



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Федерального Собрания Российской Федерации

КЛУБ РЕГИОНОВ
ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЭКСПЕРТНАЯ СЕТЬ

Павел Склянчук
специально для «Клуба регионов»

ЭКСПЕРТНЫЙ ДОКЛАД

Сила малых. Как партии парламентского меньшинства добиваются принятия федеральных законов

Законодательные инициативы оппозиционных фракций, ставшие федеральными законами в восьмом созыве Государственной Думы (2021-2026)

*Доклад выполнен по инициативе Федеральной Экспертной сети «Клуб Регионов»



Оглавление

Предисловие	3
Аннотация	5
Основные выводы	7
Часть 1. Законы оппозиции	9
Часть 2. Законотворческий брак	11
Часть 3. Как голосует оппозиция в Думе	13
Методология анализа	15
Заключение	16



Предисловие



Павел Склянчук

Приглашенный преподаватель курса
«Законотворческий процесс» Высшей школы экономики,
автор телеграм-канала «Эксперт по Госдуме»

Деятельность Государственной Думы окружена всевозможными стереотипами и упрощениями. Это в особенности касается законотворческого процесса, а если говорить конкретнее — роли оппозиционных партий при принятии законодательных решений.

Данное исследование призвано продемонстрировать новую методологию оценки: не просто отразить официальную думскую статистику по принятым законопроектам, а показать реальную результативность оппозиционных парламентских фракций в рамках правотворческой деятельности. Кроме того, назрел пересмотр стереотипа о голосовании так называемой «парламентской оппозиции» — этот образ давно требует обновления. Именно этим и другим вопросам посвящён данный экспертный доклад.

Авторский коллектив:

- **Артём Гурский**
Политтехнолог, Руководитель Департамента науки образовательной программы «Внутренняя политика и лидерство» ИГСУ РАНХиГС, член Экспертного клуба Академии стратегических коммуникаций.
- **Алина Шайдуллина**
Политический консультант, член Экспертного клуба Академии стратегических коммуникаций, автор политических проектов.



Сергей Старовойтов

Глава и основатель «Клуба Регионов»

Деятельность депутатов восьмого созыва подходит к концу – самое время подвести итоги работы Государственной Думы, весь период деятельности которой пришёлся на военные годы. В силу этих обстоятельств Дума продемонстрировала небывалую степень консолидации оппозиционных партий с партией власти. В какой-то момент даже начало казаться, что существует всего одна большая партия под модерацией Вячеслава Володина. «Клуб Регионов», являясь одним из ведущих экспертно-аналитических агентств России, задался вопросом: в чём, помимо публичных PR-инициатив, проявлялась роль оппозиционных партий и насколько велика степень их влияния на процесс принятия законов?

Мы обратились к признанному эксперту по работе Госдумы Павлу Склянчуку с просьбой проанализировать для наших читателей реальное значение каждой из четырёх оппозиционных парламентских партий этого созыва (ЛДПР, КПРФ, «Новых людей» и «Справедливой России»).

Результаты анализа содержатся в настоящем докладе и отвечают на несколько важных вопросов:

- какова активность каждой фракции в проведении собственных, а не межфракционных законопроектов?
- насколько активны лидеры фракций?
- какая партия чаще всего соглашается с позицией «Единой России», а какая позволяет себе больше собственного мнения?
- кто допускает больше брака в работе?

Доклад, думаю, будет полезен всем, кто интересуется практической политикой в России и хотел бы лучше понимать потенциал политических партий и их реальные возможности: депутатам Госдумы, политологам и политтехнологам, политическим журналистам, сотрудникам исполнительной власти, лоббистам и GR-специалистам.

Аннотация

На фоне накопленной усталости общества от избытка законотворческих инициатив, рассматриваемых Государственной Думой, возникает запрос на эффективное законотворчество. Реальный профессионализм и лоббистские возможности партий демонстрирует не количество внесённых инициатив, а способность добиться их принятия.

ВОСЬМОЙ СОЗЫВ ГОСДУМЫ ПРИВНЕС В ЗАКОНОТВОРЧЕСКУЮ ПРАКТИКУ НОВЫЕ ЯВЛЕНИЯ.

