение ещё нескольких предложений ведомственных и отраслевых лоббистов, которые серьёзно меняли изначальную концепцию, было отложено на весеннюю сессию 2017 года. Это, например, комплексный пакет поправок правительства РФ по созданию компенсационного фонда долевого строительства жилья, который правительство РФ не успевало провести отдельным законом и предлагало депутатам принять во 2-м чтении (одновременно в Госдуму через депутатов были внесены альтернативные законопроекты, в большей мере устраивающие региональных застройщиков), или важная для грузоперевозчиков инициатива об увеличении допустимого «перевеса» при движении по автодорогам общего пользования (предлагалась поправками 2-го чтения в законопроект, который изначально регулировал не связанные с этим вопросы обустройства дополнительных пунктов пропуска автомобилей через госграницу).

Таблица №2: принятые законопроекты с серьёзными концептуальными изменениями во 2-м чтении

ЗАКОНОПРОЕКТ	АВТОР	ИСХОДНАЯ ТЕМА	ДАТА 1-ГО ЧТЕНИЯ	КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ 2-ГО ЧТЕНИЯ	ДАТА 2-3-ГО ЧТЕНИЙ	ВЫГОДОПРИБРЕТАТЕЛИ ИЗМЕНЕНИЙ (экспертная оценка)
О внесении изменений в ЖК РФ и отдельные законодательные акты (в части наделения органов госжилнадзора полномочиями по проверке норматива потребления коммунальных услуг) № 1112685-6	Правительство РФ	Госжилинспекции получали право контролировать обоснованность нормативов потребления коммунальных услуг, установленных регионами, проводить внеплановые проверки по жалобам и т.п.	3 ноября (404 «за» - консенсусное голосование)	Очередной перенос сроков вступления в силу требований к УК об обязательном внесении сведений в ГИС ЖКХ (в том числе о размере платы за ЖКУ), а также сроков начала применения административной ответственности к УК за неисполнение требований по ГИС ЖКХ (поправки внесло Правительство РФ) Перенос сроков перехода на электронные заочные собрания собственников жилья через систему ГИС ЖКХ на 2018 год (поправки внесло Правительство РФ)	2-е чтение - 21 декабря (381 «за» - ЕР, СР и ЛДПР) 3-е чтение - 21 декабря (346 «за» - ЕР и СР)	1. Управляющие и ресурсоснабжающие компании в сфере ЖКХ , операторы фондов капремонта, единые расчётные центры в ЖКХ (новые требования вступят в силу только в 2018 году, а для УК в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе - в 2019 году) 2. Местные органы власти (в случае неспособности собственников собрать кворум на собрание имеют решающее влияние на выбор УК для обслуживания дома)
О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ №897800-6	ЗС Вологодской области	Терминологические изменения в связи с изменением смежных законов: дендропарки и ботанические сады определяются как ООПТ, а не природо-охранные учреждения	29 января 2016 г.	Изменения в ФЗ «Об отходах производства и потребления» и ЖК РФ: перенос сроков реформы системы утилизации отходов в регионах на период после президентских выборов (поправки внесло Правительство РФ)	2-е чтение - 14 декабря (425 «за» - консенсусное голосование) 3-е чтение - 16 декабря (378 «за», ЛДПР не голосовала)	1. Субъекты РФ (не успели подготовиться к введению реформы и создать региональных операторов, на участие в капитале которых претендует ГК «Ростех») 2. Правительство РФ (задержка выпуска подзаконных актов и проверки региональных схем и принципов тарифообразования; социально-политические риски роста платы за вывоз отходов для населения при внедрении новой системы в сжатые сроки)

ЗАКОНОПРОЕКТ	АВТОР	ИСХОДНАЯ ТЕМА	ДАТА 1-ГО ЧТЕНИЯ	КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ 2-ГО ЧТЕНИЯ	ДАТА 2-3-ГО ЧТЕНИЙ	ВЫГОДОПРИБРЕТАТЕЛИ ИЗМЕНЕНИЙ (экспертная оценка)
<p>О внесении изменений в ФЗ "Об инновационном центре "Сколково" (в части приведения терминологии в соответствие с Договором о ЕврАзЭС)</p> <p>№1135654-6</p>	Правительство РФ	<p>Терминологические изменения в связи с изменением терминологии в Договоре о ЕврАзЭС (понятия «Таможенный союз» и «таможенный брокер»)</p>	2 ноября (381 «за» - ЕР, ЛДПР и СР)	<p>Введены новые категории участников проекта «Сколково»: «партнер управляющей компании», «исследовательский корпоративный центр», «исследовательский центр» (поправки внесли депутаты-промышленные лоббисты от ЕР, СР и ЛДПР)</p>	<p>2-е чтение - 16 декабря (343 «за» - ЕР и СР)</p> <p>3-е чтение - 16 декабря (380 «за» - ЕР, ЛДПР и СР)</p>	<p>1. Эксперты предполагают, что одним из первых новым статусом воспользуется исследовательский корпоративный центр Сбербанка «Сбертех» (принятие поправок также позволило Госдуме на следующем заседании одобрить «сколковские» налоговые льготы для исследовательских корпоративных центров)</p>
<p>О внесении изменений в статью 105.14 части I и часть II Налогового кодекса РФ (в части стимулирования развития транспортного машиностроения)</p> <p>№1155134-6</p>	Правительство РФ	<p>Узкоотраслевой законопроект для крупного бизнеса: расширение льготы по налогу на имущество организаций за счёт транспортных средств, выпущенных с 2013 года и сменивших собственника в результате сделок внутри одного холдинга</p>	2 ноября (314 «за» - только ЕР)	<p>Предоставление «сколковских» налоговых льгот исследовательским корпоративным центрам (поправки внесли депутаты ЕР и СР).</p> <p>Продление льготного режима страховых взносов для IT-компаний на период до 2021 года включительно (поправки внесли депутаты ЕР и СР)</p>	<p>2-е чтение - 21 декабря (369 «за» - в основном ЕР и ЛДПР)</p> <p>3-е чтение - 21 декабря (331 «за» - ЕР)</p>	<p>1. Эксперты предполагают, что одним из первых новой льготой воспользуется исследовательский корпоративный центр Сбербанка «Сбертех» (принятие поправок в НК РФ стало возможным лишь после того, как 16 декабря Госдума приняла другой правительственный законопроект, которым было введено понятие «исследовательский корпоративный центр»)</p> <p>2. IT-отрасль (выполнение обещания Президента РФ о продлении льготного режима страховых взносов).</p>

