

И.А. ПОМИГУЕВ*

РУКОВОДСТВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ: ВОЗВРАЩЕНИЕ К СОВЕТСКОМУ ПРОШЛОМУ?

Аннотация. В статье рассматривается эволюция структуры руководящих органов Государственной думы ФС РФ, анализируются исторические условия их формирования, изменения политических и статусных позиций, параметры влияния руководящих органов на парламентскую деятельность в СССР и России. Выявляются общие черты и различия в структуре Госдумы и Президиума Верховного Совета. Отмечаются тенденции к дистанцированию руководства от депутатского корпуса, созданию жесткой иерархической структуры в парламенте, похожей на ту, что была в Верховном Совете.

Ключевые слова: Государственная дума ФС РФ; Верховный Совет; законодательный процесс; руководство Госдумы; советские практики.

I.A. Pomiguyev

The leadership of the State Duma: Coming back to the Soviet past?

Abstract. The article considers and analyzes the main provisions and conditions that cause the formation and development of the legislative foundation in the USSR and in Russia. Common features and differences in the structure of the State Duma and the Presidium of the Supreme Council are revealed. The article notes about tendencies towards the removal of leadership from the deputy corps, the creation of a rigid hierarchical structure in the parliament, similar to the one that was in the Supreme Council.

* **Помигуев Илья Александрович**, кандидат политических наук, научный сотрудник Отдела политической науки Института научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН, старший преподаватель Департамента политологии Финансового университета при Правительстве РФ, e-mail: pomilya@mail.ru.

Pomiguyev Ilya, Institute of Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia); Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia).

Keywords: the State Duma; the Supreme Council; legislative process; the leadership of the State Duma; Soviet practices.

Формирование депутатского состава седьмого созыва Государственной думы вновь поставило вопрос о роли парламента в законодательном процессе и в системе разделения властей. Новое руководство палаты решило заняться повышением статуса Государственной думы и всего Федерального собрания, одновременно усилив собственные позиции внутри депутатского корпуса. Тенденция к централизации властного ресурса парламента в руках руководства позволяет задуматься о сходстве современных и советских практик управления законодательными органами.

Цель данной статьи – выявить особенности работы руководящих органов Госдумы и сравнить их с работой схожих структур в Верховном Совете СССР¹, действовавшем в период 1977–1988 гг.² Для этого будут рассмотрены исторические особенности становления современного парламента, а также изменения структуры и полномочий руководящих органов палаты, в том числе на текущем этапе его развития. В работе представлены результаты сравнения отдельных параметров работы руководящих структур советского и российского законодательных органов – Совета Госдумы и Президиума ВС, а также потенциально влиятельной консультативной структуры – Совета законодателей. В частности, рассмотрены принципы и способы формирования руководства, влияние на выработку законодательной повестки дня, основные функции и место в системе органов государственной власти.

¹ Далее – Верховный Совет, ВС. Верховные советы республик практически полностью дублировали структуру и функции законодательного органа СССР, главное отличие – лишь конституционный статус органов, см. [Советское государственное право... 1985, с. 378–399].

² Рамки заданы с учетом принятия Конституции СССР 1977 г. [Конституция СССР 1977 года] и внесением в нее первых поправок в 1988 г.

Исторические особенности становления современного парламента

Демократические институты современной России формировались в рамках длительной трансформации политического режима, порождавшей серьезные конфликты между различными политическими силами, особенно на начальном этапе, когда существовали возможности принятия решений в «свободной от институтов среде» [Голосов, 1997, с. 102–113].

После выборов президента РСФСР в 1991 г. в стране сложилось двоевластие. Противостояние главы государства с Верховным Советом РСФСР, имевшим серьезные полномочия, в том числе законодательные [Краснов, 2014, с. 3–11], вылилось в резкое противоборство и полномасштабный политический кризис [Соловьев, 2004, с. 66; Безбородов, Елисеева, Шестаков, 2010; Медушевский, 1999]. Завершением его можно считать принятие на референдуме Конституции в президентской редакции, а также формирование новых органов законодательной власти – Государственной думы и Совета Федерации (12 декабря 1993 г.).