Так, депутаты стали использовать формат **МНОГОАВТОРСКИХ ИНИЦИАТИВ**.

Под проектами законов при внесении ставят свои подписи около 400 депутатов из всех парламентских фракций. Это больше кворума, необходимого для принятия закона (225+1 голос). На аппаратном языке такой «массовый» документ означает, что Дума фактически поддерживает концепцию ещё до рассмотрения в первом чтении. Вряд ли соавтор законопроекта будет голосовать против него. Такой формат позволял ускоренно получать отзыв правительства либо принимать законы без формальной поддержки со стороны исполнительной власти.

Второй формат – успешные **ОППОЗИЦИОННЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ**.

В этом случае инициатива принадлежит представителям только одной из четырёх оппозиционных парламентских фракций, но получает поддержку партии парламентского большинства и становится федеральным законом.

В существующей партийной конфигурации «Единой России» невыгодно давать «козыри» в руки оппозиции в виде поддержки их законодательных инициатив – партия опасается, что у её избирателей может сложиться впечатление, будто оппозиционные силы смогли «продавить» единороссов. В этой связи долгое время существовало негласное правило, что «Единая Россия» поддерживает только те инициативы, которые внесла сама. Часть законопроектов парламентской оппозиции отсекалась ещё на подступах, поскольку нынешний регламент предписывает, чтобы все проекты федеральных законов перед рассмотрением депутатами получали положительный отзыв со стороны правительства и администрации президента России.



Тем не менее, в течение восьмого созыва парламентская оппозиция сумела добиться принятия почти полусотни законов. Это свидетельствует о том, что больше не существует предвзятости, связанной с партийным окрасом законопроекта, а парламентская оппозиция может продвигать свои инициативы так же успешно, как и партия большинства. Кто из оппозиционных фракций делает это лучше и от чего это зависит?

Рассмотрим этот вопрос в рамках данного экспертного доклада.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Анализ сухих цифр думской статистики показал, какая из партий действительно работает, а кто лишь имитирует бурную деятельность. Заодно стало понятно, что претензии на статус самой оппозиционной из парламентских партий и реальная законодательная деятельность не всегда совпадают.

КПРФ Так, фракция **КПРФ** стала лидером по количеству межфракционных законопроектов (284 инициативы). Коммунисты очень часто голосуют «за», также их отличает высокий процент законотворческого брака, что, по нашему мнению, является тревожным звонком для считающейся самой опытной и оппозиционной фракции.

ЛДПР Больше всех своих инициатив до принятия в качестве федеральных законов смогла довести **ЛДПР** (14), что свидетельствует о высоком лоббистском потенциале и высоком уровне юридической грамотности партии. Кроме того, лидер ЛДПР Леонид Слуцкий обошел других руководителей оппозиционных фракций и стал вторым по числу соавторства законов после лидера фракции «Единая Россия» Владимира Васильева. Таким образом, выбранная ЛДПР стратегия законотворчества демонстрирует наибольшую результативность. В то же время ЛДПР реже остальных голосует ЗА в Госдуме, сохраняя оппозиционный статус.

НОВЫЕ ЛЮДИ

«Новые люди» занимают первое место по соотношению количества депутатов (15) и продвинутых федеральных законов (11). При этом фракция-новичок в Думе сумела наладить законотворческий «пулемёт», выступив инициатором более полутысячи проектов.

СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ

Депутаты «Справедливой России» имеют в пять раз меньший потенциал продвижения законопроектов, чем лидер партии Сергей Миронов (соотношение 9 к 50 законопроектам). Фракция является абсолютным рекордсменом по количеству законотворческого брака – 17% вносимых инициатив возвращаются авторам в связи с нарушением требований регламента. В то же время эсеры являются главными политическими нонконформистами.



Также хотели бы обратить внимание на механизмы, которые позволяют партиям парламентской оппозиции демонстрировать собственную оппозиционность, не разрушая всеобщий консенсус эпохи СВО. Вместо того чтобы голосовать ПРОТИВ, в 30% случаев депутаты всех фракций просто НЕ УЧАСТВУЮТ в голосовании за законопроект, если он не соответствует позиции партии — это касается не только парламентской оппозиции, но и «Единой России».

