

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А. М. Будаев\*

## Президент и Председатель Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти России

**Аннотация.** В сложившейся системе публичного управления России важнейшие решения принимаются на высшем государственном уровне. Ключевая роль в принятии данных решений принадлежит главе государства — Президенту Российской Федерации, который, в соответствии с Конституцией страны, определяет основные направления развития внутренней и внешней политики России. Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит напрямую, непосредственно ни в одну из трех ее ветвей, однако обеспечивает их согласованное функционирование и взаимодействие.

Непосредственная реализация принимаемых решений в сфере социально-экономического развития обеспечивается Правительством Российской Федерации — высшим исполнительным органом, которым руководит Председатель Правительства Российской Федерации. Выбор и назначение руководителя данного органа государственной власти — исключительная прерогатива главы государства, установленная Конституцией страны. В свою очередь, руководство ежедневной работой Правительства — прямая обязанность Председателя Правительства. Существенное значение для успешного решения ключевых задач в области государственного строительства приобретает взвешенная и обоснованная деятельность Президента по выбору кандидата на должность Председателя Правительства, который должен обладать значительной степенью доверия главы государства, иметь успешный опыт профессиональной деятельности, быть готовым к занятию столь ответственной должности.

В проведенном исследовании предлагается авторская периодизация развития российской модели взаимодействия Президента и Председателя Правительства страны, формулируются основные рекомендации, направленные на повышение эффективности в данной сфере государственного строительства.

**Ключевые слова:** система органов государственной власти, Конституция Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации, Аппарат Правительства Российской Федерации, согласованное функционирование и взаимодействие.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2019.98.1.045-065**

---

© Будаев А. М., 2019

\* Будаев Андрей Михайлович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

ambudaev@msal.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе социально-экономического развития Российской Федерации перед всеми отраслями научного знания возникает необходимость поиска, выявления и разработки перспективных направлений исследовательской деятельности. Подобная задача стоит и перед отечественной юридической наукой. С момента обретения Российской Федерацией суверенной государственности прошло уже более 20 лет, накоплен определенный опыт функционирования всех сфер и звеньев публичного управления, сформирована и применяется на практике отечественная законодательная база.

Безусловно, изучение юриспруденцией вопросов национального строительства не может ограничиваться периодом конца XX — начала XXI в., у нашей страны богатейшая история государственно-правового развития, насчитывающая не одно столетие. Однако в данном исследовании нам хотелось бы подвергнуть анализу существующие публичные институты новейшей России, раскрыть особенности практики государственного строительства, оценить эффективность правового регулирования деятельности важнейших властных институтов.

Полагаем, что одним из интересных направлений исследований в отечественном правоведении становятся исследования, направленные на оценку эффективности деятельности высших государственных органов, их полномочий и сложившейся практики взаимодействия. В данном направлении нам бы хотелось рассмотреть модель взаимодействия Президента и Председателя Правительства в Российской Федерации.

Исторические предпосылки введения поста Президента в России рассматриваются в науч-

ных исследованиях многих видных ученых-государствоведов, среди которых работы О. Е. Кутафина, М. В. Баглая, В. Е. Чиркина, В. А. Лебедева, Л. А. Окунькова, В. Н. Суворова, Ю. Л. Шульженко и др.<sup>1</sup>

Обзор научной и учебной литературы свидетельствует, что институт президентской власти имеет сравнительно короткую историю в российской государственности. Впервые вопрос о введении поста Президента в СССР поднимался в связи с подготовкой проекта Конституции СССР 1936 г., однако И. В. Сталин, обладавший в то время неограниченной властью, выступил против. В 1960-е гг. дискуссия о введении поста президента развернулась в ходе работы созданной под председательством Н. С. Хрущева комиссии для подготовки новой Конституции, однако вопрос не нашел своего практического завершения. Согласно Конституции СССР 1977 г., принятой в период правления Л. И. Брежнева, президентские функции, как и раньше, были закреплены за постоянно действующим органом Верховного Совета — Президиумом Верховного Совета СССР. В действительности функции главы государства исполнялись Генеральным секретарем ЦК КПСС, который одновременно занимал должность Председателя Президиума Верховного Совета СССР<sup>2</sup>.

Начавшиеся в конце 1980-х гг. эпохальные преобразования в общественной и политической жизни Советского Союза привели к существенным изменениям в сфере государственного управления. В марте 1990 г. в соответствии с Законом СССР «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» вводится пост Президента СССР, которым в соответствии с установленной процедурой был избран

<sup>1</sup> Кутафин О. Е. Глава государства : монография. М., 2015. 560 с. ; Баглай М. В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. М., 2012. 144 с. ; Лебедев В. А. Институт Президента Российской Федерации : история становления, конституционно-правовой статус // Проблемы права. 2016. № 5 (59). С. 9—19 ; Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. 240 с. ; Суворов В. Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 500 с. ; Советский государственный строй периода перестройки (1985—1991 гг.) : монография / [Ю. Л. Шульженко, А. Н. Лебедев, В. В. Гошуляк, С. И. Некрасов] ; рук. авт. кол. и отв. ред. Ю. Л. Шульженко ; Ин-т государства и права РАН. М., 2015. 337 с.

<sup>2</sup> Лебедев В. А. Указ. соч. С. 9—10.

М. С. Горбачев, исполнявший свои полномочия до распада СССР в конце 1991 г. В свою очередь, уже весной 1991 г. был учрежден пост Президента РСФСР, на который по итогам всенародного голосования 12 июня 1991 г. был избран Б. Н. Ельцин. Заметим, что обзоры дискуссий, предшествующих введению поста Президента РСФСР, изучение архивных материалов, стенограмм заседаний Верховного Совета и Съезда народных депутатов РСФСР, хронологии предвыборной кампании могут составить предмет самостоятельного научного исследования, различные аспекты которого, как мы уже заметили, были обстоятельно проанализированы видными учеными-государствоведами. В дополнение к сказанному отметим, что отдельные эпизоды этого периода государственного строительства нашей страны рассматриваются в многочисленных биографических публикациях известного специалиста в области конституционного права — М. А. Митюкова<sup>3</sup>.

В свою очередь, деятельность правительства как единого коллегиального органа государственного управления имеет более длительную историю. В частности, общеизвестно, что стремление к созданию подобного органа связывается с реформами Александра I, проводившимися в первой четверти XIX в. Исследователь Л. Ф. Писарькова в своей монографии анализирует процесс подготовки и обсуждения министерской реформы в Негласном комитете, результатом которого стал Манифест о министерствах от 8 сентября 1802 г.<sup>4</sup> С обнародованием этого документа новая организация центрального управления привлекла внимание не только чиновников, но и общества. По свидетельству А. Чар-

торьского, «Манифест наделал много шума в государстве, и в особенности в петербургских и московских салонах»<sup>5</sup>. Особый интерес вызывал новый для России Комитет министров, в котором объединялись все части управления, возглавляемые отдельными министрами<sup>6</sup>.

Октябрьские события 1917 г. стали поворотной вехой в развитии системы органов государственной власти, возникших после падения монархии. Большевистские радикальные преобразования, охватившие политическую, хозяйственную, социальную и другие сферы государственной жизни, не могли не коснуться властных административно-политических институтов сверху донизу, не могли не затронуть их кадровый корпус. Уже 26 октября (8 ноября) 1917 г. было арестовано и прекратило свою деятельность Временное правительство. Декретом Совнаркома от 15 ноября 1917 г. упразднялась его канцелярия.

Высшим исполнительным органом становился Совет народных комиссаров, первым Председателем которого со II Всероссийского съезда Советов и до своей смерти был В. И. Ленин. Вместо прежних министерств были созданы народные комиссариаты, которые осуществляли управление отдельными отраслями государственной жизни. Их возглавляли А. В. Луначарский, В. Р. Менжинский, В. П. Милютин, В. П. Ногин, Г. И. Петровский, И. В. Сталин, Л. Д. Троцкий и др. Сеть центральных органов включала в себя также ряд комиссий, советов, комитетов<sup>7</sup>. В 1946 г. союзные и республиканские советы народных комиссаров были преобразованы в Совет Министров СССР и советы министров союзных республик, в том числе РСФСР<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Митюков М. А. Штрихи к истории Конституционного Суда России: из дневников, блокнотов, интервью, стенограмм и иных документов и материалов 1989—1996 годов. М., 2014. 632 с.