Противостояние элит предопределило усиление полномочий исполнительной власти, в первую очередь президентской, институциональной несбалансированности системы разделения властей и специфических формальных правил. Логика эволюции институциональных структур наводила на мысль о существовании особой, «советской», матрицы власти, предполагающей доминирование исполнительной власти [Соловьев, 2004, с. 75].

Администрация президента, которая, согласно Конституции, играет техническую роль, вдруг превратилась в чрезвычайно значимое политическое «суперправительство», не неся при этом никакой конституционной ответственности. Это порождало естественные ассоциации с ЦК КПСС советских времен [Бусыгина, Филиппов, 2012, с. 196; Шейнис, 2008]. Такие аналогии проводились по самым разным критериям – начиная от политического веса двух структур и заканчивая материальными ресурсами, находящимися в их распоряжении [Гаман-Голутвина, 2006, с. 35].

Однако новый парламент как минимум в двух отношениях отличался от своего предшественника – Верховного Совета:

1) в правовом аспекте – было признано исключительное право парламента рассматривать и принимать, а не просто согласовывать законы;

2) в политическом аспекте – формирование Федерального собрания повлекло за собой смещение центра принятия законодательных решений в сторону представительной ветви власти [Гельман, 2000, с. 59].

Советский опыт работы законодательного органа вряд ли можно считать удачным, поскольку Верховный Совет функционировал по большей мере номинально: он лишь оформлял и легитимировал уже принятые ранее решения, т.е. фактически выполнял законсовещательные функции [Медушевский, 1998, с. 563], в то время как реальную законодательную власть осуществляли Политбюро и Секретариат ЦК КПСС [Крыштановская, 1995, с. 52].

Парламент современной России, несмотря на отдельные институциональные ограничения, имеет более существенный политический вес, даже если принимать во внимание невысокий уровень его автономии от исполнительной власти и президента. Зависимость Думы и Совета Федерации от указанных структур, заметно возросшая в 2000–2010-х годах, не подразумевает, однако, лишения парламента законодательной функции, а тенденция к расширению законодательных полномочий Правительства обусловлена прежде всего увеличением круга вопросов, регулируемых подзаконными актами.

Основной причиной сокращения влияния парламента можно считать изменение его партийного состава в результате создания сначала пропрезидентской «коалиции большинства», переросшей в «сфабрикованное большинство», и образование партии «Единая Россия» [Голосов, 2007]. В итоге Государственная дума оказалась под контролем администрации президента [Гельман, 2008] с помощью партии власти, обладающей конституционным большинством.

В Советском Союзе ситуация была в чем-то похожа, только Верховный Совет полностью зависел непосредственно от единственной в стране партии – КПСС¹. Интересным представляется факт, что уже перед открытием первой сессии вновь избранного

¹ Притчей во языцех стала ст. 6 Конституции 1977 г. о КПСС как руководящей и направляющей силе советского общества, ядре его политической системы, государственных и общественных организаций [Конституция СССР 1977 г.].

Верховного Совета партийная группа, включавшая депутатов обеих палат – членов и кандидатов в члены КПСС, – предварительно рассматривала все организационные вопросы, связанные с составом избираемых ВС и его палатами органов. Таким способом КПСС проводила свою политику в высшем органе государственной власти страны, «и эта политика неизменно польз[овалась] полной поддержкой всех депутатов, в том числе беспартийных» [Королев, 1986, с. 10].

Номинальный характер принятия законодательных решений Верховным Советом вполне вписывается в режим работы органа – две сессии в год по два-три дня работы [там же, с. 10]. Обсудить за это время большой объем вопросов можно, только если для всех депутатов выработана единая позиция. В этом плане Федеральное собрание РФ кардинально отличается от своего предшественника уже тем, что его депутаты работают постоянно и на профессиональной основе.