Часть 1.

Законы оппозиции

Мы провели собственный анализ думской базы СОЗД, исключив межфракционный показатель. Данные исследования, проведенного 13-15 июня 2026 года, приведены в таблице:

Фракция	Количество федеральных законов, которые инициировали только депутаты фракции	Лидер фракции	Количество законопроектов, ставших ФЗ, соавтором которых является лидер фракции
	243	В.А. Васильев	58
	14	Л.Э. Слуцкий	55
	11	Г.А. Зюганов	41
	11	А.Г. Нечаев	43
	9	С.М. Миронов	50

Таким образом, мы видим, что «Единая Россия», внесшая 243 законопроекта, подтверждает своё политическое превосходство в законодательной повестке. Однако, если судить по абсолютным цифрам, большинство принимаемых законопроектов являются либо документами «смешанного» состава (кроме депутатов ЕР в соавторах есть другие СПЗИ – сенаторы, депутаты других фракций, региональные заксобраны), либо их инициаторами выступают другие субъекты (правительство, президент, сенаторы, региональные парламенты), а депутаты «Единой России» лишь обеспечивают принятие этих инициатив.

Второе место по собственным внесённым законопроектам занимает **ЛДПР** (14 инициатив). Персональное второе место – у лидера партии **Леонида Слуцкого**, который 55 раз выступил соавтором инициатив, ставших в итоге федеральными законами. Его опережает лишь лидер фракции ЕР Владимир Васильев, выступивший соавтором 57 раз.

Меньше всего соавторства в разработке принятых инициатив – у лидера **КПРФ Геннадия Зюганова** (41). Позволим себе предположить, что пассивность главного коммуниста страны в этом вопросе является попыткой хотя бы таким образом сохранить реноме главной оппозиционной партии в стране.



Часть 2. Законотворческий брак

Рассмотрим обратную ситуацию — сколько законопроектов были возвращены авторам в связи с нарушениями требований регламента и Конституции РФ.

Фракция	 СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ	 КПРФ	 НОВЫЕ ЛЮДИ	 ЛДПР	 ЕДИНАЯ РОССИЯ
% законотворческого брака	17,01	3,53	3,20	2,14	0,74
Законопроекты, внесенные в восьмом созыве	1252	907	562	1260	1359
Законопроекты, возвращенные авторам в связи с нарушениями требований регламента и Конституции РФ	213	32	16	27	10

Статистика демонстрирует, что «Справедливая Россия» является рекордсменом по количеству выдвинутых инициатив, которые не соответствовали нормам регламента. У эсеров 213 забракованных законопроектов – в два с половиной раза больше, чем у всех остальных фракций вместе взятых. По нашему мнению, это может быть связано с отсутствием заключения правительства РФ на законопроекты, требующие дополнительных расходов бюджета, либо с отсутствием отзывов Верховного суда РФ при внесении изменений в Уголовный кодекс РФ. Скорее всего, это является осознанной популистской стратегией партии, которая вносит громкие инициативы (например, о возврате смертной казни), рассчитывая не столько на их принятие, сколько на реакцию СМИ.

На этом фоне **ЛДПР** демонстрирует более ответственное отношение, занимаясь конъюнктурным законотворчеством. Их документы соответствуют всем формальным требованиям и доходят до рассмотрения – на счету у фракции всего 27 забракованных документов при том, что внесла она 1260 инициатив. Отклоняют их скорее вследствие политической конкуренции, а не низкого качества подготовки. Таким образом, у ЛДПР наилучшие показатели среди всей парламентской оппозиции по количеству внесённых инициатив и их качеству, что в итоге обеспечивает фракции второе место в Думе как по количеству принятых законопроектов, разработанных исключительно депутатами фракции.

Стоит отметить и показатели «**Новых людей**». Несмотря на то, что партия впервые вошла в парламент, депутаты сумели показать высокую законопроектную «плодовитость» (более полутысячи законопроектов на 15 депутатов), допустив при этом минимальное количество бюрократических ошибок.

Показатели **КПРФ** на этом фоне можно оценить как средние.

