

Е.М. ШУЛЬМАН

**ФРАКЦИИ, КОМИТЕТЫ, АППАРАТ:
УЧАСТИЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПАРТИЙ
В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

Законотворческий процесс не избалован вниманием российской политической науки. Посвященные ему разделы учебников политологии и обзорных трудов пишутся по большей части юристами и излагают в основном регламентную сторону процесса. Политологи же, изучая парламентаризм и парламентские процессы, уделяют преимущественное внимание партийной структуре Госдумы и роли партий в ее жизни в целом.

Проблемы соотношения политики и права, взаимоотношений ветвей власти в законотворческом процессе, общеполитического контекста этого процесса (согласование интересов, взаимодействие элитных групп и политических партий) отражены в трудах многих отечественных специалистов [Авакьян, 2003; Гузнов, Кененов, Рождественская, 2005; Коргунюк, 2007; Котляревский, 2007; Тихомиров, 2007; Казаков 2010 и др.].

Обращает на себя внимание и такой пласт литературы, как труды практиков – руководителей органов исполнительной и законодательной ветвей власти, действующих политиков, общественных деятелей, сотрудников аналитических и экспертных центров, обслуживающих органы власти и законодательные собрания [Шувалов, 2004; Баранов, 2006; Шейнис, 2004; Абрамова, Голубева, Мицкевич, 2008 и др.].

Политологический анализ законотворческого процесса: Новые возможности

Подход, акцентирующий внимание на политической стороне законотворческого процесса и оперирующий понятиями групповых и индивидуальных интересов, характерен не столько для отечественной, сколько для англоязычной политологии. Точнее будет сказать, что в российском дискурсе этот подход зарезервирован за публицистикой и профильной отраслевой аналитикой, но не находит адекватного выражения на языке политической науки.

Отметим, что ведущий отечественный исследователь групп интересов и представительства интересов в целом, С.П. Перегудов, различает систему электорального и функционального (прямого) представительства интересов: «Сам по себе процесс принятия конкретных государственных решений, в том числе и в законодательной сфере, требует постоянного и оперативного взаимодействия властей с теми, чьи интересы эти решения затрагивают и кто располагает наиболее соответствующей ценной информацией и знаниями. Неудивительно, что, по мере расширения государственного вмешательства в различные сферы общественной жизни, прежде всего в экономику и социальные отношения, возникла и развивается разветвленная структура прямых, не опосредованных выборами связей между группами интересов и органами власти» [Перегудов, 1993, с. 115]. Автор полагает, что хотя усиление функционального способа трансляции интересов есть неизбежное следствие бюрократизации (этатизации) политической сферы, для демократического общества более «натуральным» и социально эффективным является электоральное представительство.

Интересно сравнить этот подход с существующим в западной политологии разделением групп интересов на «общественно-ориентированные»¹ (society-centered) и «государственно-ориентированные» (state-centered) [Grindle, Thomas, 1991].

К первой группе относятся партии и избиратели, а также, в марксистской парадигме, классы со своими интересами, ко второй – бюрократы, технократы и иные силы, представленные внутри государственного аппарата [Sutton, 1999, p. 26].

В российских условиях разделение акторов и групп, влияющих на политический (в том числе законотворческий) процесс, на

¹ Перевод всех англоязычных цитат принадлежит автору.

«общественные» и «государственные» выглядит несколько искусственным и затемняющим суть вещей. Закрытый характер политического процесса означает, что все допущенные к участию являются инсайдерами, а не аутсайдерами.

Приведем пример анализа законотворческого процесса, изложенного известным американским специалистом по новейшему российскому парламентаризму Томасом Ремингтоном: «Высокоуровневые лоббистские кампании противопоставляют одно министерство другому, одну госкорпорацию другой и думские комитеты друг другу. Вовлечены огромные суммы денег. “Единая Россия”, стремясь поддержать позицию правительства, часто сталкивается с трудностями, поскольку правительство и президентская администрация сами внутренне разделены. По этой причине финальные голосования во втором и третьем чтении не отражают интенсивность борьбы и степень конфликтности вопроса. <...> К моменту формирования голосующего большинства все необходимые договоренности и компромиссы уже достигнуты, и вся фракция “Единая Россия” выстраивается согласно генеральной линии. <...> Разделения, существующие внутри государственной администрации и бизнес-сообщества относительно того или иного налога или вида регулирования, представлены внутри доминирующей партии. Партия не столько реализует определенную программу посредством принятия законодательных актов, сколько служит механизмом, работающим на властное и ресурсное обеспечение политической элиты в обмен на полную поддержку цели Путина – концентрации власти в руках президента» [Remington, 2008, p. 959].