Снижению политического веса Федерального собрания способствует отсутствие конституционной возможности собирать совместные заседания обеих палат парламента – исключение делается только для заслушивания послания Президента РФ. Президент Ельцин в данном случае успешно применил принцип «разделяй и властвуй», поэтому сила каждой из палат парламента в первую очередь зависит от уровня их отношений с исполнительными органами власти, в особенности с президентом [Совет Федерации, 2003, с. 76].

Однако отметим, что важнейшим актором законодательного процесса является Госдума, тогда как Совет Федерации всего лишь утверждает законодательные решения, принятые нижней палатой, либо дорабатывает в рамках согласительных процедур законы, с которыми не согласны сенаторы. При всех возможностях Совета Федерации и его сенаторов инициировать рассмотрение законопроектов и блокировать их, основная борьба за принятие законодательных решений разворачивается именно в Думе.

Эволюция структуры руководящих органов Госдумы

Политическая неоднородность нижней палаты парламента и коллективный характер принятия решений делает руководящие посты в Госдуме предметом ожесточенной борьбы. Обладание

этими постами позволяет не только зарабатывать статусные очки, но и влиять на законодательную повестку и работу всей Госдумы. Однако так было не всегда.

Основная структурная политическая единица Госдумы – это депутат, именно вокруг него построена работа всех бюрократических органов палаты. В этом плане Дума ничем не отличается от палат Верховного Совета.

Политическая роль отдельных народных избранников в Думе различается очень существенно, причем формальные позиции часто не имеют решающего значения. Одно неизменно – для принятия федерального закона требуются голоса 226 депутатов, федерального конституционного закона и поправок в Конституцию – 301.

Внутренняя работа палаты регулируется Регламентом Госдумы, изменение которого является исключительной прерогативой самих депутатов. Они же формируют руководство Думы (председатель и его заместители), комитеты¹, комиссии.

Политическая структура парламента представлена в седьмом созыве четырьмя фракциями и двумя депутатами, избранными по одномандатным округам и не входящими ни в одну фракцию [Состав Государственной думы седьмого созыва]. До выборов 2007 г. в Госдуме действовали также депутатские объединения. Правовое, организационное, аналитическое и другое обеспечение деятельности всех перечисленных органов и лиц осуществляет аппарат.

Председатель Думы обладает обширными полномочиями и играет важную роль в организации законодательного процесса. Его компетенции подробно описываются статьей 11 Регламента Госдумы: он ведет заседания палаты, ведает вопросами ее внутреннего распорядка, организует работу Совета ГД, осуществляет общее руководство деятельностью аппарата палаты, представляет Думу во взаимоотношениях с органами власти и т.д. Вместе со своими заместителями председатель руководит палатой, при этом их решения могут быть отменены коллективным решением депутатов – такое же право принадлежало Верховному Совету при утверждении решений его Президиума [Советское государственное право, 1985, с. 398].

¹ Согласно изменениям в Регламенте 2016 г. (ст. 22) Госдумы, членство в комитетах стало необязательно не только для председателя, но и для его заместителей, а также руководителей фракции [Постановление ГД... 2016].

Руководство Верховного Совета также избиралось вполне демократично – голосованием на совместном заседании обеих палат. В его руководство входили кроме председателя и первого заместителя 15 обычных заместителей (как правило, председателей ВС республик), отобранных по одному от каждой республики, 21 член Президиума и один секретарь. Все они состояли в Президиуме Верховного Совета. Этот орган был постоянно действующим и представлял обе палаты [Королев, 1986, с. 24–36]. В советской юридической литературе статус президиумов Верховных Советов рассматривался подробно [Семенова, 1998, с. 284], но затрагивались только правовые аспекты их деятельности.