<sup>4</sup> Писарькова Л. Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: замыслы, проекты, воплощения. М., 2014. С. 83—85.

<sup>5</sup> Чарторыйский А. Русский двор в конце XVIII и начале XIX столетия : Из записок князя А. Чарторыйского. 1795—1805. М., 2007. С. 162.

<sup>6</sup> Писарькова Л. Ф. Указ. соч. С. 90.

<sup>7</sup> Мельников В. П. Государственная служба в России: исторический опыт : учеб. пособие. М., 2005. С. 297—301.

<sup>8</sup> Закон СССР от 15 марта 1946 г. «О преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР и Советов Народных Комиссаров союзных и автономных республик — в Советы Министров союзных и автономных республик» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1946. № 10.

Во второй половине 1980-х гг. начинается масштабный кризис всей системы государственной власти в нашей стране, повлекший за собой многочисленные изменения в политической, правовой, социально-экономической сферах жизни общества. В силу многих объективных и субъективных причин принимаемые решения не дали ожидаемого результата, и в конце 1991 г. Советский Союз как государство прекратил свое существование. В истории России начинается новый период развития, период становления и функционирования как самостоятельного, суверенного государства.

С конца августа 1991 г. политика российского руководства стала нацеливаться на самостоятельное осуществление всех государственно-управленческих прерогатив. В отсутствие союзного Кабинета Министров Совет Министров РСФСР принял на себя руководство министерствами и ведомствами СССР, подведомственными им объединениями, предприятиями и организациями, расположенными на территории РСФСР<sup>9</sup>. Основными направлениями деятельности российского правительства были провозглашены построение рыночной экономики на основе радикальной экономической реформы, повышение благосостояния народа, демократизация государственного управления<sup>10</sup>. В июле 1991 г. была запрещена деятельность первичных структур партийной организации на предприятиях и в учреждениях. С этого времени развитие системы власти в России лишается партийного идеологического обоснования<sup>11</sup>.

С учетом темы проводимого исследования предложим следующую периодизацию развития взаимодействия Президента и Председателя Правительства в Российской Федерации, учитывая время пребывания у власти главы государства, а также связанные с этим назначения руководителей правительства страны:

- 1-й период: с 1990 по 1992 г.;
- 2-й период: с 1992 по 2000 г.;
- 3-й период: с 2000 по 2004 г.;
- 4-й период: с 2004 по 2008 г.;
- 5-й период: с 2008 по 2018 г.

Каждый из предложенных периодов обладает как общими, так и особенными характеристиками, позволяющими провести объективный анализ взаимодействия и выявить специфические особенности, характерные для российской модели публичного управления. Для достижения указанной цели взаимодействие Президента и Председателя Правительства раскрывается через изучение следующих направлений: правотворческая деятельность; социально-экономическое развитие государства; кадровая политика; психологический портрет; взаимодействие вспомогательных и обеспечивающих органов; оценка эффективности деятельности.

## I. ОПЫТ 1990-х гг.

Определенной точкой отсчета первого периода, безусловно, является принятие в 1990 г. первым Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете РСФСР<sup>12</sup>, закрепившей принципы построения суверенной российской государственности: правовое демократическое государство; народовластие; верховенство прав и свобод человека и гражданина; разделение властей. Одной из главных целей Декларации становилась разработка и принятие новой Конституции России.

Построение новой государственности — это не только политическая воля элиты, разработка и принятие основополагающих нормативных правовых актов, но и кропотливая работа по ежедневному решению текущих социально-экономических вопросов, создание новой системы

<sup>9</sup> Постановление Совета Министров РСФСР от 24 августа 1991 г. № 439 «О Кабинете Министров СССР» // Архив Совета Министров. 1991.

<sup>10</sup> Указ Президента РСФСР от 11 ноября 1991 г. № 11 «О роли Совета Министров РСФСР в системе исполнительной власти Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1904.

<sup>11</sup> Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Норма, 2005. С. 82.

<sup>12</sup> Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

экономических, хозяйственных, производственных отношений, направленных на повышение качества жизни каждого гражданина страны. Для достижения указанных целей еще в период существования Советского Союза Верховный Совет РСФСР одобрил Программу стабилизации экономики и перехода к рыночным отношениям 1990 г., известную как «Программа 500 дней»<sup>13</sup>. Уже после распада СССР данная Программа стала воплощаться на практике в условиях самостоятельной Российской Федерации. Безусловно, большая заслуга в возможности реализовать на практике данную программу, пусть и с разнообразными отступлениями и просчетами, принадлежит первому Президенту РСФСР Б. Н. Ельцину и команде специалистов, которую он сумел сформировать в 1990—1992 гг.

Существовавшая с лета 1991 г. конструкция власти, закрепляемая в Конституции РСФСР 1978 г., предусматривала, что Президент РСФСР является главой исполнительной власти и формирует Совет Министров РСФСР — Правительство РСФСР. В данном политическом процессе определенные полномочия имелись у Верховного Совета и Съезда народных депутатов РСФСР. Однако в условиях проведения радикальной экономической реформы, заручившись поддержкой Съезда народных депутатов, принявшего постановление «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы»<sup>14</sup>, и в соответствии со ст. 121-1, п. 6 ст. 121-5 Конституции РСФСР 1978 г. (в ред. от 03.07.1991) Б. Н. Ельцин издает Указ «О реорганизации Правительства РСФСР»,

в соответствии с которым Правительство возглавляет Президент РСФСР<sup>15</sup>.

Несомненно, ведущая роль, наряду с Б. Н. Ельциным, в данный период проведения социальных и экономических реформ принадлежит Е. Т. Гайдару, в конце 1991 г. назначенному заместителем Председателя Правительства РСФСР по вопросам экономической политики, а с лета 1992 г. исполнявшему обязанности Председателя Правительства РФ<sup>16</sup>. Именно ему — представителю экономической интеллигенции<sup>17</sup> — совместно с группой единомышленников удалось начать преобразования, направленные на переход от плановой экономики к рыночной, провести либерализацию цен и внешней торговли, приступить к процессу приватизации. По-разному сложился профессиональный путь команды реформаторов новой России: кто-то сошел с политической арены, в 2009 г. ушел из жизни Е. Т. Гайдар, для некоторых, напротив, это было только начало профессионального роста. В частности, для А. Б. Чубайса — в 1991 г. Председателя Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом, в дальнейшем — заместителя Председателя Правительства РФ, в настоящее время — генерального директора УК «Роснано». Можно привести и более показательный пример правильного кадрового назначения — это, безусловно, Сергей Кужугетович Шойгу. В 1991 г. он возглавил образованный Государственный комитет РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, фактически являлся одним из

<sup>13</sup> Постановление Верховного Совета РСФСР от 11 сентября 1990 г. «О Программе стабилизации экономики и перехода к рыночным отношениям» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 15. Ст. 159.

<sup>14</sup> Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.

<sup>15</sup> Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. № 171 «О реорганизации Правительства РСФСР» // Правительственный вестник. 1991. № 47.

<sup>16</sup> Указ Президента РФ от 15 июня 1992 г. № 633 «Об исполняющем обязанности Председателя Правительства Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1430.

<sup>17</sup> Е. Т. Гайдар в 1987—1990 гг. являлся редактором и заведующим отделом экономической политики в журнале ЦК КПСС «Коммунист», в 1990 г. был заведующим отделом экономики газеты ЦК КПСС «Правда», в конце 1990 г. создал и возглавил Институт экономической политики АНХ СССР (ныне Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара).

основателей системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий новой России, на протяжении многих лет успешно возглавлял данное направление деятельности и ныне занимает не менее ответственную должность — министра обороны Российской Федерации.

Данный период взаимодействия главы государства и руководителя правительства страны, безусловно, является периодом со знаком «плюс». Б. Н. Ельцин доверял Е. Т. Гайдару и его команде, сам стремился максимально быстро и безболезненно для населения провести необходимые преобразования в стране. Об этом свидетельствуют многочисленные нормативные правовые акты в сфере социально-экономического развития государства и общества, некоторые из которых действуют и поныне. В частности, знаменитый Закон РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» 1991 г.<sup>18</sup>, позволивший россиянам кардинально изменить, улучшить свое жилищное положение, бесплатно передав в собственность гражданам жилые помещения, в которых они проживали. Конечно, можно возразить, что бесплатная приватизация жилья — это лишь малая часть колоссальной государственной собственности, которая досталась простым людям, однако в любом случае положительные моменты этого шага руководства страны понимают все.