Процитированный фрагмент содержит элементы политического анализа, базирующегося на теории неоинституционализма, точнее, одного из ее направлений – «институционализма рационального выбора». Как явствует из названия, данное направление во многом опирается на политэкономическую теорию рационального выбора, но не идентично ей. Оно рассматривает ограниченный набор действий, совершаемых политическими акторами внутри публичных институтов. При этом сам институт понимается как система ограничений и стимулов, внутри которых индивидуумы стремятся максимизировать собственные выгоды¹.

¹ См. об этом также: [Шульман, 2010 а].

Для российских политологов, сравнивающих российскую политическую систему с ее западными аналогами, свойственно стремление доказать, что нынешний этап развития отечественного парламентаризма либо соответствует международным стандартам, либо отклоняется от них. Как представляется, уход в оценочность – а точнее, сравнение текущей российской ситуации с теми или иными международными нормами – также не приближает нас к пониманию происходящего, равно как и попытки всерьез изучать то, что является декоративным, формальным или второстепенным по отношению к реально идущим политическим процессам.

Если цель исследования – понять именно политическое содержание законотворческого процесса, то следует во многом абстрагироваться от его внешней, регламентно-правовой, стороны (назовем ее формальной). Не отрицая ее важности, отметим, что она достаточно подробно отражена в российской научной литературе.

Изменения в законодательстве и представительство политических партий в российском парламенте

В современных российских условиях акцент на партийном аспекте парламентаризма способен увести исследователя в сторону от существенных процессов, происходящих как в парламенте, так и за его пределами, – учитывая во многом витринный характер существующей партийной системы и почти полное отсутствие у действующих партий содержательной программы.

Не требуется особой проницательности, чтобы понять, что российские парламентские партии организованы по принципу очереди: пока в кассовом окошке выдают что-то, за чем имеет смысл стоять, очередь организована, стабильна, поддерживает внутренний порядок и отсекает попытки аутсайдеров этот порядок нарушить. Как только окошко закрывается, очередь растворяется.

Но каким именно образом партии задействованы в законотворческом механизме, центральным и наиболее открытым элементом которого является нижняя палата Федерального собрания?

Чтобы понять это, напомним общий контур политико-правовой реформы, проведенной в 2000-е годы.

В 2000 г. указом главы государства были введены должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных окру-

гах, а также законодательно изменен принцип формирования Совета Федерации – если раньше в работе органа участвовали лично главы исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов РФ, то теперь в нем стали заседать назначенные ими представители.

В 2001 г. изменилось законодательство о политических партиях: отныне в выборах, в том числе региональных и местных, могли участвовать только политические партии и блоки; исчезло понятие региональных и межрегиональных партий; для регистрации партии стало необходимо иметь отделения более чем в половине субъектов РФ.

В 2004 г. были отменены выборы глав субъектов Федерации. Одновременно депутаты Государственной думы стали избираться только по партийным спискам, а региональные законодательные собрания перешли на смешанную систему выборов. Минимальный порог для прохождения политической партии в федеральный парламент было повышен с 5 до 7%.

В 2008 г. срок полномочий Госдумы был продлен с четырех до пяти лет, а президента – с пяти до шести лет.

Таким образом, 3-й созыв Госдумы избирался еще по относительно либеральным правилам, тогда как 4-й и 5-й формировались в условиях их ужесточения. В Госдуме 4-го созыва (2003–2007) было уже практически невозможно создавать депутатские группы (минимальное число их членов увеличилось с 35 до 55), а количество фракций сократилось до четырех («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Родина»). Еще более важно с точки зрения политической конкуренции то, что крупнейшая фракция сконцентрировалась в своих рядах 67,5% депутатского состава.

Доминирование партии большинства, тесно ассоциированной с исполнительной властью, неизбежно сужает поле публичной политики, уменьшает возможность для заинтересованных групп оказывать влияние на процесс и результаты законотворчества.