ЗАКОНОПРОЕКТ	АВТОР	ИСХОДНАЯ ТЕМА	ДАТА 1-ГО ЧТЕНИЯ	КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ 2-ГО ЧТЕНИЯ	ДАТА 2-3-ГО ЧТЕНИЙ	ВЫГОДОПРИБРЕТАТЕЛИ ИЗМЕНЕНИЙ (экспертная оценка)
<p>О внесении изменений в ст. 1 ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и ст. 1 ФЗ "О контрактной системе..."</p> <p>№29089-7</p>	<p>Депутаты-активисты ОНФ А.Гетта (ЕР) и Л.Левин (СР)</p>	<p>Сохранение ФГУПов в сфере распространения массовой информации (по особому перечню) вне общего режима закупок в контрактной системе</p>	<p>7 декабря (350 «за» - ЕР и СР)</p>	<p>Концептуальное расширение вида ФГУПов, которые продолжают пользоваться особым режимом закупок - любые ФГУПы по критерию «имеющие существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан, обороноспособности и безопасности государства», перечень которых утвердит Правительство РФ (поправки коллективно внесли члены Комитета ГД по экономической политике от ЕР и ЛДПР)</p>	<p>2-е чтение - 16 декабря (363 «за» - ЕР и ЛДПР)</p> <p>3-е чтение - 21 декабря (371 «за» - ЕР и ЛДПР)</p>	<p>1. Согласно постановлению Правительства РФ, вышедшему в январе 2017 года, особым режимом воспользуются также ФГУПы силовых ведомств, «Росатома», Управделами Президента и др.</p>
<p>О внесении изменений в Налоговый кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ</p> <p>№11078-7</p>	<p>Правительство РФ</p>	<p>Комплексный бюджетно-образующий налоговый пакет на 2017-2019 гг. (в рамках «бюджетного пакета»)</p>	<p>2 ноября (314 «за» - только ЕР, консолидированное голосование оппозиции «против» - 91 голос)</p>	<p>Два концептуальных дополнения, помимо множественных изменений ставок и порядка администрирования.</p> <p>1. «Налоговые каникулы» для самозанятых в расширенной концепции по сравнению с вариантом Правительства РФ - право регионов обнулить налоги для дополнительных категорий самозанятых (поправки внесла группа депутатов ЕР).</p> <p>2. Фактическая отмена моратория на кадастровую переоценку земель в 2017-2019 гг., если только субъект РФ сам не ввёл мораторий - в более выгодной редакции, чем предлагало Правительство РФ (поправки внесла группа депутатов и сенаторов от Москвы, Московской области, Татарстана, Башкирии и Удмуртии)</p>	<p>2-е чтение - 16 ноября (363 «за» - ЕР и ЛДПР, «против» - 54 депутат КПРФ и СР)</p> <p>3-е чтение - 18 ноября (369 «за» - ЕР и ЛДПР, «против» - 55 депутатов КПРФ и СР)</p>	<p>1. «Единая Россия» (предвыборное обещание Д. Медведева по налоговым каникулам для самозанятых), но без соблюдения регламентного срока на обсуждение с регионами (поправки 2-го чтения уменьшат их налоговые поступления и являются предметом совместного ведения)</p> <p>2. Региональные и местные бюджеты, заинтересованные в росте налоговых платежей от бизнеса (фактическая отмена моратория на кадастровую переоценку земель, введённого только в июле 2016 года и ещё не успевшего вступить в силу). Аналогичные поправки также вносились отдельными законопроектами через депутатов, представляющих эти регионы, но не были рассмотрены.</p>

3. Незавершённость первых системных мер Госдумы VII созыва по противодействию попыткам ведомственного законотворчества в обход процедур полноценного обсуждения законопроектов

В первые месяцы работы Госдумы VII созыва на первом плане внимания депутатов оказались прежде всего вопросы дисциплинарного характера и создания организационных основ для повышения качества законотворческой деятельности. Тогда как **ряд инициатив системного характера, способных создать принципиально новые правовые гарантии качества законопроектной работы, были только обозначены** в среднесрочной повестке и в основном перешли на весеннюю сессию 2017 года.

Задачам повышения качества законопроектной и нормотворческой деятельности было напрямую посвящено **7 законодательных инициатив** (см. таблицу №3). Характерно, что правительство РФ и органы власти субъектов РФ не вносили в парламент системных предложений по повышению качества разработки и рассмотрения законопроектов.

Таблица №3: новые инициативы осенней сессии по повышению качества аконотворчества и усилению парламентского контроля