Оценивая личность самого Е. Т. Гайдара, подчеркнем, что он был готов к занятию столь высокой политической должности, к моменту своего назначения у него имелся план необходимых преобразований, желание реализо-

вать его на практике и единомышленники, которые оказывали содействие в практическом воплощении намеченных реформ. Даже после отставки Е. Т. Гайдара в своих многочисленных научных работах не прекращал подчеркивать необходимость реформ начала 1990-х гг., реформ, направленных на повышение уровня жизни каждого гражданина России, процветание нашей страны, построение демократического правового государства, развитого гражданского общества<sup>19</sup>.

К сожалению, начавшиеся преобразования за отведенное им, по мысли реформаторов, время не достигли поставленных целей, к концу 1992 г. начинает усиливаться политический кризис, конфликт между высшими органами государственной власти. Главным вопросом в повестке дня открывшегося в декабре 1992 г. очередного Съезда народных депутатов РФ становится отставка идеолога реформ — Е. Т. Гайдара, что в конечном итоге и произошло<sup>20</sup>.

С конца 1992 г. и по начало 2000 г. начинается новый период развития взаимодействия Президента и Председателя Правительства<sup>21</sup>. Этот период ознаменован кардинальными преобразованиями в государственной, правовой, социально-экономической сферах российского общества и всего государства. В связи с этим столь продолжительный временной отрезок не был однородным, в его границах можно выделить отдельные знаковые этапы и события. В первую очередь это принятие в декабре 1992 г. после многочисленных дискуссий и обсуждений Закона РФ «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации»<sup>22</sup>. Закон определил по-

<sup>18</sup> Закон РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 (ред. от 20 декабря 2017 г.) «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

<sup>19</sup> Гайдар Е. Т. Смуты и институты. Государство и эволюция. СПб., 2016. С. 265.

Автор в начале 1990-х указывал, что «не по технике, не по экономической мощи, а прежде всего по социально-экономической структуре мы отстали от передовых стран... Для преодоления этого разрыва нужна политическая воля — воля развивать страну, качественно изменив в ней функции государства».

<sup>20</sup> Указ Президента РФ от 15 декабря 1992 г. № 1570 «О Гайдаре Е. Т.» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 25. Ст. 2230.

<sup>21</sup> Окуньков Л. А. Правительство и Президент (границы взаимодействия) // Журнал российского права. 1998. № 9. С. 77—88.

<sup>22</sup> Закон РФ от 22 декабря 1992 г. № 4174-1 «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 14.

рядок формирования, круг полномочий, организацию работы, особенности взаимоотношений Правительства страны с Президентом, высшими органами законодательной власти, органами государственной власти субъектов Федерации. Данный нормативный правовой акт действовал до начала января 1998 г.

Эпохальным событием, повлиявшим на развитие взаимоотношений Президента и Правительства, становится принятие в декабре 1993 г. новой Конституции России. В содержании действующей Конституции государства можно выделить как общие, так и особенные положения, определяющие характер анализируемой модели взаимоотношений. Так, положения гл. 1 «Основы конституционного строя» определяют базовые, сущностные начала функционирования государственной власти: демократический характер российской государственности, республиканскую форму правления, разделение властей и др. Одновременно с этим Конституция в гл. 4 «Президент Российской Федерации» и гл. 6 «Правительство Российской Федерации» содержит ключевые характеристики, определяющие статус главы государства и высшего органа исполнительной власти, устанавливает порядок назначения на должность Председателя Правительства, регулирует основные направления взаимодействия Президента и Председателя Правительства, устанавливает основания и порядок временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации.

На основании и во исполнение конституционных положений в декабре 1997 г. был принят действующий в настоящее время ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>23</sup>. Данный Закон заимствовал положительный опыт правового регулирования деятельности Правительства, накопленный за время функционирования Закона РФ «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации», и вместе с тем учел те новации, которые вошли в практику

государственного строительства после принятия Конституции России. Федеральный конституционный закон включает в себя 10 глав, определяющих состав, порядок формирования Правительства РФ, назначение на должность членов высшего органа исполнительной власти страны — Председателя Правительства и федеральных министров. Важными с точки зрения проводимого исследования являются гл. III Закона, определяющая в ст. 13 ключевые направления деятельности Правительства, среди которых выделим организацию реализации внутренней и внешней политики, и гл. V, определяющая взаимоотношения Правительства и Президента страны.

Представленные нормативные правовые акты оказывают, безусловно, ключевое влияние на формирование российской модели взаимоотношений высших должностных лиц в государстве. Более детально различные стороны взаимодействия регулируются в иных законодательных и подзаконных актах, которые мы рассмотрим в своем исследовании. Отставка Е. Т. Гайдара повлекла за собой необходимость срочных, энергичных действий со стороны Президента страны по подбору и представлению для дальнейшего утверждения Съездом народных депутатов нового кандидата на должность руководителя Правительства. К сожалению, можно отметить, что для Б. Н. Ельцина отставка Гайдара была в определенной степени неожиданной, вынужденной и у него не было готового кадрового решения по данному вопросу. Полагаем, что доверившись команде реформаторов, Борис Николаевич упустил важные, знаковые моменты в проводимых социально-экономических преобразованиях, переключил всю свою энергию на разрешение возрастающего политического противостояния с Верховным Советом и Съездом народных депутатов. Итогом многочисленных консультаций, аппаратных решений становится утверждение в должности Председателя Совета министров — Правитель-

<sup>23</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712 ; Окуньков Л. А. Как создавался Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Журнал российского права. 2000. № 1. С. 33—42.

ства РФ в декабре 1992 г. Виктора Степановича Черномырдина. К моменту своего назначения В. С. Черномырдин являлся заместителем Председателя Правительства РФ по топливно-энергетическому комплексу и был известен как опытный управленец, производственник, руководитель газовой отрасли страны<sup>24</sup>. Однако, как замечает сам В. Черномырдин в своих мемуарах, «быть вице-премьером — это одно, а здесь масштабы, горизонты совершенно иные... На самом деле я действительно в первую очередь хозяйственник... Да и жизнь показала: где мог чего-то достичь, так это прежде всего как раз в хозяйственной деятельности, на должности конкретного руководителя: директора завода, занимая ту или иную должность в министерстве, работая союзным министром»<sup>25</sup>.

В определенной мере В. Черномырдин не был готов к занятию данной должности, которая требует наличия сформированной программы действий, команды единомышленников, плана на ближайшую перспективу. Однако подобные пробелы после 1992 г. можно отнести и к Б. Н. Ельцину, который, занимаясь решением политических вопросов, не должен был забывать знаменитый ленинский тезис о том, что «политика есть самое концентрированное выражение экономики»<sup>26</sup>. Лишь благодаря уже накопленному опыту управленца, навыкам решения производственных вопросов В. С. Черномырдину удалось проработать на посту Председателя Правительства России до марта 1998 г., получив емкую характеристику, ставшую нарицательной, — политический тяжеловес.

Проанализируем особенности взаимоотношений Президента Б. Н. Ельцина и Председателя Правительства В. С. Черномырдина. В рассматриваемом периоде есть и положительные события, и те, которые, к сожалению, воспринимаются с негативной окраской. Одной из сильных сторон этого сотрудничества было согласованное нормотворчество, направленное на определение правовой основы взаимодействия Президента и Правительства. В частности, данному вопросу посвящены такие Указы главы государства, как «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации», «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации»<sup>27</sup>.

В практике государственного строительства России появляются предусмотренные п. «е» ст. 84 Конституции РФ послания Президента Федеральному Собранию, в которых определяются основные направления внутренней и внешней политики государства, реализация которых во многом возлагается на Правительство страны. Например, в послании Президента РФ Федеральному Собранию на 1997 г. «Порядок во власти — порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской

<sup>24</sup> Указ Президента РФ от 30 мая 1992 г. № 535 «О заместителе Председателя Правительства Российской Федерации по топливно-энергетическому комплексу» // URL: pravo.gov.ru.