Руководство Госдумы конституционно никак не связано с руководством Совета Федерации, у обеих палат нет общего руководства – в этом ключевое отличие Федерального собрания от Верховного Совета.

Руководство Госдумы избирается на заседании нижней палаты простым большинством голосов [Постановление ГД...], его состав зависит от расстановки политических сил в парламенте и является предметом торга. Парламентское большинство может беспрепятственно формировать руководящий состав, в том числе определять общее количество заместителей, поэтому формально все посты могут оказаться исключительно у представителей победившей партии.

Тем не менее фракции нижней палаты парламента обычно заключают «пакетные соглашения» относительно распределения руководящих мест, что формально отражает неформальные переговоры [Помигуев, 2016 а]. Состав руководства Думы, как правило, показывает пропорциональное представительство большинства сил и является результатом компромиссов.

Для управляемости палатой президенту недостаточно иметь большинство в руководстве Государственной думы, но необходимо также контролировать деятельность Совета Госдумы, который в сложившихся условиях работы палаты серьезно влияет на формирование законодательной повестки дня и законодательный процесс в целом [Помигуев, 2016 б]. Фактически этот орган напоминает урезанный аналог Президиума Верховного Совета.

По словам первого председателя Думы И.П. Рыбкина, Совет формировался с учетом негативных аспектов деятельности своего предшественника (Президиума Верховного Совета), среди которых

сосредоточение большой власти в руках председателя и «карьерного» аппарата [Совет Государственной Думы... 1996, с. 15]. Отсутствие сильной партии на начальных этапах становления Совета послужило причиной формирования такой структуры, которая могла бы учесть интересы всех сил, а в перспективе защитить этот орган от повторения судьбы «предшественника».

В состав членов Совета *с правом решающего голоса* входят исключительно депутаты нижней палаты парламента, но способ его формирования всегда был предметом спора, поскольку на повестке постоянно стояла проблема обеспечения справедливого представительства политических сил [Глейзнер, Чейсти, 1999, с. 7–10]. Такое положение дел было крайне невыгодно заместителям председателя, которые были выключены из процесса формирования законодательной повестки дня и играли скорее декоративную роль. Были недовольны и крупные партии, имевшие одинаковое представительство с небольшими депутатскими группами. Вместе с тем такая система распределения заставляла все думские силы идти на компромиссы.

Подобное положение дел сохранялось вплоть до 2003 г., до формирования «Единой Россией» конституционного большинства, позволившего ей диктовать свою волю в вопросах внутреннего устройства Думы, в том числе касающегося пропорционального представительства политических сил в руководстве палаты [Помигуев, 2016 а]. Это полностью перевернуло весь процесс принятия решений, поскольку контроль над законодательной повесткой дня получила одна партия. С этого момента представители оппозиционных партий фактически утратили право решающего голоса. «Единая Россия» стала выполнять функции партии власти, обеспечивая контроль над законодательным процессом посредством вполне демократических процедур и практик [Мелешкина, 2006, с. 141].

На данный момент руководство Госдумы – это все члены Совета палаты, обладающие формальным правом решающего голоса.

Дальнейшие события, особенно 2014 г., когда значительно расширились возможности Совета воздействовать на внутреннюю жизнь Думы [Помигуев, 2016 а, с. 177], свидетельствуют о превращении данной структуры в эффективный инструмент политико-бюрократического влияния на законодательный процесс.

Сравнивать Совет Думы с Президиумом Верховного совета можно с определенной долей условности, даже потому, что последний сам обладал правом законодательной инициативы. Но главной его особенностью конечно же была возможность принимать в промежутках между сессиями Верховного Совета нормативно-правовые акты, имеющие статус закона, и только потом получать одобрение всего парламента (или даже обходиться без этого одобрения) [Королев, 1985]. Таким образом, для Верховного Совета Президиум был важнейшим политическим органом, в то время как Совет Думы можно пока считать лишь технической структурой, обладающей отдельными политическими функциями [Помигуев, 2016 а, с. 182].