ЗАКОНОПРОЕКТ	АВТОР	ДАТА ВНЕСЕНИЯ	СОДЕРЖАНИЕ	ИТОГИ РАССМОТРЕНИЯ НА ОСЕННЕЙ СЕССИИ
О внесении изменений в ФКЗ "О Конституционном Суде РФ" (№36765-7)	Президент РФ	24 ноября	Вводится новый вид постановления КС РФ - постановление о признании нормативного акта соответствующим Конституции в толковании, данном КС РФ. Появляется необходимость изменять такие законы и нормативные акты в соответствии с решением КС РФ, чтобы исключить применение норм в ином толковании, не соответствующем позиции КС РФ. Принятие закона ставит в центр внимания проблеме некорректных законов и подзаконных актов, практика применения которых расходится с мотивировочной «теоретической» частью решений КС РФ.	Принят во всех чтениях, подписан Президентом
О внесении изменений в ФЗ "О введении в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях" (№2749-7)	П. Крашенинников (ЕР) И. Лебедев (ЛДПР) С. Иванов (ЛДПР)	10 октября	Предотвращение случаев фрагментарной правки КоАП РФ в составе других законопроектов ко 2-му чтению. Изменения в КоАП РФ могут вноситься только отдельными законопроектами	Был снят с 1-го чтения. Отрицательное заключение правительства. Обсуждается внесение аналогичных изменений в Регламент ГД
О внесении изменения в часть первую Гражданского кодекса РФ (№15656-7)	П. Крашенинников (ЕР)	28 октября	Предотвращение случаев фрагментированной правки ГК РФ в составе других законопроектов ко 2-му чтению. Изменения в ГК РФ могут вноситься только отдельными законопроектами	Принят во всех чтениях, подписан Президентом
О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам деятельности Счетной палаты РФ (№17731-7)	Н. Любимов (ЕР) И. Марьяш (ЕР, до избрания – глава региональной Контрольно-счётной палаты)	1 ноября	Комплексное усиление СП РФ как органа парламентского контроля. В том числе вводится контроль за региональными и местными бюджетами - получателями трансфертов из федеральных внебюджетных фондов и необходимость включать сведения о ходе исполнения бюджетов внебюджетных фондов в ежеквартальные доклады СП РФ Госдуме и Совету Федерации	Принят в 1-м чтении

<p>О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части государственной регистрации ... соглашений, заключаемых между ФОИВ и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий (№26268-7)</p>	<p>П. Крашенинников (ЕР)</p>	<p>14 ноября</p>	<p>Все соглашения субъектов РФ с федеральным центром о передаче полномочий в сфере административных правонарушений должны пройти процедуру госрегистрации в Минюсте и официально публиковаться (по аналогии с н-п актами). Порядок госрегистрации и основные требования к соглашениям будут установлены подзаконным актом правительства РФ.</p>	<p>Готовится к 1-му чтению.</p>
<p>О внесении изменений в ФЗ "О парламентском контроле" в части уточнения процедур парламентского контроля за принятием н-п актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами (№55228-7)</p>	<p>Межфракционный законопроект двух палат ФС РФ. Руководство ГД и фракций: И. Яровая (ЕР), И. Мельников (КПРФ), И. Лебедев (ЛДПР), О. Епифанова (СР), Н. Поклонская (ЕР), А. Бурков (СР), С. Решульский (КПРФ), Я. Нилов (ЛДПР) Профильные руководители СФ: Н. Федоров, В. Тьюлпанов</p>	<p>15 декабря</p>	<p>Обязанность правительства РФ представить в Госдуму проекты подзаконных актов при рассмотрении законопроектов в 3-м чтении, если они требуют принятия подзаконных актов. По законопроектам с отложенным сроком вступления в силу Госдума указывает срок, когда правительство РФ должно представить отчет о подготовке подзаконных актов. К рассмотрению отчёта также привлекаются аудиторы Счётной палаты РФ</p>	<p>Отказ от принятия законопроекта после договоренности с правительством РФ о внесении взаимных поправок в регламенты ГД и правительства РФ</p>
<p>О внесении изменений в статью 12.1 ФЗ «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса РФ» (№12231-7)</p>	<p>Член СФ от Омской области Е. Мизулина (СР)</p>	<p>24 октября</p>	<p>Запрещается внесение изменений в УПК РФ другими законопроектами (кроме изменения подсудности и подследственности уголовных дел в составе поправок в УК РФ). Все принятые в течение года поправки в УПК РФ вступают в силу с 1 марта нового года. Усиление влияния Генпрокуратуры (обобщает мнения всех органов следствия и дознания независимо от их подведомственности). Усиление Федеральной адвокатской палаты (обязательный отзыв палаты на проекты поправок в УПК)</p>	<p>Готовится к 1-му чтению.</p>

Среди собственных депутатских инициатив ключевыми для повышения качества законопроектной работы являются **предложения о «защищённом» режиме корректировки Гражданского кодекса РФ и КоАП РФ**. Внесение изменений в них (особенно в КоАП РФ) отдельными законами, по полной процедуре рассмотрения, способно затруднить ведомственный лоббизм для федеральных и региональных органов исполнительной власти и расширить возможности предпринимательского и профессиональных сообществ участвовать в их комплексной экспертизе. Напротив, имеющая место правка данных кодексов во 2-м чтении законопроектов из другой сферы, подчас поправками «последнего дня», позволяет их инициаторам обойти обязательные для 1-го чтения этапы оценки регулирующего воздействия и общественной экспертизы (например, на площадке Общественной палаты РФ).

Однако из этих двух системных инициатив депутаты **успели принять только проект Павла Крашенинникова о «защищённом» статусе Гражданского кодекса РФ** - основополагающего кодекса правовых норм для бизнеса и делового оборота. Продвижение **аналогичного особого порядка внесения поправок в КоАП РФ исполнительной власти удалось затормозить**. Законопроект Павла Крашенинникова, Игоря Лебедева и Сергея Иванова получил отрицательный отзыв правительства РФ, его рассмотрение хотя бы в 1-м чтении отложено на 2017 год. Между тем, каждое изменение КоАП РФ, как правило, серьёзно влияет не только на предпринимательский климат (вводятся административные санкции для предпринимателей или должностных лиц), но и на повседневную жизнь граждан (устанавливаются штрафы для физических лиц), подлежит предварительному обсуждению с регионами как предмет совместного ведения. Принятие таких изменений поправками 2-го чтения к другим законам может делать практические последствия принимаемых Госдумой норм непрозрачными и для хозяйствующих субъектов, и для граждан.

Вместе с тем, на фоне отказа согласовать принятие законопроекта о «защищённом» статусе КоАП РФ **осенью указанная практика корректировки норм КоАП РФ во 2-м чтении сторонних законопроектов продолжилась**. Например, изменение концепции правительственного законопроекта о полномочиях госжилинспекций проверять нормативы потребления коммунальных услуг случилось именно благодаря тому, что ко 2-му чтению под занавес сессии правительство РФ внесло в документ поправки ещё и в закон о порядке введения в действие ГИС ЖКХ. Они перенесли на 2018-2019 гг. начало полноценного применения некоторых статей КоАП РФ, устанавливающих санкции для должностных лиц органов власти и для бизнеса в сфере ЖКХ за неисполнение требований о внесении информации в систему. Тогда как в редакции 1-го чтения законопроект не затрагивал порядок вступления в силу и особенности применения этих норм КоАП РФ.