<sup>25</sup> Черномырдин В. С. Народный премьер. 1990—1998 : мемуары. М., 2013. С. 183—184.

<sup>26</sup> Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 3-е изд. Т. XXVI. С. 126.

<sup>27</sup> Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. № 1185 (ред. от 26 ноября 2001 г.) «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 697 ; Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 (ред. от 29 мая 2017 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663 ; Указ Президента РФ от 2 мая 1996 г. № 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2257.



Федерации»)<sup>28</sup> глава государства акцентировал внимание на таких направлениях развития Правительства, как установление эффективной обратной связи с институтами гражданского общества, создание благоприятных условий для контроля общества за деятельностью государственного аппарата; перспективное бюджетное планирование; повышение качества подготовки нового поколения менеджеров и др.

Интереснейшим эпизодом политической карьеры Виктора Степановича в рассматриваемый период была его работа в качестве сопредседателя российско-американской комиссии «Черномырдин — Гор». Описывая свою деятельность в комиссии, В. С. Черномырдин отмечал: «Чтобы о чем-то договориться, нужно вести переговоры, т.е. не огораживаться заборами, не прятаться по щелям и бомбоубежищам, а разговаривать, искать и находить точки соприкосновения. При этом твердо помнить, что составляет стратегические интересы твоей Родины, где отступить и уступать нельзя ни пяди...»<sup>29</sup>

В силу жизненных обстоятельств в рассматриваемый период была реализована на прак-

тике и норма гл. 4 Конституции, предусматривающая временное исполнение полномочий Президента страны Председателем Правительства. В связи с проведением операции на сердце Б. Н. Ельцин в ноябре 1996 г. издает Указ «О возложении на Председателя Правительства Российской Федерации Черномырдина В. С. временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации», а после ее успешного окончания — Указ «О прекращении временного исполнения Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации»<sup>30</sup>.

К кризисным явлениям во внутривнутриполитическом и социально-экономическом развитии страны в рассматриваемый период можно отнести деятельность главы государства и руководителя правительства по обеспечению конституционного порядка на территории Чеченской Республики<sup>31</sup>, а также слабую бюджетную дисциплину на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, отсутствие четких и понятных правил распределения финансовой помощи и межбюджетных трансфертов между

<sup>28</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. // Российская газета. 1997. 7 марта.

<sup>29</sup> Черномырдин В. С. Указ. соч. С. 218—220.

<sup>30</sup> Указ Президента РФ от 5 ноября 1996 г. № 1534 «О возложении на Председателя Правительства Российской Федерации Черномырдина В. С. временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 46. Ст. 5239 ; Указ Президента РФ от 6 ноября 1996 г. № 1535 «О прекращении временного исполнения Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 46. Ст. 5240.

Более детально период, связанный со своей болезнью и операцией на сердце, Б. Н. Ельцин описывает в гл. «Операция: до и после» третьей книги мемуаров «Президентский марафон». См.: Ельцин Б. Н. Президентский марафон. Размышления, воспоминания, впечатления. М., 2000. С. 44—59.

<sup>31</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”, постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 “Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа”, Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 “Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации”» // Российская газета. 1995. 11 авг.

всеми уровнями бюджетной системы России<sup>32</sup>. В конце 1997 — начале 1998 г. после начала второго срока полномочий главы государства Б. Н. Ельцина начинают нарастать негативные явления в политическом и социально-экономическом развитии страны, и Президент, руководствуясь положениями п. «в» ст. 83 Конституции России, принимает в конце марта 1998 г. решение об отставке Правительства, возглавляемого В. С. Черномырдиным<sup>33</sup>.

Анализируя данный период взаимоотношений главы государства и руководителя правительства страны, отметим, что это период определенной стабильности, но без ярких прорывных эпизодов в социально-экономическом и политическом развитии России. С одной стороны, формируется каркас законодательства новой России: после принятия Конституции начинают последовательно приниматься основополагающие федеральные конституционные законы, конкретизирующие конституционно-правовой статус высшего органа исполнительной власти, органов судебной власти и конституционного судебного контроля («О Конституционном Суде Российской Федерации» 1994 г.; «О судебной системе Российской Федерации» 1996 г.; «О Правительстве Российской Федерации» 1997 г. и др.); кодифицированные акты в сфере имущественных отношений и защиты граждан от преступных посягательств (Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть I (1994); Уголовный кодекс Российской Федерации (1996 г.) и др.). С другой — в действиях главы государства начинает ощущаться физиологическая усталость, в силу состояния здоровья Борис Николаевич Ельцин начинает испытывать трудности в управлении страной.

С конца марта 1998 г. и по март 2000 г. начинается новый этап второго периода взаимодействия Президента и Председателя Правительства. Этот этап характеризуется мощней-

шим политическим кризисом, выразившемся в назначении на должность за непродолжительный промежуток времени четырех Председателей Правительства России, отставкой по собственной инициативе в канун 2000 г. Президента Б. Н. Ельцина и проведением в связи с этим досрочных выборов главы государства, по итогам которых новым Президентом страны стал В. В. Путин. Не менее тяжелая ситуация складывается и в экономике: 17 августа 1998 г. происходит серьезная девальвация национальной валюты — российского рубля, страна и ее граждане в один момент откатываются на много шагов назад в развитии. Нарастают негативные тенденции и во внутрирегиональном развитии: в 1999 г. обостряется ситуация на Северном Кавказе, где федеральные силы противостоят мощным группировкам незаконных вооруженных формирований, вторгшимся на территорию Республики Дагестан; между главой государства и региональными лидерами усиливаются конфликты интересов, отсутствует поддержка президентских инициатив в Совете Федерации; страна испытывает существенные трудности с формированием федерального бюджета.

С конца марта 1998 г. и по начало марта 2000 г. должности Председателя Правительства России последовательно занимали: С. В. Кириенко, В. С. Черномырдин (исполняющий обязанности Председателя Правительства), Е. М. Примаков, С. В. Степашин, В. В. Путин. Выявим наиболее интересные моменты этого периода с точки зрения конституционного развития страны и тематики проводимого исследования.

Для отношений Б. Н. Ельцина и С. В. Кириенко это, безусловно, предусмотренная ст. 111 Конституции РФ процедура назначения Председателя Правительства. Государственная Дума дважды отказывала в даче согласия главе государства в назначении Сергея Владиленовича Кириенко на должность Председателя Правитель-

<sup>32</sup> Экономика переходного периода : Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998—2002. М., 2003 ; Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М., 2002 ; Лавров А. М. Бюджетная реформа в России : От управления затратами к управлению результатами. М., 2005.

<sup>33</sup> Указ Президента РФ от 23 марта 1998 г. № 281 «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 1426.

ства. В марте 1998 г. на данный пост Президент Ельцин выдвинул молодого технократа С. В. Кириенко. По сути Б. Н. Ельцин хотел попробовать повторить опыт 1992 г., т.е. получить «второе издание» правительства Е. Т. Гайдара: молодого, неполитизированного (технократического), не связанного обязательствами со сложившимися и воевавшими друг с другом группами интересов. Формально С. В. Кириенко, в 1997 г. переведенный по рекомендации Б. Е. Немцова в Москву из Нижнего Новгорода, удовлетворял этим критериям<sup>34</sup>.

В конце 1998 г. по итогам рассмотрения запроса Государственной Думы Конституционный Суд РФ постановил, что «положение ч. 4 ст. 111 Конституции РФ о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой во взаимосвязи с другими положениями данной статьи означает, что Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата»<sup>35</sup>.

Значительным по своим социально-экономическим последствиям решением Правительства в рассматриваемый период стала девальвация рубля в августе 1998 г., которая явилась, по сути, кульминацией затянувшегося с конца 1997 г. системного кризиса.

Итогом деятельности правительства С. В. Кириенко стала его отставка 23 августа 1998 г. и последовавшее за этим непродолжительное возвращение В. С. Черномырдина в статусе исполняющего обязанности Председателя Правительства. Государственная Дума не поддержала

инициативу главы государства о возвращении Виктора Степановича Черномырдина на пост Председателя Правительства, и перед Президентом вновь встает вопрос о подборе нового кандидата на эту должность и представлении его палате Федерального Собрания. Отсутствие руководителя Правительства страны, способного к решительным действиям, направленным на стабилизацию социально-экономического положения в условиях сильнейшего кризиса, было способно привести буквально к катастрофическим последствиям. В сентябре 1998 г. Б. Н. Ельцин вносит в Государственную Думу кандидатуру Евгения Максимовича Примакова, назначение которого было одобрено 315 депутатами<sup>36</sup>.