Однако с политической точки зрения 3-й созыв был еще во многом промежуточным – уровень его открытости был выше, чем в последующие годы, а возможностей для мобильности депутатов внутри палаты больше, чем в рамках 5-го созыва. Еще не были отменены выборы по одномандатным округам, могли существовать независимые, т.е. не входящие в зарегистрированные депутатские объединения, члены палаты. Сохранялось также пространство для таких политических пертурбаций, как раскол фракции «Родина»,

от которой в июле 2005 г. отделилось девять человек, создав фракцию с аналогичным названием (позже сменившимся на «Патриоты России»)¹.

В рамках своей законотворческой деятельности Государственная дума 4-го созыва успела рассмотреть 2712 законопроектов и принять 1062 федеральных и 25 федеральных конституционных законов [Грызлов, 2007].

Из достижений законотворческого процесса в этот период отметим дальнейший перевод избирательной системы России на пропорциональную систему (отмену выборов в ГД по одномандатным округам) и реформу бюджетного процесса, лишившую законодательную власть рычагов прямого влияния на распределение бюджетных средств как между центром и субъектами Федерации, так и внутри регионов.

Влияние изменений в партийном законодательстве на законотворчество

Политико-правовые факторы, наиболее существенно повлиявшие на законотворческий процесс в Госдуме последних двух созывов (2007–2014), можно разделить на две основные категории.

1. Законодательные изменения условий формирования депутатского состава – реформа выборного законодательства, в первую очередь в части, касающейся повышения с 5 до 7% порога прохождения в Думу, а также ограничение круга участников парламентских выборов только партиями².

Как следствие:

¹ Госдума признала законной регистрацию второй «Родины». – 8 июля 2005 г. – Режим доступа: http://big.newsru.com/russia/08jul2005/baburin_rodina.html (Дата посещения: 08.11.2014.)

² Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ; Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

– регламентные изменения внутри самой Думы – в первую очередь фактический запрет на организацию депутатских групп¹.

– изменения порядка законотворческой деятельности внутри фракций – в первую очередь, ограничение партийной дисциплиной законодательной инициативы депутатов.

2. Изменения в порядке прохождения ключевых законопроектов – реформа бюджетного процесса, а также введение неформального института «нулевого чтения» по наиболее важным законопроектным инициативам.

Как эти изменения сказались на ходе законотворческого процесса?

Во-первых, сокращение числа фракций и исчезновение депутатских групп значительно ограничило возможности депутатов выступать с законодательными инициативами. Это ограничение объясняется тем, что члена фракции большинства, который не может теперь уйти в другую депутатскую группу или стать независимым депутатом, легче связать дисциплинарными ограничениями. В течение последних 5–6 лет подобного рода ограничения появились как в доминирующей фракции, так и в так называемых оппозиционных. В основном они касаются запрета на внесение депутатом законодательных инициатив без согласования с руководящими фракционными и партийными органами².

Во-вторых, исчезновение депутатских групп, которые по сравнению с партийными фракциями отличались меньшей идеологизированностью и часто строились не по политическому, а по региональному принципу (например, депутатские группы «Регионы России» и «Народный депутат» в Госдуме 2-го и 3-го созывов), создавали некоторую вариативность внутрипарламентской жизни,

¹ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СЗ РФ. – 1998. – № 7. Ст. 801; № 16. Ст. 1828.

² См., например, «Депутаты “Единой России” не смогут вносить законопроекты без предварительного одобрения фракционного экспертно-консультативного совета» // *Газета.ру*. – 11.04.11 – Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2011/04/11_a_3581309.shtml (Дата посещения: 08.11.2014.) Неформальным образом такого рода ограничения были введены гораздо раньше – начиная с образования в 2001 г. Консультативного совета четырех депутатских объединений: фракций «Отечество – Вся Россия» и «Единство», а также депутатских групп «Регионы России» и «Народный депутат».

давая отдельному депутату больше возможностей влиять на законотворческий процесс. Напомним, что посты в комитетах Госдумы – ключевых организаторах законотворческого процесса – традиционно распределяются в соответствии с межфракционными соглашениями.

В-третьих, сокращение числа фракций и групп вело к исчезновению «лишних» аппаратов. Это, казалось бы, естественное и позитивное следствие политической монополизации палаты (сокращение аппарата любого государственного органа традиционно оценивается позитивно) также отрицательно сказалось на законотворческих возможностях депутатов.