ПАРТИЙНЫЕ И ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ДЕПУТАТСКОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В ПЕРВУЮ СЕССИЮ ГОСДУМЫ VII СОЗЫВА

1. Снижение числа активных депутатов и рост значимости групповых депутатских законопроектов

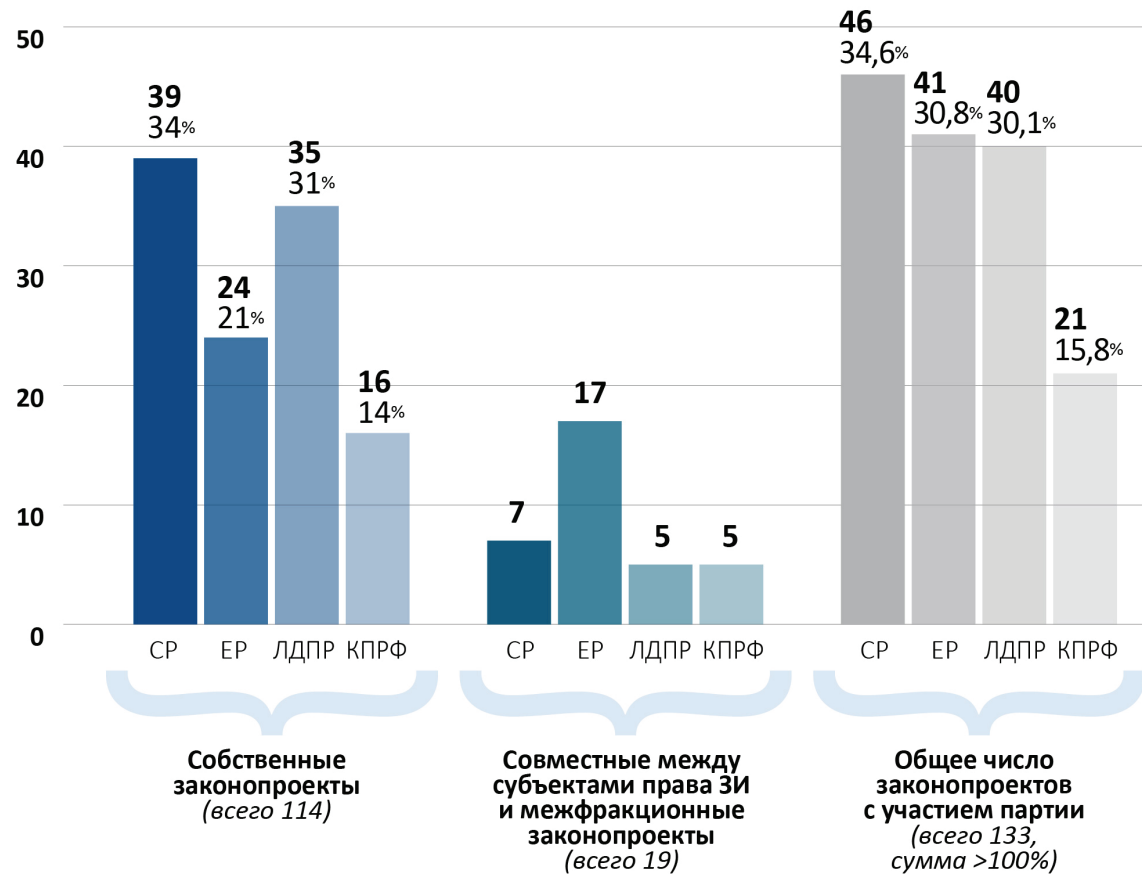
Всего за два с половиной рабочих месяца, с 5 октября по 21 декабря, **с законодательными инициативами выступили только 100 парламентариев (22% депутатского корпуса)⁶**. Данный показатель значительно ниже, чем в Госдуме предыдущего созыва: тогда за одну сессию авторами и соавторами новых законопроектов, как правило, становились более половины депутатов. Например, в первом полугодии 2016 года, в последнюю сессию перед выборами, свои инициативы внесли 259 депутатов (почти 58%). Осенью 2015 года активность проявили 53% парламентариев (240 депутатов-авторов собственных законопроектов). Ещё раньше этот показатель доходил до 65%.

Резкое снижение числа депутатов, выступивших с собственными законопроектами, с одной стороны, коррелирует с отказом Госдумы VII созыва от ориентации на количественные показатели законодательства как оценку эффективности депутатов и принятыми мерами организационного характера. А с другой – стало следствием появления в нижней палате большого числа новичков.

Внедряемые в Госдуме VII созыва требования к качеству вносимых депутатами инициатив уже в первую сессию привели к тому, что **депутатское законодательство стало менее индивидуализированным и в большей мере групповым** – внутрифракционным, общefракционным, межфракционным или комитетским. В связи с этим персональная статистика имеет большую объяснительную силу в разрезе фракций, а не в целом по депутатскому корпусу. Фракционная статистика депутатского законодательства видна на графике №4.

6. Традиционно в «Рейтинге законодателей» **учитывается только подпись депутата под первоначальным законодательным пакетом на момент его внесения** в Госдуму. Случаи присоединения депутата к ранее внесённому законопроекту не учитываются как собственная законодательная активность депутата, а поправки депутата ко 2-му чтению оцениваются при анализе комитетского законодательства.