Однако сам Евгений Максимович все-таки достаточно критично относился к своему назначению и не стремился возглавить Правительство России. Вот как он сам об этом пишет в своих воспоминаниях: «...в кремлевском коридоре меня окружили глава администрации В. Юмашев, руководитель протокола президента В. Шевченко и дочь Бориса Николаевича Т. Дьяченко... Но почему я?.. Да потому, что Думу и всех остальных сегодня устроит именно ваша кандидатура. И потому, что вы сможете... После моего спонтанного согласия меня начали обнимать. Кто-то побежал сообщить президенту...»<sup>37</sup>.

Отличительной особенностью Правительства, сформированного под руководством Евгения Максимовича Примакова, было включение в его состав представителей левых политических сил, среди которых Ю. Д. Маслюков, Г. В. Кулик, В. А. Густов, а также вновь назначенный председатель Центрального банка — В. В. Геращенко. Правительство Е. М. Примакова с самого начала

<sup>34</sup> Экономика переходного периода... С. 62—64 ; *Гогаева А. Л.* Назначение на должность Председателя Правительства России: вопросы законодательства и практики // Проблемы права. 2011. № 1 (27). С. 48—52 ; *Трушинская И. А.* Современные проблемы взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти федерального уровня // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 4 (219). Право. Вып. 27. С. 24—28.

<sup>35</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

<sup>36</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы от 11 сентября 1998 г. // Официальный сайт Государственной Думы. URL: [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru).

<sup>37</sup> *Примаков Е.* Решение, принятое в коридоре // Примаков Е. Встречи на перекрестках. М., 2017. С. 375—381.

своего существования было поставлено перед жестким политическим выбором, от которого нельзя было уйти. Один вариант состоял в возвращении к практике 1992—1994 гг. с характерным для того времени сочетанием мягкой денежной и мягкой бюджетной политики. Другой вариант — сохранение жесткой денежной политики и стабилизация валютного курса, которые требовалось дополнить глубокими бюджетными реформами, позволяющими обеспечить сбалансированность доходов и расходов казны. Отказ Правительства от резких движений, поддержка со стороны законодателей и значительной части общества позволили экономике адаптироваться к новой ситуации и развиваться по своим рыночным законам<sup>38</sup>.

В мае 1999 г. Президент Б. Н. Ельцин совершает очередной кадровый маневр и отправляет в отставку Е. М. Примакова — на должность Председателя Правительства назначается Сергей Вадимович Степашин<sup>39</sup>. Период его деятельности был столь непродолжительный — около трех месяцев, что достаточно сложно дать всестороннюю оценку взаимодействия главы государства и руководителя правительства в данный промежуток времени. Отметим, пожалуй, наиболее существенное: за столь короткий отрезок была продолжена система управления, сформированная Е. М. Примаковым, — система, направленная на проведение жесткой бюджетной политики, включающая повышение собираемости налогов в пользу федерального бюджета и отсутствие масштабных индексаций расходных статей.

На смену С. В. Степашину в августе 1999 г. по решению Б. Н. Ельцина на должность Председателя Правительства назначается Владимир Вла-

димирович Путин. Здесь необходимо отметить, что назначение В. В. Путина совпало с вторжением в Республику Дагестан незаконных вооруженных формирований с территории Чечни, началом новой контртеррористической операции на Северном Кавказе. В связи с этим в условиях резко обострившейся внутривнутриполитической ситуации в стране Государственная Дума собирается на внеочередное заседание 16 августа 1999 г. и после многочисленных дискуссий и выступлений представителей всех парламентских фракций большинством в количестве 232 депутатов дает согласие на назначение В. В. Путина Председателем Правительства России<sup>40</sup>.

Безусловно, важнейшим событием в отношениях главы государства и руководителя правительства в рассматриваемый промежуток времени было решение Б. Н. Ельцина 31 декабря 1999 г. досрочно прекратить исполнение полномочий Президента Российской Федерации, которые в соответствии со ст. 92 Конституции РФ с этой даты до 12 марта 2000 г. исполнял Председатель Правительства В. В. Путин<sup>41</sup>.

Не менее важным направлением в социально-экономическом развитии страны в данный период было продолжение денежно-кредитной политики, направленной на упорядочивание межбюджетных отношений в федеративном государстве и повышение собираемости налогов для формирования доходной части федерального бюджета. Заметим, что с 1 января 2000 г. начинает действовать Бюджетный кодекс, установивший общие правила и принципы функционирования бюджетов всех уровней бюджетной системы России<sup>42</sup>.

Подводя итог анализу взаимодействия Президента и Председателя Правительства России

<sup>38</sup> Экономика переходного периода... С. 88—90, 97—97.

<sup>39</sup> Указ Президента РФ от 19 мая 1999 г. № 611 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 21. Ст. 2583.

<sup>40</sup> Стенограмма внеочередного заседания Государственной Думы № 278 от 16 августа 1999 г. // Официальный сайт Государственной Думы. URL: [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru).

<sup>41</sup> Указ Президента РФ от 31 декабря 1999 г. № 1761 «Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2000. 5 янв. ; Указ Президента РФ от 31 декабря 1999 г. № 1762 «О временном исполнении полномочий Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2000. 5 янв.

<sup>42</sup> Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ (с изм. и доп.) «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3492.

в 1990-е гг., отметим наиболее важные черты модели взаимодействия, сформированной в указанный промежуток времени.

Во-первых, 1990-е гг. — это период эпохальных преобразований, затронувших без преувеличения все сферы жизнедеятельности общества, государства, каждого гражданина России. На смену утратившей силу Конституции РСФСР 1978 г., — конституции хотя и с многочисленными поправками и изменениями, но принятой еще в советский период и устанавливающей достаточно сложный порядок взаимодействия главы государства и руководителя правительства, принимается новая Конституция России — конституция суверенного, демократического государства. В ней закрепляется статус Президента как главы государства и статус Председателя Правительства — руководителя высшего органа исполнительной власти страны. В дальнейшем конституционные положения нашли свое развитие в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» 1997 г., иных нормативных правовых актах, в том числе принимаемых в рамках взаимодействия Президента и Правительства России.

Вторая, не менее важная особенность рассматриваемой модели взаимодействия — это стремление главы государства и руководителя правительства совместными усилиями сформировать в стране основные начала рыночной экономики, обеспечить единство экономического пространства, целостность Федерации, противодействовать террористическим угрозам как внутри страны, так и за ее пределами.

Третья особенность, которая наиболее ярко проявилась в конце периода, — это неоднозначные кадровые решения, носившие во многом импульсивный, конъюнктурный характер. Если в начале 1990—1992 гг. — это, безусловно, креп-

кая команда, взаимная поддержка Президента и Правительства, середина 1990-х — период относительной стабильности, то 1998-начало 2000 гг. — это, несомненно, мощнейший кадровый кризис, выразившийся в смене четырех Председателей Правительства за столь непродолжительный промежуток времени.

## II. В НАЧАЛЕ НОВОГО ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ (НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ)

Закончилась эпоха 1990-х гг., Россия вступила в новое тысячелетие, начинается третий период развития взаимодействия Президента и Председателя Правительства<sup>43</sup>. В марте 2000 г. главой государства был избран В. В. Путин, который, в соответствии с Конституцией РФ, назначает на должность Председателя Правительства России М. М. Касьянова. Необходимо отметить, что начало 2000-х гг. — это время, когда страна ждала обновления и перемен во всех сферах общественно-политического и социально-экономического развития государства.

Совместными усилиями главы государства и руководителя правительства в высшем исполнительном органе власти страны формируется мощный финансово-экономический блок — на должность заместителя Председателя Правительства — министра финансов назначается А. Л. Кудрин<sup>44</sup>, министра экономического развития и торговли — Г. О. Греф<sup>45</sup>. Существенные изменения затронули и социальную сферу: министром образования становится В. М. Филиппов<sup>46</sup>. Фактически единственным руководителем федерального органа исполнительной власти, продолжившим выполнение своих должностных обязанностей в условиях кадровых изменений, остается министр РФ по делам граждан-

<sup>43</sup> Окуньков Л. А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 3—10.