Аппарат и его роль в законотворческом процессе

Напомним, какие вспомогательные подразделения и сотрудники обеспечивают ход законотворческого процесса в Государственной думе. Это помощники депутатов, сотрудники аппаратов фракций, сотрудники аппаратов комитетов и сотрудники центрального аппарата (собственно Аппарат Государственной думы с его руководством и управлениями)¹.

Работающие в Государственной думе аппараты можно разделить на три типа: связанные с ротацией созывов, частично связанные и не связанные (или постоянные). Полностью зависят от смены депутатского состава помощники депутатов и сотрудники аппаратов фракций. Их рабочие функции носят политический характер, а карьера напрямую связана с личностью начальника – депутата или руководителя фракции.

Как известно, депутат Государственной думы может иметь до пяти оплачиваемых помощников, из них не более двух – для работы непосредственно в Госдуме. Остальные помощники работают «на территории», т.е. в том регионе, откуда депутат избран².

Хотя у многих депутатов помощники имеют достаточный опыт в сфере законодательной деятельности, однако большинству

¹ Состав и структура Государственной Думы. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/structure/all> (Дата посещения: 08.11.2014.)

² Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 25.07.2011) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». – Ст. 37, п. 1.

людей, обладающих такого рода знаниями и навыками, такой статус кажется недостаточно престижным.

Аппарат фракции (депутатской группы) более привлекателен с точки зрения престижа и возможностей карьерного роста и, следовательно, аккумулирует более квалифицированный персонал. Кроме того, в силу своей внутренней структуры он дает больше возможностей для систематического планирования, написания и проведения законопроектов. Ко всему прочему, фракция (группа) заинтересована в законотворческих успехах «своих» депутатов, пусть даже заинтересованность самого депутата в них не так высока. Традиционная практика, когда фракционные проекты вносятся от имени депутатов, которые имели к их авторству лишь косвенное отношение.

В меньшей степени зависимы от смены созывов сотрудники аппаратов комитетов и комиссий. Хотя каждый новый созыв приносит изменения в число и сферу ответственности думских комитетов, сотрудники аппарата обычно перемещаются в новые структуры, и их контингент остается стабильным. Объясняется это тем, что сотрудники аппаратов комитетов закреплены за определенными правовыми сферами, в которых они за долгие годы работы научились хорошо разбираться. Слияния, разделения или даже ликвидация комитетов не уничтожают ту правовую сферу, с которой связан сотрудник, – новации в соответствующей области законодательства все равно будут поступать, и кто-то должен ими заниматься.

В наименьшей степени зависят от результатов выборов и ротации депутатского состава сотрудники центрального аппарата палаты – работники управлений. Из них для законотворческого процесса имеют значение прежде всего два: Правовое управление (подготовка заключений на вносимые законопроекты) и Аналитическое управление (написание информационно-аналитических бюллетеней о работе Думы и аналитических материалов по отраслям законодательства).

Фракции и комитеты: Кто больше законотворчеству ценен?

В Думе 3-го созыва действовало шесть фракций и три депутатские группы. В Думе 4-го созыва было сформировано пять фракций, депутатские группы уже отсутствовали, однако еще была возможность существования независимых депутатов, кото-

рых в 4-м созыве насчитывалось 23 (5,11% от общего состава). В Думе 5-го созыва работали четыре фракции, причем крупнейшая из них включала 70% депутатского состава – параметр, недостижимый ни в одном из прежних созывов. Независимых депутатов, т.е. депутатов, находящихся вне фракций, не существовало. Те же четыре фракции сохранились и в 6-м созыве. Фракция большинства в текущем созыве включает чуть меньше 53% всех депутатов – в отличие от предыдущего созыва она не обладает конституционным большинством, необходимым для внесения изменений в Конституцию и федеральные конституционные законы, но имеет простое большинство, достаточное для решения почти всех остальных вопросов, относящихся к компетенции палаты¹.

Как видим, число депутатских объединений от созыва к созыву сокращается как количественно, так и качественно (переход от системы фракции / депутатские группы / независимые депутаты к системе фракции / независимые депутаты, а затем – только фракции)².

Число парламентских комитетов и руководящих постов растет с каждым созывом. В Думе 1-го созыва было 23 комитета и пять вице-спикеров, 2-го созыва – соответственно 28 и шесть, 3-го созыва – 28 и девять, 4-го созыва – 29 и 10. В Госдуме 5-го созыва было организовано 32 комитета и создано девять вице-спикерских постов (включая первого вице-спикера). В Госдуме 6-го созыва у председателя палаты семь заместителей, из них два первых, в палате 30 комитетов и шесть постоянных комиссий³.