График №4. Законотворческая активность фракций с 19 сентября по 21 декабря 2016 года (включая совместные и межфракционные законопроекты)



Депутаты малых партий («Родина», «Гражданская платформа»)

А. Журавлёв и Р. Шайхутдинов не выступали с собственными законодательными инициативами

2. Совместное законотворчество с другими фракциями и субъектами права законодательной инициативы – тенденция сессии для «Единой России»

После создания при фракции Координационного совета по законотворческой деятельности и переориентации Госдумы VII созыва на принцип более качественной подготовки собственных инициатив **депутаты «Единой России» сделали ставку на расширение коалиции в поддержку своих законопроектов.** Партия часто прибегает к внесению межфракционных законопроектов (11 инициатив, из них КПРФ и ЛДПР участвовали в 5 каждая, а «эсеры» - в 7) и совместных инициатив с другими субъектами права законодательной инициативы (6 законопроектов, из них 3 совместно с сенаторами и 3 в связке «депутат от региона – заксобрание этого региона»). Такой подход укрепил показатели консенсусного голосования в Госдуме нового созыва, несмотря на доминирование «единороссов» по числу депутатских мандатов.

Основными приоритетами законотворчества депутатов «Единой России» в осеннюю сессию стали повышение **качества власти и парламентского контроля** (4 собственных законопроекта), поддержка **социальных НКО** в рамках реализации президентских поручений на эту тему (3 законопроекта) и совместная с членами СФ работа по **профилактике семейно-бытового насилия и поддержке семьи** (3 законопроекта). Благодаря принятию соответствующих законов, основными законодателями сессии в рядах «Единой России» стали **абсолютный лидер сессии по результативности Дмитрий Вяткин** (3 внесённых и сразу принятых законопроекта – по социальным НКО и Общественной палате РФ, а также ещё 1 принятый проект прошлого созыва о поправках в Уголовный кодекс, прошедший только 2-е чтение), **Павел Крашенинников** (3 внесённых законопроекта о качестве законотворчества, 1 принятый в целом и 1 прошедший первое чтение законопроект) и **Владимир Васильев** (соавтор 2 принятых межфракционных законопроектов). Как глава наиболее загруженного Комитета ГД по законодательству и госстроительству, Павел Крашенинников также среди лидеров по результативности комитетского законотворчества вне бюджетного процесса: его поправки одобрены сразу в 10 законопроектов, причем все они носили индивидуальный, а не групповой характер.

Основные инициативы «Единой России» по **социально-экономической проблематике** вносились не отдельными законопроектами, а **поправками в правительственный «бюджетный пакет».** Именно «единороссы» по традиции лидировали по числу учтённых поправок в законах о бюджете на 2017-2019 гг. и о корректировке бюджета-2016. Лидеры результативности работы над бюджетом – опытные лоббисты в бюджетном процессе **Глеб Хор** (59 принятых и учтённых поправок в двух ключевых законах), **Надежда Максимова** (50), **Александр Жуков** (48) и **Геннадий Кулик** (47), депутат нескольких созывов Сергей Чижов и новичок Госдумы Марина Беспалова (по 47 прошедших поправок), думский «старожил» Раиса Кармазина и впервые избранная **Ирина Марьяш** (по 46 бюджетных поправок).

Повышенной активностью в составе «Единой России» отличился депутат от Татарстана **Ильдар Гильмутдинов** (тоже 3 законопроекта, как и у его однопартийцев-лидеров). Он уже в первую сессию Госдумы проявил себя **как защитник региональных интересов своего субъекта,** выступив автором по приоритетным для республиканской власти вопросам – об отмене моратория на кадастровую переоценку земли, о переходе к практике самообложения граждан на местные цели без проведения местных референдумов (решениями собраний ТОС²⁷), о переносе уплаты имущественных налогов на более ранний срок⁸.

7. Законопроект внесён группой «единороссов», избранных от Татарстана, после того, как в конце ноября 2016 года в республике пришлось одновременно проводить сразу более 800 местных референдумов о самообложении граждан.

8. Перед выборами в Госдуму сроки уплаты земельного налога, наоборот, были сдвинуты вглубь, на одну дату с транспортным налогом (до 1 декабря).

Законотворцы-лидеры в «Единой России»

ДЕПУТАТ	АКТИВНОСТЬ (ВНЕСЁННЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ)	РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ (ПРИНЯТЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ)
 <p>ДМИТРИЙ ВЯТКИН ПЕРВЫЙ ЗАМПРЕД КОМИТЕТА ГД ПО РАЗВИТИЮ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА</p>	3 внесено (в т.ч. 1 комитетский межфракционный)	4 принято в целом (в т.ч. 1 комитетский межфракционный)
 <p>ПАВЕЛ КРАШЕНИННИКОВ ГЛАВА КОМИТЕТА ГД ПО ГОССТРОИТЕЛЬСТВУ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ</p>	3 внесено (в т.ч. 1 в межфракционный)	2 принято (1 в целом и 1 в первом чтении)
 <p>ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВ ВИЦЕ-СПИКЕР ГД, ГЛАВА ФРАКЦИИ</p>	2 внесено (межфракционные)	2 принято в целом (межфракционные)
 <p>ИЛЬДАР ГИЛЬМУТДИНОВ ГЛАВА КОМИТЕТА ГД ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ</p>	3 внесено (в т.ч. 1 в соавторстве)	1 принят в целом
 <p>ЭРНЕСТ ВАЛЕЕВ ПЕРВЫЙ ЗАМПРЕД КОМИТЕТА ГД ПО БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ</p>	2 внесено	1 принят в целом
 <p>ИРИНА ЯРОВАЯ ВИЦЕ-СПИКЕР ГД</p>	2 внесено (в т.ч. 1 межфракционный)	1 принят в первом чтении

3. «Справедливая Россия» - лидер сессии по депутатской активности

Безоговорочное первенство «Справедливой России» по уровню активности объясняется тем, что и в Госдуме нового созыва **«эсеры» продолжили придерживаться тактики внесения общефракционных программных инициатив**. Уже в самом начале работы, 5 октября, за подписью большинства членов фракции (в совокупности 21 из 23 депутатов) в Госдуму поступило сразу 19 законопроектов из предвыборной программы «25 справедливых законов», практически по всему спектру социальных, экономических и политических вопросов. И в дальнейшем на протяжении сессии «СР» часто прибегала к тактике внесения законопроектов широкой группой депутатов во главе с лидером партии Сергеем Мироновым (от 4-5 до 21 члена фракции в соавторах).