<sup>44</sup> Указ Президента РФ от 18 мая 2000 г. № 898 «О заместителе Председателя Правительства Российской Федерации — Министре финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2206.

<sup>45</sup> Указ Президента РФ от 18 мая 2000 г. № 915 «О Министре экономического развития и торговли Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2223.

<sup>46</sup> Указ Президента РФ от 18 мая 2000 г. № 914 «О Министре образования Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2222.

ской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий — С. К. Шойгу.

Отличительной чертой третьего периода взаимодействия Президента и Председателя Правительства страны являются существенные обновления и изменения федерального законодательства, направленные на обеспечение единства вертикали власти, укрепление и развитие федеративных отношений и местного самоуправления, повышение налоговой дисциплины, развитие бюджетного федерализма. Так, в указанный период времени принимаются Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Налоговый кодекс РФ (ч. II), Кодекс РФ об административных правонарушениях; указы Президента «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», «О полномочном представителе Президента в федеральном округе» и др.

Знаковым эпизодом нового периода становится выступление в июле 2000 г. Президента с Посланием Федеральному Собранию «Какую Россию мы строим»<sup>47</sup>, в котором были обозначены векторы развития российской государственности на ближайшую перспективу: конкурентоспособная, социально справедливая экономическая система; сильное и эффективное государство; инициативные и ответственные федеральные органы власти; профессионалы на государственной службе.

С 2004 по 2008 г. развивается очередной, четвертый период взаимодействия Президента и Председателя Правительства страны. Для

Президента РФ В. В. Путина это был второй конституционный срок полномочий, а в отношении Председателя Правительства в указанный период были приняты новые кадровые решения: данную должность последовательно занимали В. Б. Христенко (исполняющий обязанности Председателя Правительства РФ), М. Е. Фрадков, В. А. Зубков.

Одним из ключевых событий данного периода становится реформа федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с которой в систему данных органов стали входить: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства<sup>48</sup>. Значительное внимание российского общества привлекла начавшаяся с 2004 г. реализация национальных проектов в области здравоохранения, образования, жилищного строительства, улучшения демографии. Необходимо отметить, что рассматриваемый период озаглавлен рядом кадровых решений, получивших неоднозначную оценку граждан страны: в 2007 г. на должность министра обороны был назначен А. Э. Сердюков<sup>49</sup>. В свою очередь, в Правительстве в очередной раз продолжил свою работу С. К. Шойгу. Отдельно отметим назначение Министром экономического развития Э. С. Набиуллиной<sup>50</sup>, которая стала обеспечивать развитие экономики не только всей страны, но и уделила внимание рядовым гражданам — владельцам многочисленных дачных участков и строений. Министерство экономического развития в рамках своей компетенции с учетом изменений, внесенных в федеральное законодательство, начало регистрацию права собственности на данные объекты недвижимости в особом порядке<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Российская газета. 2000. 8 июля.

<sup>48</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 28 сентября 2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>49</sup> Указ Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1264 «О Министре обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 40. Ст. 4763.

<sup>50</sup> Указ Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1259 «О Министре экономического развития и торговли Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 40. Ст. 4758.

<sup>51</sup> Приказ Минэкономразвития РФ от 3 ноября 2009 г. № 447 «Об утверждении формы декларации об объекте недвижимого имущества» // Российская газета. 2010. 15 янв. (утратил силу).

### III. НОВЕЙШИЙ ПЕРИОД

С 2008 г. по настоящее время начинается новый, пятый период взаимодействия Президента и Председателя Правительства страны. Отличительная черта данного периода — это последовательная смена друг другом В. В. Путина и Д. А. Медведева на высших должностях в государстве. В 2008 г. в России проходят очередные выборы главы государства. Новым Президентом России был избран Дмитрий Анатольевич Медведев, назначивший на должность Председателя Правительства Владимира Владимировича Путина. В свою очередь, в 2012 г. на выборах главы государства побеждает В. В. Путин, который назначает на должность руководителя Правительства России Д. А. Медведева.

В рассматриваемый период в Конституцию РФ впервые вносятся существенные поправки, затрагивающие конституционно-правовой статус главы государства, правительства страны. Так, срок полномочий Президента России увеличивается до шести лет, в отношении Правительства появляется обязанность представления Государственной Думе ежегодного отчета о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой<sup>52</sup>.

В период с 2008 по 2012 г. повышенное внимание главы государства и руководителя правительства уделяется развитию информационной экономики, передовых технологий, новейших производств, формированию концепции

электронного правительства. По инициативе Д. А. Медведева в 2010 г. возникает инновационный центр «Сколково» — расположенный рядом с Москвой современный научно-технологический комплекс по разработке и коммерческому использованию новейших технологий<sup>53</sup>.

Начиная с 2012 г. центр принятия ключевых решений в социальной сфере смещается от Правительства к Президенту страны. Так, после своего избрания Президентом России В. В. Путин принимает ряд указов, имеющих ключевое значение для повышения доходов работников бюджетной сферы, отдельных категорий граждан. Безусловно, социальная политика не обходилась без внимания главы государства, это направление регулярно рассматривалось в рамках ежегодных посланий Федеральному Собранию, однако принятие Президентом нормативных правовых актов по вопросам, которые по своему содержанию входят в компетенцию Правительства страны, произошло впервые<sup>54</sup>.

Особенностью взаимодействия главы государства и руководителя правительства становятся многочисленные выступления и публикации в отечественной и зарубежной периодической печати, отраслевых изданиях, научных журналах, в которых В. В. Путин и Д. А. Медведев излагают свои взгляды на перспективы развития Российской Федерации, анализируют существующие проблемы государственного строительства и социально-экономического развития страны и предлагают свои варианты преодоления негативных тенденций<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1; Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

<sup>53</sup> Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 г.) «Об инновационном центре “Сколково”» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

<sup>54</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2334; Чупиликина А. Ф. Конституционно-правовая ответственность Председателя Правительства Российской Федерации: экономический концепт действительности // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 10—14.

<sup>55</sup> Путин В. В. Россия сосредотачивается — вызовы, на которые мы должны ответить // Известия. 2012. 16 янв.; Он же. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 фев.; Richard S. Putin: Russia's Choice. London: Routledge, 2008; Putin V. A Plea for Caution From Russia // The New York Times. 2013.

Отметим некоторые кадровые решения в рассматриваемый период. В рамках данного направления произошли назначения, положительно воспринятые обществом. В 2012 г. на должность министра обороны назначается С. К. Шойгу — человек, имеющий огромный опыт в сфере публичного управления и военного строительства, обладающий признанным авторитетом в стране<sup>56</sup>. В условиях динамично изменяющейся внешнеэкономической конъюнктуры на должность министра финансов был назначен А. Г. Силуанов — признанный специалист в области публичных финансов<sup>57</sup>. К сожалению, деятельность таких федеральных органов власти, как Министерство транспорта и Министерство природных ресурсов и экологии, в исследуемый период достаточно критично оценивается российским обществом. События, связанные с неблагоприятной экологической ситуацией в Московской области и проблемами в авиа-

транспортной сфере в летне-осенний период 2017 г., являлись предметом повышенного общественного внимания и обсуждения<sup>58</sup>.

В рамках исследования вызывает интерес деятельность таких органов, как Администрация Президента РФ<sup>59</sup> и Аппарат Правительства России<sup>60</sup>. Считаем, что данные органы выступают своеобразными командами Президента и Председателя Правительства. Каждый из них, занимая столь высокие должности в системе публичного управления, безусловно, все-таки является человеком. Следовательно, для качественного и своевременного выполнения всех задуманных идей, практической реализации программных документов необходимо сформировать коллективы единомышленников, разделяющих взгляды и мысли своих лидеров<sup>61</sup>.