Традиционно рост числа комитетов, противоречащий декларируемым в начале каждого созыва намерениям их сократить, объясняется тем, что в случае, когда ни одна фракция не имеет конституционного большинства, посты распределяются путем пакетного соглашения и служат предметом межфракционных договоренностей. Доминирующая же фракция не может упустить возможность вознаградить всех своих значимых членов руководящими

¹ Состав и структура Государственной Думы. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/structure/all> (Дата посещения: 08.11.2014.)

² История Государственной Думы. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/about/history> (Дата посещения: 08.11.2014.)

³ Руководство Государственной Думы. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/structure/leaders> (Дата посещения: 08.11.2014.)

постами, в связи с чем число этих постов не сокращается, а увеличивается.

Обратим внимание на иной аспект проблемы: **рост числа парламентских комитетов не оказывает позитивного влияния на плюрализм и качество законотворческого процесса – в отличие от роста числа депутатских объединений.**

Почему это происходит? Регламентная роль комитетов в процессе прохождения законопроектов внутри Государственной думы чрезвычайно велика: комитеты вносят предложения по формированию плановых документов Государственной думы, определяют их приоритетность, осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению палатой, готовят заключения на законопроекты и проекты постановлений и т.п.¹

Однако эти функции носят именно регламентный характер – с политической точки зрения парламентские комитеты не конкурируют друг с другом и, соответственно, не создают ту конкурентную среду, которая является ключевым элементом повышения качества законотворческого процесса.

Лучшее, что парламентские комитеты могут сделать для повышения качества законотворческого процесса, – это организовать экспертные советы по своей тематике с участием отраслевых экспертов, которые таким образом получают прямой доступ к выработке законодательных решений. Такого рода экспертные советы имеются при всех комитетах, в значимых комитетах их несколько – в соответствии с законодательными темами. Например, при Комитете по финансовому рынку действуют экспертные советы по законодательству о банках и банковской деятельности, по финансовым рискам, по законодательству о страховании, по законодательству о микрофинансовых организациях и потребительских кооперативах².

Члены экспертных советов – ученые, представители отрасли и сотрудники профильных министерств. Однако плюралистическое представительство, которое обеспечивает подлинную конку-

¹ Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Принят постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Глава 4. Ст. 19, п. 2.

² Список экспертных советов Комитета ГД по финансовому рынку. – Режим доступа: <http://www.komitet2-12.km.duma.gov.ru/site.xp/051053049.html> (Дата посещения: 08.11.2014.)

ренцию мнений, в том числе в рамках того или иного экспертного совета, возможно только при наличии политической конкуренции внутри самого комитета, когда его члены заинтересованы в том, чтобы в консультационных органах имелись эксперты, представляющие различные точки зрения.

Политический интерес как двигатель законотворческого процесса

Политические объединения – фракции и депутатские группы, а также отдельные депутаты, выступающие в роли самостоятельных политических акторов, – не привязаны к конкретным законодательным темам и заинтересованы в том, чтобы каждый обсуждаемый проект был рассмотрен наиболее всесторонне и полно. Для итогов законотворческого процесса несущественно, мотивированы ли они, что называется, «интересами дела» или желанием привлечь к себе общественное внимание.

Публичная и гласная дискуссия сама по себе оказывает позитивное влияние на качество финального законопроекта, вне зависимости от причин, ее вызвавших, и такая дискуссия производится только привлечением к обсуждению максимального числа заинтересованных сторон, связанных регламентными нормами. Приведем на этот счет мнение эксперта, чья карьера на протяжении последних 15 лет была связана как раз с непубличной стороной политики, – создателя и главы Фонда эффективной политики Г.О. Павловского: «Кабинетные, кулуарные разговоры могут быть чрезвычайно либеральны, да, но это рабочие разговоры. Это не дебаты, за них ты не несешь ответственность, ты можешь высказать очень, я это могу сказать точно, очень радикальную позицию в кабинете, но ты не несешь за нее политическую ответственность»¹.