В целом уровень «законотворческого брака» среди депутатского корпуса является невысоким, что говорит о высоком качестве юридической и процедурной подготовки документов.

Часть 3.

Как голосует оппозиция в Думе

Ещё один важный индикатор для оппозиционных фракций — голосование по вопросам повестки дня на пленарных заседаниях Государственной Думы.

На портале результатов голосований Государственной Думы есть индивидуальные показатели по каждому депутату. Так, самые ответственные депутаты, посещавшие почти все заседания, нажимали на кнопки более 16 тысяч раз (!). Нам понадобилось привлечь IT-специалиста, чтобы написать специальный скрипт, который обобщил информацию по всем депутатам и вывел средние значения по фракциям.

Фракция	Не голосовали	Голосовали ЗА	Показатель консолидации, %
	36,29%	63,33%	49,8
	28,52%	67,25%	47,9
	27,33%	72,70%	50,2
	25,13%	72,21%	48,6
	23,43%	64,33%	43,8
Средние значения по ГД	28,14%	67,96%	48,1

Показатель голосования ЗА в 68% случаев релевантен цифрам, которые озвучивал недавно спикер Государственной Думы в своей статье¹ в «Российской газете».

¹ <https://rg.ru/2026/04/24/1906-2026-istoriia-i-sovremennost.html>

Отсюда следует, что новой формой оппозиционного голосования становится не голосование ПРОТИВ, а неучастие в голосовании. Это своего рода мягкая форма оппозиционного голосования, которая не портит общую картину всепартийного консенсуса. Парламентская оппозиция использует этот метод при рассмотрении почти каждого третьего законопроекта. Чаще всего свою позицию таким образом демонстрирует **ЛДПР**, которая не голосует в 36% случаев. Это во многом созвучно с амбициями партии стать второй в государстве.

Примечательно, что самой «соглашательской» партией, согласно этим данным, являются «**Новые люди**». Их показатели голосования ЗА почти такие же, как у «Единой России»: 72,7% у ЕР и 72,21% у НЛ.

А почётное звание нонконформиста в Государственной Думе достаётся «**Справедливой России**».



Методология анализа

В думской базе законопроектов² СОЗД представлена обобщенная информация³ о прохождении по стадиям законодательного процесса законопроектов в текущем созыве, внесенных депутатами, входящими во фракции в Государственной Думе.

Данный раздел появился⁴ на сайте в апреле 2023 года и стал внешним проявлением внутренних процессов, которые происходили в то время в стенах Государственной Думы. Политические партии усиленно демонстрировали консолидацию по итогам первого года проведения СВО. Поэтому межфракционные законопроекты, которые к тому времени стали обычным делом, стали идти в зачет каждой из фракций. Таким образом, к концу созыва сформировалась благоприятная картина, свидетельствующая о том самом внутрипарламентском консенсусе, сложившемся за последние годы. В то же время выбранная методология официальной статистики не дает полноты картины относительно законотворческой эффективности каждой из оппозиционной фракции по отдельности.

² <https://sozd.duma.gov.ru/>

³ <https://sozd.duma.gov.ru/stat/frakstad> | Дата обращения к сайту: 13 июля 2026 года

⁴ <https://t.me/expertgd/4342>

Заключение

Проведенное исследование не претендует на истину в последней инстанции. В силу объективных ограничений по доступу к официальной законотворческой статистике в итоговой картине возможны искажения. Например, в докладе не учитываются поправки, которые вносились оппозиционными фракциями ко второму чтению и были поддержаны парламентским большинством. А ведь каждая поправка ко второму чтению — это, по сути, полноценный законопроект со своей концепцией и юридическими формулировками.

Однако, как представляется, нам удалось достичь цели исследования — показать накануне выборов в Государственную Думу девятого созыва, что для российского парламента каждая фракция имеет значение. Несмотря на отсутствие большинства голосов, поддержка оппозиционных фракций может принести пользу при рассмотрении законопроектов в Думе. Существующая система сдержек и противовесов позволяет учитывать политическую силу малых партий.

Спасибо за внимание!
Увидимся на выборах!

Эксперт по Госдуме/
Скляничук Павел



Старовойтов
о политике



Клуб
Регионов