Приведем слова В. С. Черномырдина, подчеркивающего значение Аппарата: «Кто из руководителей не понимает значения помощни-

September 11 ; *Stone O., Scheer R.* The Putin Interviews. Hot Books, 2017 ; *Bidder B.* Generation Putin: das neue Russland verstehen. München : Deutsche Verl.-Anst. ; Hamburg : Spiegel, cop. 2016. 335 s. ; *Laruelle M.* Russia's Arctic strategies and the future of the Far North. New York ; London, 2014. 251 p. ; *Медведев Д. А.* Конституция, функции Правительства России и эффективные технологии управления // Закон. 2013. № 12. С. 32—40 ; *Он же.* Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 5—29 ; *Он же.* Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 5—30 ; *Mackenzie J.* Medvedev: ready to respond if U.S. ends missile plan // Reuters. 2008. 13 November ; *Astakhov D.* Medvedev gets Governor backing // The Moscow Times. 2010. 24 June.

<sup>56</sup> Указ Президента РФ от 6 ноября 2012 г. № 1486 «О Министре обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 46. Ст. 6320.

<sup>57</sup> Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 662 «О Министре финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2786.

<sup>58</sup> Указ Президента РФ от 28 сентября 2017 г. № 451 «Об объявлении дисциплинарного взыскания Министру транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5833 ; постановление ГД ФС РФ от 27 сентября 2017 г. № 2294-7 ГД «Об информации Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С. Е. Донского» // СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5803.

<sup>59</sup> Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 25 августа 2016 г.) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

<sup>60</sup> Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (ред. от 7 октября 2017 г.) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

<sup>61</sup> *Зуйков А. В.* Администрация Президента Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 21—29 ; *Панов А. А.* Администрация Президента Российской Федерации — рабочий аппарат главы государства // Право и государство: теория и практика. Право и государство. 2007. № 10. С. 29—33 ; *Волков А. М., Лютягина Е. А.* Аппарат Правительства Российской Федерации как орган публичной администрации // Административное право и процесс. 2011. № 8. С. 19—22.



ков, тот совершает грубейшую ошибку. Начал собирать коллектив правительства. Постепенно появились мастера своего дела. Профессора, кандидаты, доктора наук, привлекаемые к разработке документов, перестали считаться экзотикой. Стало расти чувство ответственности»<sup>62</sup>.

На современном этапе развития России, в условиях интенсивного перехода органов публичного управления, хозяйствующих субъектов, граждан всех развитых стран к взаимодействию и функционированию в условиях цифровой экономики, одной из основных целей деятельности Администрации и Аппарата становится не только своевременное и качественное выполнение решений Президента и Председателя Правительства страны, но и поиск, подбор и дальнейшее продвижение высококлассных специалистов, обладающих необходимыми профессиональными навыками и опытом, природными данными, организаторскими способностями, интеллектуальным потенциалом для решения повседневных задач государственного строительства, обеспечения высокого уровня социально-экономического развития нашей страны.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог проведенному исследованию, сформулируем основные выводы, характеризующие российскую модель взаимодействия Президента и Председателя Правительства.

1. За прошедший уже более чем 25-летний период суверенной государственности России в нашей стране приняты основополагающие нормативные правовые акты, определяющие конституционно-правовой статус главы государ-

ства и руководителя правительства: Конституция России, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», иные нормативные правовые акты и др. Анализ нормативной базы свидетельствует, что Президент России — это глава государства, который определяет основные направления внешней и внутренней политики, а Председатель Правительства — руководитель высшего исполнительного органа страны, непосредственно обеспечивающий повседневное выполнение задач, связанных с социально-экономическим развитием страны.

2. Президент страны при назначении на должность Председателя Правительства в процессе выбора кандидата не связан какими-либо ограничениями, кроме установленных действующим законодательством. Следовательно, кандидат на должность руководителя высшего исполнительного органа страны должен обладать необходимой степенью доверия главы государства, с одной стороны, а с другой — иметь положительный профессиональный опыт и результаты своей предшествующей деятельности, позволяющие осуществлять управление данным органом власти и решать стоящие перед ним повседневные задачи.

3. Российской модели взаимодействия главы государства и руководителя правительства свойственна цикличность: максимально эффективное взаимодействие в условиях первоначального обновления руководства страны; период стабильного развития при неизменности кадровой политики; проявление кризисных явлений во взаимодействии в условиях динамично изменяющейся внешнеполитической и внутривнутриполитической конъюнктуры.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баглай М. В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. — М. : Норма, Инфра-М, 2012. — 144 с.
2. Волков А. М., Лютягина Е. А. Аппарат Правительства Российской Федерации как орган публичной администрации // Административное право и процесс. — 2011. — № 8. — С. 19—22.
3. Гайдар Е. Т. Смуты и институты. Государство и эволюция. — СПб. : Норма, 2016. — 336 с.

<sup>62</sup> Черномырдин В. С. Указ. соч. С. 260—262.

4. Гогаева А. Л. Назначение на должность Председателя Правительства России: вопросы законодательства и практики // Проблемы права. — 2011. — № 1 (27). — С. 48—52.
5. Ельцин Б. Н. Президентский марафон. Размышления, воспоминания, впечатления. — М. : АСТ, 2000. — 428 с.
6. Зуйков А. В. Администрация Президента Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 8. — С. 21—29.
7. Кутафин О. Е. Глава государства : монография. — М. : Проспект, 2015. — 560 с.
8. Лавров А. М. Бюджетная реформа в России : От управления затратами к управлению результатами. — М. : КомКнига, 2005. — 556 с.
9. Лебедев В. А. Институт Президента Российской Федерации : история становления, конституционно-правовой статус // Проблемы права. — 2016. — № 5 (59). — С. 9—19.
10. Медведев Д. А. Конституция, функции Правительства России и эффективные технологии управления // Закон. — 2013. — № 12. — С. 32—40.
11. Медведев Д. А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. — 2015. — № 10. — С. 5—29.
12. Медведев Д. А. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики. — 2016. — № 10. — С. 5—30.
13. Мельников В. П. Государственная служба в России: исторический опыт : учеб. пособие. — М. : Изд-во РАГС, 2005.
14. Митюков М. А. Штрихи к истории Конституционного Суда России: из дневников, блокнотов, интервью, стенограмм и иных документов и материалов 1989—1996 годов. — М. : Юрлитинформ, 2014. — 632 с.
15. Окуньков Л. А. Как создавался Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Журнал российского права. — 2000. — № 1. — С. 33—42.
16. Окуньков Л. А. Правительство и Президент (границы взаимодействия) // Журнал российского права. — 1998. — № 9. — С. 77—88.
17. Окуньков Л. А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. — 2001. — № 2. — С. 3—10.
18. Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. — М. : Норма, Инфра-М, 1996. — 240 с.
19. Панов А. А. Администрация Президента Российской Федерации — рабочий аппарат главы государства // Право и государство: теория и практика. Право и государство. — 2007. — № 10. — С. 29—33.
20. Писарькова Л. Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: замыслы, проекты, воплощения. — М. : Новый хронограф, 2014. — 448 с.
21. Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М. : Норма, 2005. — 607 с.
22. Примаков Е. Встречи на перекрестках. — М. : Центрполиграф, 2017. — 608 с.
23. Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. — 2012. — 6 фев.
24. Путин В. В. Россия сосредотачивается — вызовы, на которые мы должны ответить // Известия. — 2012. — 16 янв.
25. Советский государственный строй периода перестройки (1985—1991 гг.) : монография / рук. авт. кол. и отв. ред. Ю. Л. Шульженко ; Ин-т государства и права Российской акад. наук. — М. : Юрлитинформ, 2015. — 337 с.
26. Суворов В. Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2000. — 500 с.
27. Трушинская И. А. Современные проблемы взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти федерального уровня // Вестник Челябинского государственного университета. — 2011. — № 4 (219). — Право. — Вып. 27. — С. 24—28.
28. Чарторыйский А. Русский двор в конце XVIII и начале XIX столетия : Из записок князя А. Чарторыйского. 1795—1805. — М. : Государственная публичная историческая библиотека России, 2007. — 224 с.