Тактика группового фракционного законотворчества оказалась созвучна новым подходам к организации законопроектной работы в Госдуме VII созыва. Сегодня руководство нижней палаты ставит вопрос именно о том, чтобы индивидуальные инициативы депутатов перед внесением обсуждались в своих фракциях и руководство партий тем самым принимало на себя политическую ответственность за законопроекты, поступающие от членов фракции.









Благодаря тактике фракционного законотворчества, **депутат «Справедливой России» занимают верхние два десятка строк в рейтинге депутатской активности**. У лидера партии **Сергея Миронова** – 29 внесённых законопроектов. У наиболее опытного законотворца «эсеров», занимавшего в прошлом созыве должность первого замруководителя фракции, **Михаила Емельянова** – 27. По 26 законопроектов внесли депутаты «СР» со стажем **Александр Бурков, Олег Нилов** и **Ольга Епифанова**, опытный бывший «единоросс» **Александр Ремезков**, а также новичок федеральной политики **Олег Николаев**.

Помимо общефракционного законотворчества, **значимую самостоятельную работу во фракции «СР» демонстрируют несколько депутатов**. Из 24 законопроектов **Олега Шеина** несколько внесены самостоятельно или в составе узкой группы депутатов «СР» по профильным для него темам (ЖКХ, социальная справедливость, бездомные животные). **Анатолий Аксаков** (23 законопроекта) в качестве главы Комитета ГД по финрынку активно продвигает законопроекты для банковской отрасли и её регулятора в лице ЦБ РФ, а среди его частых соавторов по этим темам – сенатор и бывший банкир **Николай Журавлёв**, однопартиец **Олег Николаев**, коллега по комитету, «единоросс» и тоже выходец из инвестиционно-финансовой сферы **Игорь Дивинский**. **Александр Бурков** и **Ольга Епифанова** часто представляют «эсеров» в межфракционных законопроектах. **Елена Драпеко** (21 инициатива), помимо партийных законопроектов, задействована в комитетском и совместном с СФ законотворчестве по профильной сфере культуры.

Из всего состава фракции «СР» **в первую сессию выпадали только два депутата**. Бывший «единоросс» и партнёр экс-депутата Госдумы М. Юревича **Вадим Белоусов**, который получил отказной мандат Сергея Доронина, включился в общефракционную законотворческую работу только в декабре 2016 года (5 законопроектов). Глава Комитета ГД по информполитике **Леонид Левин**, представляющий «эсеров» в ОНФ, сосредоточен на комитетской работе и темах, профильных для курируемой им отрасли (внёс 1 законопроект по линии ОНФ, изначально касавшийся особого порядка закупок для федеральных СМИ в статусе ФГУПов).

Сергей Миронов также стал **№2 сессии** (вслед за Дмитрием Вяткиным) и **лидером среди оппозиции по результативности** – 3 принятых законопроекта. Этим он обязан принятию двух межфракционных инициатив по поддержке парламентских партий, а также одобрению законопроекта «СР» с прошлой сессии об ускорении передачи накоплений на капремонт из «общего котла» на персональный счёт дома (во 2-м чтении дополнен поправками «Единой России», обеспечивающими возможность оперативного капремонта дома в чрезвычайной ситуации).

Законотворцы-лидеры в «Справедливой России»

ДЕПУТАТ	АКТИВНОСТЬ (ВНЕСЁННЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ)	РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ (ПРИНЯТЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ)
 СЕРГЕЙ МИРОНОВ ГЛАВА ФРАКЦИИ	29 внесено (фракционные и межфракционные)	3 принято в целом (2 межфракционных и 1 фракционный по ЖКХ)
 АНАТОЛИЙ АКСАКОВ ГЛАВА КОМИТЕТА ГД ПО ФИНАНСОВОМУ РЫНКУ	23 внесено (в т.ч. совместные с членом СФ)	2 принято (1 в целом и 1 в первом чтении - отраслевой лоббизм)
 ОЛЬГА ЕПИФАНОВА ВИЦЕ-СПИКЕР ГД	26 внесено	1 принят в первом чтении (совместный с СФ и ЗС)
 ГАЛИНА ХОВАНСКАЯ ГЛАВА КОМИТЕТА ГД ПО ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКЕ И ЖКХ	19 внесено	1 принят (фракционный по ЖКХ)
 МИХАИЛ ЕМЕЛЬЯНОВ ПЕРВЫЙ ЗАМПРЕД КОМИТЕТА ГД ПО ГОССТРОИТЕЛЬСТВУ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ	27 внесено	Нет принятых
 АЛЕКСАНДР БУРКОВ ПЕРВЫЙ ЗАМРУКОВОДИТЕЛЯ ФРАКЦИИ	26 внесено	Нет принятых
 ОЛЕГ НИЛОВ ЧЛЕН КОМИТЕТА ГД ПО ТРАНСПОРТУ И СТРОИТЕЛЬСТВУ	26 внесено	Нет принятых
 ОЛЕГ НИКОЛАЕВ ЧЛЕН КОМИТЕТА ГД ПО ЭКОНОМПОЛИТИКЕ, ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ИННОВАЦИОННОМУ РАЗВИТИЮ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ	26 внесено	Нет принятых
 АЛЕКСАНДР РЕМЕЗКОВ ПЕРВЫЙ ЗАМПРЕД КОМИТЕТА ГД ПО БЮДЖЕТУ И НАЛОГАМ	26 внесено	Нет принятых

4. Наибольшее количество активных законотворцев-новичков – в составе ЛДПР

ЛДПР – вторая по самостоятельной законотворческой активности фракция в ходе стартовой сессии. Причём к концу года ЛДПР практически догнала «Справедливую Россию», хотя в отличие от «эсеров», в первые же дни направивших в Госдуму заранее заготовленные законопроекты, однопартийцы Владимира Жириновского разрабатывали свои инициативы поэтапно, в ходе сессии. 35 собственных законопроектов ЛДПР тоже охватывают широкий перечень проблем. Однако если у «эсеров» сильно выражена общая социально-экономическая повестка (например, вопросы пенсионной реформы или поддержки реального сектора), то ЛДПР чаще адресно обращается к отдельным целевым группам для партии (молодёжь и сторонники здорового образа жизни, автомобилисты, зоозащитники, экологи и др.).