Изменение статуса руководства Госдумы в седьмом созыве

Деятельность Госдумы седьмого созыва ознаменовалась заметными изменениями, которые можно трактовать как усиление позиций руководства и увеличение степени ее автономизации от обычных представителей депутатского корпуса. На такие мысли наталкивают новые поправки в Регламент Госдумы [Постановление ГД...].

1. В Думах предыдущего созыва только председатель мог не входить в состав ни одного из комитетов, теперь эта *привилегия распространилась и на его заместителей* (ст. 22). *Лидеры фракций* такое право получили только через три недели¹. В итоге все члены Совета с правом решающего голоса перестали быть членами парламентских комитетов.

Учитывая, что еще в прошлом созыве за отсутствие на заседаниях комитетов без уважительной причины в течение месяца для депутатов было предусмотрено наказание вплоть до лишения мандата, руководители Думы получили дополнительный иммунитет.

2. За пропущенное без уважительной причины пленарное заседание депутатов стали лишать одной шестой части зарплаты (ст. 44).

¹ Отсутствие в изначальном тексте поправок упоминания о руководителях фракций можно трактовать как следствие «забывчивости» депутатов от партии власти или их стремления создать предмет для политического торга с лидерами фракций.

При этом к уважительным причинам отсутствия на заседании было отнесено в том числе «исполнение полномочий членов Совета Государственной Думы» (ч. 4, ст. 44). Руководство Думы тем самым дополнительно повысило свой статус по сравнению с другими депутатами.

3. Заместителям председателя Госдумы были предоставлены полномочия *координировать* деятельность конкретных комитетов и создавать при себе экспертные советы по курируемым вопросам. Четкое распределение законодательных полномочий свидетельствует о том, что руководство Госдумы все больше напоминает структуру не столько политическую, сколько бюрократическую.

4. Руководители фракций получили право выступать во внеочередном порядке на заседаниях Госдумы (ст. 46) и оформлять своих советников как работающих на государственной службе.

Предоставление руководству фракций привилегий вполне оправданно, если учесть, что в данных политических образованиях появились депутаты-одномандатники, менее зависимые от партийного руководства, нежели прошедшие по федеральному списку. Повышение статуса руководителей фракций – логичный шаг, призванный обеспечить общую лояльность парламентских партий действующему режиму.

Оппозиционные партии вполне довольны положением, когда они, с одной стороны, практически полностью исключены из процесса принятия законодательных решений, а с другой – получают доступ к распределению парламентских постов, к средствам массовой информации и госфинансированию. Это можно рассматривать как признак картелизации партийной системы [Кац, Мэир, 2006, с. 36], учитывая при этом, что данный процесс является результатом не столько партийных договоренностей, сколько сознательной политики власти по «приручению» партий [Коргунюк, 2010, с. 117], вынужденных мириться с такими условиями. Символично, что представители оппозиционных фракций, составляющих меньше четверти депутатского корпуса, возглавляют на данный момент половину всех комитетов седьмой Думы.

Таким образом, предоставление руководителям фракции дополнительных привилегий можно рассматривать как своеобразную компенсацию оппозиции за политическое превосходство партии власти. Это особенно важно в ситуации, когда половину парла-

мента составляют одномандатники, менее зависимые от руководства фракций.

Рассмотренные изменения демонстрируют тенденцию к дистанцированию руководства Госдумы от остальных членов парламента, причем привилегии руководителей появляются на фоне усиления давления и сокращения свободы деятельности «простых» депутатов.

Большая дистанция между руководством парламента и обычными депутатами была присуща и Верховному Совету, Президиум которого существовал фактически в автономном режиме. В его состав не всегда входили даже председатели палат и их заместители [Советское государственное право... 1985].