29. Черномырдин В. С. Народный премьер. 1990—1998 : мемуары. — М. : АНО «Музей В. С. Черномырдина», 2013. — 494 с.
30. Чупиликина А. Ф. Конституционно-правовая ответственность Председателя Правительства Российской Федерации: экономический концепт действительности // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 7. — С. 10—14.
31. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. — М. : Дело, 2002. — 607 с.
32. Экономика переходного периода : Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998—2002. — М. : Дело, 2003. — 832 с.
33. Bidder B. Generation Putin: das neue Russland verstehen. — München : Deutsche Verl.-Anst. ; Hamburg : Spiegel, cop. 2016. — 335 s.
34. Richard S. Putin: Russia's Choice. — London : Routledge, 2008.
35. Laruelle M. Russia's Arctic strategies and the future of the Far North. — New York ; London, 2014. — 251 p.
36. Stone O., Scheer R. The Putin Interviews. — Hot Books, 2017. — 277 p.

Материал поступил в редакцию 16 марта 2018 г.

#### THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE CHAIRMAN OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES

**BUDAEV Andrey Mikhaylovich**, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
ambudaev@msal.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *In the current system of public administration in Russia, the most important decisions are taken at the highest state level. A key role in making such decisions belongs to the Head of State — the President of the Russian Federation who, in accordance with the Constitution, determines the main directions regarding development of domestic and foreign policy of Russia. The President holds a special place in the system of public authorities, and he is not directly involved in any of three branches of power. However, he ensures their coordinated functioning and interaction.*

*Direct implementation of decisions in the field of socio-economic development is exercised by the Government of the Russian Federation — the supreme executive body headed by the Chairman of the Government of the Russian Federation. The choice and appointment of the head of this body of state power is the exclusive prerogative of the Head of State established under the Constitution of the country. In turn, the daily work of the Government is the direct responsibility of the Prime Minister.*

*A balanced and well-grounded activity of the President with regard to selecting a candidate to take the office of the Prime Minister, who must have a significant degree of confidence of the Head of State, have a successful professional experience, be ready to take such a responsible position, is essential for the successful solution of key objectives in the field of state construction.*

*The study proposes the author's periodization of the development of the Russian model of interaction between the President and the Prime Minister of the country, the main recommendations aimed at improving the efficiency in this field of state construction.*

**Keywords:** *system of bodies of state power, Constitution of the Russian Federation, President of the Russian Federation, Chairman of the Government of the Russian Federation, Government of the Russian Federation, Presidential Administration of the Russian Federation, Government of the Russian Federation, coordinated functioning and interaction.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Baglay M. V.* Prezidenty Rossiyskoy Federatsii i Soedinennykh Shtatov Ameriki. Rol', poryadok vyborov, polnomochiya. — M. : Norma, Infra-M, 2012. — 144 s.
2. *Volkov A. M., Lyutyagina E. A.* Apparat Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii kak organ publichnoy administratsii // Administrativnoe pravo i protsess. — 2011. — № 8. — S. 19—22.
3. *Gaydar E. T.* Smuty i instituty. Gosudarstvo i evolyutsiya. — SPb. : Norma, 2016. — 336 s.
4. *Gogaeva A. L.* Naznachenie na dolzhnost' Predsedatelya Pravitel'stva Rossii: voprosy zakonodatel'stva i praktiki // Problemy prava. — 2011. — № 1 (27). — S. 48—52.
5. *El'tsin B. N.* Prezidentskiy marafon. Razmyshleniya, vospominaniya, vpechatleniya. — M. : AST, 2000. — 428 s.
6. *Zuykov A. V.* Administratsiya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii: vchera, segodnya, zavtra // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2009. — № 8. — S. 21—29.
7. *Kutafin O. E.* Glava gosudarstva : monografiya. — M. : Prospekt, 2015. — 560 s.
8. *Lavrov A. M.* Byudzhelnaya reforma v Rossii : Ot upravleniya zatratami k upravleniyu rezul'tatami. — M. : KomKniga, 2005. — 556 s.
9. *Lebedev V. A.* Institut Prezidenta Rossiyskoy Federatsii : istoriya stanovleniya, konstitutsionno-pravovoy status // Problemy prava. — 2016. — № 5 (59). — S. 9—19.
10. *Medvedev D. A.* Konstitutsiya, funktsii Pravitel'stva Rossii i effektivnye tekhnologii upravleniya // Zakon. — 2013. — № 12. — S. 32—40.
11. *Medvedev D. A.* Novaya real'nost': Rossiya i global'nye vyzovy // Voprosy ekonomiki. — 2015. — № 10. — S. 5—29.
12. *Medvedev D. A.* Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie Rossii: obretnenie novoy dinamiki // Voprosy ekonomiki. — 2016. — № 10. — S. 5—30.
13. *Mel'nikov V. P.* Gosudarstvennaya sluzhba v Rossii: istoricheskiy opyt : ucheb. posobie. — M. : Izd-vo RAGS, 2005.
14. *Mityukov M. A.* Shtrikhi k istorii Konstitutsionnogo Suda Rossii: iz dnevnikov, bloknotov, interv'yuy, stenogramm i inyykh dokumentov i materialov 1989—1996 godov. — M. : Yurlitinform, 2014. — 632 s.
15. *Okun'kov L. A.* Kak sozdavalsya Federal'niy konstitutsionniy zakon «O Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii» // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2000. — № 1. — S. 33—42.
16. *Okun'kov L. A.* Pravitel'stvo i Prezident (grani vzaimodeystviya) // Zhurnal rossiyskogo prava. — 1998. — № 9. — S. 77—88.
17. *Okun'kov L. A.* Prezident i Pravitel'stvo (v mekhanizme gosudarstvennoy vlasti) // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2001. — № 2. — S. 3—10.
18. *Okun'kov L. A.* Prezident Rossiyskoy Federatsii. Konstitutsiya i politicheskaya praktika. — M. : Norma, Infra-M, 1996. — 240 s.
19. *Panov A. A.* Administratsiya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii — rabochiy apparat glavy gosudarstva // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. Pravo i gosudarstvo. — 2007. — № 10. — S. 29—33.
20. *Pisar'kova L. F.* Gosudarstvennoe upravlenie Rossii v pervoy chetverti XIX v.: zamysly, proekty, voploshcheniya. — M. : Noviy khronograf, 2014. — 448 s.
21. Pravitel'stvo Rossiyskoy Federatsii / pod red. T. Ya. Khabrievoy. — M. : Norma, 2005. — 607 s.
22. *Primakov E.* Vstrechi na perekrestkakh. — M. : Tsentrpoligraf, 2017. — 608 s.
23. *Putin V. V.* Demokratiya i kachestvo gosudarstva // Kommersant". — 2012. — 6 fev.
24. *Putin V. V.* Rossiya sosredotachivaetsya — vyzovy, na kotorye my dolzhny otvetit' // Izvestiya. — 2012. — 16 yanv.
25. Sovetskiy gosudarstvenniy stroy perioda perestroyki (1985—1991 gg.) : monografiya / ruk. avt. kol. i otv. red. Yu. L. Shul'zhenko ; In-t gosudarstva i prava Rossiyskoy akad. nauk. — M. : Yurlitinform, 2015. — 337 s.

26. *Suvorov V. N.* Konstitutsionnyy status Prezidenta Rossiyskoy Federatsii : dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2000. — 500 s.
27. *Trushinskaya I. A.* Sovremennye problemy vzaimodeystviya organov zakonodatel'noy i ispolnitel'noy vlasti federal'nogo urovnya // *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*. — 2011. — № 4 (219). — Pravo. — Vyp. 27. — S. 24—28.
28. *Chartoriyskiy A.* Russkiy dvor v kontse XVIII i nachale XIX stoletiya : Iz zapisok knyazya A. Chartoriyskogo. 1795—1805. — M. : Gosudarstvennaya publichnaya istoricheskaya biblioteka Rossii, 2007. — 224 s.
29. *Chernomyrdin V. S.* Narodniy prem'er. 1990—1998 : memuary. — M. : ANO «Muzey V. S. Chernomyrdina», 2013. — 494 s.
30. *Chupilikina A. F.* Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' Predsedatelya Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii: ekonomicheskiy kontsept deystvitel'nosti // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2017. — № 7. — S. 10—14.
31. *Khristenko V. B.* Mezhibyudzhetye otnosheniya i upravlenie regional'nymi finansami: opyt, problemy, perspektivy. — M. : Delo, 2002. — 607 s.
32. *Ekonomika perekhodnogo perioda : Ocherki ekonomicheskoy politiki postkommunisticheskoy Rossii. 1998—2002.* — M. : Delo, 2003. — 832 s.