В отличие от «эсеров», **законотворческая активность ЛДПР носит не общефракционный, а групповой или индивидуальный характер**, в отдельных случаях отражая идейную конкуренцию между внутрипартийными группами и отдельными депутатами. Среди оппозиционных фракций ЛДПР провела наибольшее обновление и омоложение рядов, и именно депутаты-новички выделялись в ЛДПР в ходе первой сессии. Лидерами законотворчества стали:

- уральские депутаты-новички **Данил Шилков** (9 законопроектов - №22 общего рейтинга активности и первый после большой группы «эсеров») и работающий с ним в паре **Виталий Пашин** (8 законопроектов). Их активность связана преимущественно с поддержкой отдельных социальных групп - автомобилистов, ипотечников, заёмщиков, коренных малочисленных народов Севера;
- наиболее опытные депутаты ЛДПР, главы комитетов Госдумы **Алексей Диденко** и **Ярослав Нилов** – по 8 законопроектов, часто в паре или с привлечением других лидеров партии. Оба традиционно являются авторами основных предложений ЛДПР по партийно-избирательной системе. Кроме того, ряд законопроектов Диденко связан с наступившим Годом экологии, а Нилов после перехода на должность руководителя социального комитета ГД стал больше внимания уделять законопроектам о социальной поддержке разных групп граждан;
- 8 законопроектов также у **Владимира Сысоева**, который впервые получил депутатский мандат только в 2015 году и тоже может считаться новым лицом ЛДПР. Он в основном вносит законопроекты в соавторстве с другими лидерами ЛДПР, а его единственный самостоятельный законопроект в начале сессии отражал интересы аппарата Уполномоченного по правам предпринимателей в РФ.
- Также в рядах ЛДПР были заметны **Игорь Лебедев** (5 законопроектов, выполняет в партии представительскую функцию в межфракционных законопроектах, идущих на принятие) и два депутата-новичка из регионов – молодой лидер московского отделения **Борис Чернышов** (4 законопроекта, повестка – здоровый образ жизни и борьба с курением и электронными сигаретами) и лидер красноярского отделения, опытный региональный политик **Сергей Натаров** (4 законопроекта по вопросам ЖКХ и градостроительства).

Законотворцы-лидеры в ЛДПР

ДЕПУТАТ	АКТИВНОСТЬ (ВНЕСЁННЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ)	РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ (ПРИНЯТЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ)
 ИГОРЬ ЛЕБЕДЕВ ВИЦЕ-СПИКЕР ГД	5 внесено (в т.ч. 3 межфракционных и 1 комитетский)	2 принято (межфракционные)
 ДАНИЛ ШИЛКОВ ЧЛЕН КОМИТЕТА ГД ПО ФИНАНСОВОМУ РЫНКУ	9 внесено	1 возвращён из-за нарушения регламента
 АЛЕКСЕЙ ДИДЕНКО ГЛАВА КОМИТЕТА ГД ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ И МСУ	8 внесено	Нет принятых
 ЯРОСЛАВ НИЛОВ ГЛАВА КОМИТЕТА ГД ПО ТРУДУ, СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И ДЕЛАМ ВЕТЕРАНОВ	8 внесено	Нет принятых
 ВИТАЛИЙ ПАШИН ЧЛЕН КОМИТЕТА ГД ПО БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ	8 внесено	1 возвращён из-за нарушения регламента
 ВЛАДИМИР СЫСОЕВ ЧЛЕН КОМИТЕТА ГД ПО ЭКОНОМПОЛИТИКЕ, ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ИННОВАЦИОННОМУ РАЗВИТИЮ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ	8 внесено	1 возвращён из-за нарушения регламента
 БОРИС ЧЕРНЫШОВ ЗАМПРЕД КОМИТЕТА ГД ПО ОБРАЗОВАНИЮ И НАУКЕ	5 внесено (в основном индивидуально)	Нет принятых
 СЕРГЕЙ НАТАРОВ ЧЛЕН КОМИТЕТА ГД ПО ЭНЕРГЕТИКЕ	4 внесено (в т.ч. 2 индивидуально)	Нет принятых

5. Законодательная пауза в КПРФ

Неожиданностью сессии стала **пассивность большинства депутатов КПРФ**. Это особенно заметно на фоне интенсивного законотворчества «Справедливой России» - прямого конкурента КПРФ на левом фланге и быстрого включения в работу целого ряда молодых депутатов ЛДПР, которая навязала острую конкуренцию КПРФ в 2016 году за статус второй политической силы страны. В отличие от «эсеров» и ЛДПР, руководство КПРФ пока не перевело предвыборную программу в формат новых законопроектов и тем самым не стало инициировать новую волну программных дискуссий уже непосредственно на площадке Госдумы.

Данная ситуация имеет несколько объяснений. С одной стороны, и в Госдуме предыдущего созыва коммунисты реже коллег по оппозиции демонстрировали высокую законотворческую активность. Руководство партии обычно предпочитало вносить программные законопроекты большими группами депутатов, а осенью 2016 года из таких программных инициатив КПРФ в Госдуму поступила лишь одна – новая редакция законопроекта «О детях войны».

Кроме того, после выборов думские мандаты потеряли многие депутаты, которые вели законотворческую работу отдельно от руководства партии, в обособленной группе зампреда ЦК КПРФ Валерия Рашкина (единственный в ней сохранил мандат).

Также КПРФ в лице Ивана Мельникова активно задействована в выработке новых регламентных требований к качеству законотворческого процесса, что тоже влияет на особенности законодательной работы фракции.

Наконец, внутривнутрипартийная жизнь коммунистов в большей мере сфокусирована на подготовке к съезду партии в мае 2017 года и развернувшихся с конца осени попытках «смены поколений» в целом ряде региональных отделений.