Соотношение формальных параметров влияния руководящих органов Верховного Совета, Государственной думы и Совета законодателей

Как отмечено ранее, Совет Госдумы по некоторым позициям напоминает Президиум Верховного Совета. В целях обобщения полученных данных составлена таблица с основными характеристиками работы руководства обоих органов законодательной власти. В нее входят в том числе данные об еще одном потенциально весомом органе – Совете законодателей (руководящий орган – Президиум). Этот совещательный и консультативный орган призван настроить взаимосвязь руководителей обеих палат парламента и региональных законодательных собраний [Совет законодателей...]. Совет законодателей был создан в начале шестого созыва, но смысл его работы и политический вес формируются только сейчас. Идея создания этого органа «висела в воздухе» давно, поскольку площадок для совместной работы у представителей двух палат федерального парламента на высшем уровне было не так много. Планируется, в частности, сделать этот орган фильтром для региональных инициатив [Депутаты готовят фильтр...].

Таблица

Соотношение формальных параметров влияния руководящих органов Верховного Совета, Госдумы и Совета законодателей

Параметры	Президиум Верховного Совета	Совет Госдумы (седьмой созыв)	Президиум Совета законодателей
1	2	3	4
Количество членов	39	14	21
Принцип формирования	Территориальный, директивный (позиция КПСС имеет ключевое значение)	Политический, от фракций, пропорционально количеству мест в парламенте	Должностной, по позиции, занимаемой в законодательном органе
Основные функции	Обеспечение непрерывности законодательного процесса	Организация работы Госдумы, в особенности законодательной	Консультативная и совещательная
Цикл работы	Постоянно, между сессиями Верховного Совета	Только во время сессий Госдумы, возможны исключения	Президиум собирается по мере необходимости, но не реже двух раз в год
Руководитель, место в системе государственной власти	Председатель, формально является первым лицом государства	Председатель, формально четвертое лицо государства	Два сопредседателя, третье и четвертое лицо государства
Партийная принадлежность руководства	Члены КПСС, право стать членом Президиума имеют и беспартийные депутаты	Представители всех фракций	Партийный принцип не имеет значения, фактически представлена только одна партия
Отношения с руководством палат парламента	Является руководящим органом, представляющим обе палаты парламента. Нет прямой связи с руководством палат, ведущих заседания ВС	Является руководящим органом только нижней палаты парламента	Консультативный и совещательный орган, объединяющий председателей палат Федерального собрания и заксобраний регионов
Право законодательной инициативы	Обладает правом как целый орган, так и отдельные его члены	Правом обладают только его члены в отдельности	Правом обладают только отдельные лица, председатели заксобраний самостоятельно вносить инициативы не могут
Влияние на установку законодательной повестки дня	Полностью зависит от Президиума при формальной возможности Верховного Совета отменить решение или выдвинуть новое предложение	Влияние на техническую сторону установки повестки дня	Законодательная повестка дня напрямую не зависит от деятельности органа

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Принятие нормативно-правовых актов, имеющих статус законов	Имеет право издавать законы, в дальнейшем некоторые из них нужно утвердить на сессии ВС	Не имеет права	Не имеет права
Отношения к другим органам власти	В межсессионный период может назначать членов Совета министров	Действует только в рамках полномочий Госдумы	Действует в рамках возможностей, которыми располагают члены Совета

Как следует из таблицы, формально Президиум Верховного Совета имел практически неограниченные полномочия в законодательной сфере, однако с учетом контекста его функционирования эти полномочия позволяли ему в лучшем случае оперативно реагировать на решения, принимаемые в главных политических органах Советского Союза.

Совет Госдумы намного более ограничен в институциональном плане, нежели его предшественник. Это выражается и в отсутствии общего органа управления обеими палатами парламента, и в особенностях политического состава Госдумы, и в особенностях его формирования. Как можно заметить, Совет Думы по всем формальным параметрам уступает во влиянии руководящему органу Верховного Совета, причем в силу институциональных (в первую очередь конституционных) ограничений он лишен возможности расширить эти полномочия до уровня последнего.