Даже если партийность, разделение властей и выборные циклы носят декоративный, подражательный или имитационный характер, это не ставит под сомнение реальное существование внутри и вокруг структур власти групп интересов и индивидуаль-

¹ Интервью Г. Павловского программе «Dura Lex» радиостанции «Эхо Москвы». – 26.11.2011. – Режим доступа: <http://www.echo.msk.ru/programs/lex/833169-echo> (Дата посещения: 08.11.2014.)

ных акторов, а также необходимости достижения баланса между этими группами и лицами. В наиболее «лабораторно чистом» виде процесс балансировки и достижения договоренностей наблюдаются как раз в законотворческом процессе. Более того, этот процесс на всех своих этапах в значительной степени документирован, ограничен во времени и числе участников и в большей степени публичен, чем многие другие, в особенности внутриэлитные, политические процессы.

Разумеется, эту документированность и транспарентность не стоит понимать буквально – сущностные процессы межэлитных согласований не находят отражения в выступлениях на пленарных заседаниях или интервью законотворцев. Более того, одна из характерных черт современного российского законотворчества – уход из сферы публичной политики, которой по определению является законотворческая деятельность, в сферу непубличную (институт «нулевого чтения»), расцвет разного рода закрытых дискуссионных площадок – комиссий, рабочих групп и пр.).

Тем не менее при некотором навыке чтения межведомственной переписки, решений комитетов, протоколов и стенограмм заседаний и иного рода бюрократической документации исследователь получает шанс понять политический смысл того, что, по сути, является внутриэлитной дискуссией, обсуждением вопроса о власти, перераспределении которой в той или иной сфере и составляет политическое содержание всякого законопроекта¹.

Список литературы

- Авакьян С.А.* Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. – М., 2003. – № 11. – С. 43–54.
- Баранов В.М.* Концепция законопроекта: понятие, элементы, виды, проблемы реализации // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2-х т. / Под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород: Изд-во НА МВД России, 2006. – С. 82–133.
- Буратаева А.М.* Парламентская модель партийного доминирования в российской политической системе: Дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – Волгоград, 2007. – 193 с.

¹ См. также: [Шульман, 2010].

- Волкова Е.А. Конституционно-правовые аспекты участия политических партий в формировании и деятельности парламента России: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 238 с.
- Гаджимогомедов Г.А., Излиев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности: научное издание. – М.: Норма, 2008. – 222 с.
- Грызлов Б.В. Выступление в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации по итогам 4-го созыва // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – М., 2007. – № 6 (79). – С. 9–10.
- Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты. – Смоленск, 2005. – 93 с.
- Законотворчество в Российской Федерации / Авт. колл.: А.И. Абрамова, Т.В. Голубева, А.В. Мицкевич и др.; Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Формула права, 2008. – 608 с.
- Казakov Д.В. Политический фактор в законотворчестве: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 25 с.
- Коргунок Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2007. – 544 с.
- Котляревский С.А. Власть и право. – СПб.: Лань, 2007. – 320 с.
- Перегудов С.П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России // Полис. – 1993. – № 4. – С. 115–124.
- Законодательная техника: научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров и др. – М., 2007. – 272 с.
- Тихомиров Ю.А. Стабильность интересов и конфликтов в праве // Концепции стабильности закона. – М., 2007. – С. 65–66.
- Шейнис В.Л. Движение по спирали: превращения российского парламента // Общественные науки и современность. – 2004. – № 5. – С. 43–52.
- Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: Научное издание. – М.: Норма, 2004. – 142 с.
- Шульман Е.М. Законодательная поддержка политических изменений: современные методы политологического анализа российской законотворческой практики // Политическая модернизация в XXI веке: Мировой опыт и российская практика: Сборник по итогам конференции / Российская Академия государственной службы при Президенте РФ. – М.: РАНХиГС, 2010. – С. 159–167.
- Шульман Е.М. Законопроектная работа в Государственной Думе РФ на современном этапе: процесс внутри процедуры // Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2010 а. – С. 293–298.
- Grindle M., Thomas J. Public choices and policy change: The political economy of reform in developing countries. – Baltimore: John Hopkins univ. press, 1991. – 240 p.
- Remington T. Patronage and the party of power: President-Parliament relations under Vladimir Putin // Europe-Asia studies. – L., 2008. – P. 959–987.
- Sutton R. The Policy Process. – L., 1999. – December 31. – 26 p. – (Overseas development institute. Working paper).