В итоге **безоговорочным лидером КПРФ по законотворческой активности** оказался **Валерий Рашкин** (6 законопроектов, №27 общего рейтинга активности). Для внутривнутрипартийной реабилитации после чувствительного поражения горкома КПРФ на выборах в Москве Рашкин пытается реализовать альтернативную концепцию развития партии. Она предусматривает идейное движение в сторону социал-демократической партии, активное сотрудничество с независимыми профсоюзами, поддержку недовольных беспартийных инициативных групп (в том числе на местных выборах в Москве в 2017 году) и возврат КПРФ к роли органа организатора социально-экономических протестов в регионах, утраченной в 2016 году⁹. Частью этой концепции является и яркое протестное законотворчество в Госдуме. Среди тем 6 новых законопроектов Рашкина, помимо общепартийного проекта «О детях войны» (первый с 2015 года проект, в котором Рашкин участвует вместе с другими руководителями ЦК КПРФ) - защита трудовых прав работников, «национализация элит», демократизация избирательного процесса и борьба с нарушителями на выборах.

9. В своё время именно Валерий Рашкин попытался перехватить у зампреда ЦК КПРФ Владимира Кашина, координирующего партийный Общероссийский штаб протестных действий, инициативу по работе с уличным протестом, начав оказывать поддержку дальнотбойщикам в ходе акций конца 2015 года.

Два других лидера КПРФ в осеннюю сессию работали преимущественно вне традиционной партийной повестки. Первый зампред ЦК КПРФ **Иван Мельников** (3 законопроекта, из них сразу 2 принято) представляет партию в межфракционных инициативах по повышению качества законотворчества, но единственным из первых лиц партии не был в числе инициаторов идеологического законопроекта «О детях войны». Активность ещё одного зампреда ЦК КПРФ **Дмитрия Новикова** (3 законопроекта), помимо соавторства проекта «О детях войны», как и в прошлом созыве Госдумы, лежит в профильной для него сфере поддержки отечественной IT-отрасли.

Следом за ними (по 2 законопроекта) идут **два новых лица фракции КПРФ** в Госдуме – один из наиболее активных коммунистов на пленарных заседаниях, победитель округа с кандидатом от «Единой России» **Алексей Куринный** и избранный по списку беспартийный ЛОМ, писатель **Сергей Шаргунов**. Законотворческая деятельность **Алексея Куринного** носит адресный социальный характер: одним законопроектом он откликнулся на резонансный случай в родной Ульяновской области, когда ГИБДД оштрафовала отца ребенка-инвалида за не пристёгнутый ремень безопасности (проект получил поддержку в семейном Комитете ГД), а другим предложил сохранить за депутатами-медиками право вести профессиональную врачебную деятельность (Куринный сам в бытность депутатом в регионе – практикующий врач).

Сергей Шаргунов в начале созыва сделал заявку на участие во внутрипартийной идеологической дискуссии, предложив законопроект о реабилитации защитников Белого дома в ходе событий октября 1993 года. Впрочем, уличные акции КПРФ в регионах в память об этой дате оказались незаметными, а сам законопроект был возвращён автору из-за нарушения регламента. Под конец сессии Шаргунов внёс за своей подписью детальный законопроект о создании государственного фонда долевого строительства и порядке достройки проблемных домов. Однако эта инициатива скорее отражает интересы отраслевых лоббистов, которые пытаются предотвратить принятие альтернативной правительственной модели компенсационного фонда долевого строительства жилья (соответствующий законопроект правительство РФ готовит к внесению весной)¹⁰.

Также **высокой результативностью** в КПРФ отличился **Юрий Синельников** (1 внесённый законопроект, по 1 принятому в первом чтении и в целом), однако его законотворческая работа слабо связана с партийной повесткой и в основном отражает ведомственные интересы органов прокуратуры.

10. В частности, правительственная модель предполагает отказ от страхования ответственности застройщиков, крупные обязательные отчисления застройщиков в компенсационный фонд и особый банковский контроль за расходованием средств на строительство жилья по долевым схемам. Депутатский законопроект предполагал, что выплаты «обманутым дольщикам» за счёт компенсационного фонда выплачиваются лишь в случае особо крупных неисполненных обязательств (больше 1 млрд. рублей на 1 дом), а в большинстве случаев возмещение по-прежнему выплачивают страховые компании, т.е. обязательные отчисления застройщиков в общий фонд будут ниже.

Законотворцы-лидеры в КПРФ

ДЕПУТАТ	АКТИВНОСТЬ (ВНЕСЁННЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ)	РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ (ПРИНЯТЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ)
 ИВАН МЕЛЬНИКОВ ПЕРВЫЙ ВИЦЕ-СПИКЕР ГД	3 внесено (межфракционные)	2 принято (межфракционные)
 ЮРИЙ СИНЕЛЬЩИКОВ ПЕРВЫЙ ЗАМПРЕД КОМИТЕТА ГД ПО ГОССТРОИТЕЛЬСТВУ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ	1 внесён межкомитетский)	2 принято (1 в целом и 1 в первом чтении)
 ВАЛЕРИЙ РАШКИН ПЕРВЫЙ ЗАМПРЕД КОМИТЕТА ГД ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ	6 внесено	Нет принятых
 ДМИТРИЙ НОВИКОВ ПЕРВЫЙ ЗАМПРЕД КОМИТЕТА ГД ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ	3 внесено (в т.ч. 1 фракционный)	Нет принятых
 СЕРГЕЙ ГАВРИЛОВ ГЛАВА КОМИТЕТА ГД ПО РАЗВИТИЮ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	1 внесён (комитетский межфракционный)	1 принят
 АЛЕКСЕЙ КУРИННЫЙ ЧЛЕН КОМИТЕТА ГД ПО ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ	2 внесено (индивидуально)	
 СЕРГЕЙ ШАРГУНОВ ЧЛЕН КОМИТЕТА ГД ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ	2 внесено (индивидуально)	1 возвращён из-за нарушения регламента