Совет законодателей пока не имеет институциональной базы для влияния на процесс принятия решений, и его статус опирается лишь на личный политический статус его участников. На сегодня это лишь площадка для проведения дискуссий и налаживания дополнительных связей между регионами.

Заключение

Исторически сложилось, что российский парламент имеет слабые позиции на фоне исполнительной ветви власти и президента. Решение Б.Н. Ельцина лишить палаты Федерального собрания возможности совместной работы стало важной причиной этой слабости. Такая позиция вытекала из опыта его взаимодействия с

Верховным Советом, конфликт с которым вылился в вооруженное противостояние.

Верховный Совет, наоборот, имел большие конституционные полномочия, которые, однако, почти не использовал, поскольку ключевые политические решения принимались не им, а руководством КПСС. Неудивительно, что Верховный Совет считали лишь декоративной структурой, призванной легитимировать принимаемые решения.

Особенностью советского парламента было наличие сильного постоянно действующего органа – Президиума, по полномочиям практически равного Верховному Совету, и в значительной степени автономного от простых депутатов.

В ходе исследования было выяснено, что Совет Госдумы внешне похож на Президиум ВС, причем участники процесса формирования нового парламента изначально боялись этой схожести и постарались сделать все, чтобы свести его функции к исключительно техническим.

Поскольку Совет Госдумы непосредственно влияет на формирование законодательной повестки дня, политические силы в парламенте вели ожесточенную борьбу за установление контроля над ним. В конечном счете это удалось сделать партии власти в 2003 г. После этого между понятиями «Совет Думы» и «руководство Думы» можно было с уверенностью ставить знак равенства.

Наметившееся еще в шестом созыве усиление роли руководства Госдумы происходит в основном за счет сокращения свободы деятельности «простых» депутатов. Совет Думы все больше дистанцируется от рядовых депутатов парламента, воспроизводя ситуацию, сложившуюся в Верховном Совете.

Вместе с тем в рамках существующих институциональных и политических ограничений Совет Госдумы не может претендовать на получение полномочий, схожих с теми, которые имел Президиум ВС. В лучшем случае он способен лишь компенсировать слабость своих позиций (в частности, во взаимоотношениях с верхней палатой парламента) созданием структур вроде Совета законодателей.

Однако в целом стремление построить в парламенте четкую вертикальную иерархию, где ключевую политическую позицию занимает Председатель, а вокруг него формируется аппарат (в том числе из его заместителей), воспроизводит модель, присущую именно Президиуму Верховного Совета.

Список литературы

- Безбородов А., Елисеева Н., Шестаков В. Перестройка и крах СССР. 1985–1993. – СПб.: Норма, 2010. – 216 с.
- Бусыгина И., Филиппов М. Политическая модернизация государства в России: Необходимость, направления, издержки, риски. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012. – 240 с.
- Гаман-Голутвина О.В. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе (I) // Полис. Политические исследования. – М., 2006. – № 2. – С. 27–39.
- Гельман В.Я. Институциональный дизайн: Создавая «правила игры» // Первый электоральный цикл в России, 1993–1996 гг.: Научное издание / Общ. ред. В.Я. Гельман, Г.В. Голосов, Е.Ю. Мелешкина. – М.: Весь Мир, 2000. – С. 44–76.
- Гельман В.Я. Политические партии в России: От конкуренции к иерархии // Полис. Политические исследования. – М., 2008. – № 5. – С. 135–152.
- Глейзнер Дж., Чейсти П. Российская Государственная Дума: Структура, деятельность и эволюция в период 1993–1998 годов. – М.: Центр конституц. исслед. Моск. обществ. науч. фонда, 1999. – 68 с.
- Голосов Г.В. Пределы электоральной инженерии: «Смешанные несвязанные» избирательные системы в новых демократиях // Полис. Политические исследования. – М., 1997. – № 3. – С. 102–113.
- Голосов Г.В. Сфабрикованное большинство: Конверсия голосов в места на думских выборах // Третий электоральный цикл в России, 2003–2004 годы: Коллективная монография. – СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2007. – С. 39–58.
- Депутаты готовят фильтр для повышения качества законопроектов // Коммерсант. – М., 2017. – 10 января. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/3187408> (Дата посещения: 03.05.2017.)
- Кац Р., Мэйр П. Изменение моделей партийной организации и партийной демократии: Возникновение картельных партий (сокращенный перевод) // Политическая наука / РАН. ИНИОН. – М., 2006. – № 1. – С. 27–44.
- Конституция СССР 1977 г. // 100 главных документов российской истории. – Режим доступа: <http://xn--d1aml.xn--h1aaridg8g.xn--p1ai/20/konstitutsiya-sssr-1977-goda/> (Дата посещения: 26.04.2017.)
- Корсунок Ю.Г. Финансирование партий в постсоветской России: Между бизнесом и властью // Полития. – М., 2010. – № 3–4 (58–59). – С. 87–120.
- Королев Ю.А. Верховный Совет СССР. – М.: Знание, 1986. – 64 с.
- Краснов М.А. «Конституционные страхи» // Конституционное и муниципальное право. – М., 2014. – № 6. – С. 3–11.
- Крыштановская О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Общественные науки и современность. – М., 1995. – № 1. – С. 51–65.
- Медушевский А. Конституционный переворот или конституционная реформа: Поправки к Конституции 1993 года как инструмент борьбы за власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 1999. – № 3 (28). – С. 154–167.

- Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М.: РОССПЭН, 1998. – 650 с.
- Мелешикина Е.Ю.* Доминирование по-русски или мировой феномен? // Политическая наука / РАН. ИНИОН. – М., 2006. – № 1. – С. 135–161.
- Помигуев И.А.* Законодательный процесс в России: Отсутствие решения тоже решение? // Россия и современный мир / РАН. ИНИОН. – М., 2016 б. – № 1. – С. 81–93.
- Помигуев И.А.* Совет Государственной Думы: Реальный вето-игрок или технический исполнитель? // Полис. Политические исследования. – М., 2016 а. – № 2. – С. 171–183.
- Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД (ред. от 14.04.2017) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // КонсультантПлюс. – М., 1998. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=212433#0> (Дата посещения: 28.05.2017.)
- Семенова О.* Акты президиумов верховных советов СССР, РСФСР и Президента СССР: Историко-правовой анализ // Право и жизнь. – М., 1998. – № 16. – С. 274–289.
- Совет Государственной Думы, 1994–1995: Законы и законодательные акты / Под ред. В.Д. Карпович. – М.: Правовая культура, 1996. – 400 с.
- Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном собрании Российской Федерации. Основные задачи, порядок работы, обеспечение деятельности. – М., 2017. – Режим доступа: http://szrf.km.duma.gov.ru/upload/site53/Sovet_zakonodateley_RF_Broshyura_2017_aprel.pdf (Дата посещения: 03.05.2017.)
- Совет Федерации: Эволюция статуса и функций: Научное издание / Отв. ред. Л.В. Смирнягин; Ин-т права и публ. политики. – М.: [б. и.], 2003. – 453 с.
- Советское государственное право: Учебник / Под ред. проф. С.С. Кравчука. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрид. лит., 1985. – 464 с.
- Соловьев А.И.* Институциональный дизайн российской власти: Исторический ремейк или матрица развития? // Общественные науки и современность. – М., 2004. – № 1. – С. 64–76.
- Состав Государственной Думы седьмого созыва // Государственная дума. Официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/structure/deputies/> (Дата посещения: 26.04.2017.)
- Шейнис В.Л.* Конституция 1993 года и российская политическая система // Отечественная история. – М., 2008. – № 6. – С. 3–28.