**Введение**

В настоящее время в Российской Федерации существует и функционирует довольно-таки сложная система исполнительной власти. Нельзя забывать о том, что, прежде всего она является подсистемой государственной власти, ее ветвью в структуре разделения власти как единого целого организационно-правового механизма государственной организации общества и ведения его дел.

Вопрос об исполнительной власти является одним из труднейших вопросов правовой науки. Реальные характеристики этой ветви власти отражают состояние государственности в данный момент в целом, позволяют оценить потенциал и перспективы государственно-правовых методов разрешения социальных проблем. Исходя из этого, что основными функциями Правительства являются организация исполнения федеральных законов, систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти всех уровней и принятие необходимых мер по устранению допущенных нарушений.

По действующей Конституции Правительство есть высший исполнительный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти на всей территории России. Правительство - это такой федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет руководство всеми основными сферами и отраслями экономики, социально-культурной жизни, административно-политической деятельности.

Важнейшая роль Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации заключается в организации исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров РФ, осуществлении систематического контроля за из их исполнением федеральными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принятии мер по устранению нарушений законодательства Российской Федерации. Иными словами Правительство Российской Федерации в частности и исполнительная власть в целом обеспечивают соблюдение режима законности в государстве.

Тем не менее, существуют предусмотренные законодательством основания прекращения деятельности Правительства – случаи отправления его в отставку, а так же порядок этого юридически значимого действия – процедура отстранения от исполнительной власти. Эти основания являются залогом демократии в нашей стране, позволяют оставаться у власти достойным чиновникам, которые могут продуктивно осуществлять деятельность вместе с Председателем Правительства и Президентом РФ.

**Срок полномочий Правительства РФ**

В первую очередь необходимо ответить на дискуссионный вопрос о том, является ли основанием прекращения деятельности Правительства РФ истечение срока его полномочий. Конституция РФ не устанавливает срока полномочий Правительства РФ. Но оно обязательно формируется в связи с избранием или переизбранием Президента РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Основная формула, следовательно, такова: новый Президент - новое Правительство, что косвенно устанавливает максимальный срок полномочий состава Правительства в шесть лет. Правительство РФ слагает свои полномочия не в день объявления о результатах президентских выборов. Президент вправе принять отставку Правительства только тогда, когда он вступил в должность, при этом ему ничего не остается делать, как поручить Правительству и его Председателю продолжать действовать до сформирования нового Правительства.

Необходимо учитывать, что в Конституции предусмотрены возможности досрочного прекращения Президентом исполнения своих обязанностей - это отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешение от должности. Во всех случаях Председатель Правительства РФ принимает на себя обязанности Президента. Исполняющий обязанности Президента ограничен в своих правах, например, он не может распускать Государственную Думу, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения Президентом РФ своих полномочий должны состояться выборы Президента РФ.

Но при этом встает важный вопрос о легитимности согласия Думы на назначение Председателя Правительства при изменении ее состава. Ведь в середине срока легислатуры Президента РФ могут пройти парламентские выборы, которые сменят состав Государственной Думы. Вернее даже сказать, что такие выборы всегда будут происходить в период президентской легислатуры, поскольку даже очередные парламентские выборы обычно не синхронизированы с датой выборов Президента РФ, тем более этого не происходит, если парламентские выборы внеочередные.

Однако в полном соответствии с логикой президентской формы правления Конституция РФ не требует нового согласия Думы на назначение Председателя и переназначения членов действующего Правительства РФ. Решающее значение, следовательно, имеет срок легислатуры Президента РФ, а не срок легислатуры Государственной Думы. Конституция РФ, как уже отмечалось, предусматривает возможность досрочного прекращения Президентом исполнения своих обязанностей. Имеется в виду отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешение от должности (ч. 2 ст. 92). Во всех этих случаях Председатель Правительства РФ принимает на себя обязанности Президента, а Правительство, естественно, продолжает действовать. Исполняющий обязанности Президента ограничен в своих правах (не может распускать Государственную Думу, назначать референдум и вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ). Не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения Президентом РФ своих полномочий должны состояться выборы Президента РФ. Надо полагать, что эти положения распространяются и на случай кончины Президента РФ.

Положение Конституции РФ (ст. 116) о том, что Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ, не означает, что это происходит в день объявления о результатах президентских выборов, или что оно немедленно прекращает свою деятельность. Президент вправе принять отставку Правительства только тогда, когда он уже вступил в должность, при этом ему ничего не остается делать, как поручить Правительству и его Председателю продолжать действовать до сформирования нового Правительства.

**Основания и порядок прекращения полномочий основных должностных лиц Правительства РФ**

Председатель Правительства Российской Федерации освобождается от должности Президентом Российской Федерации в двух основных случаях:

* по заявлению Председателя Правительства Российской Федерации об отставке;
* в случае невозможности исполнения Председателем Правительства Российской Федерации своих полномочий.

Порядок этого юридического действия предусматривает, что Президент Российской Федерации уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания об освобождении от должности Председателя Правительства Российской Федерации в день принятия решения.

Освобождение от должности Председателя Правительства Российской Федерации одновременно влечет за собой отставку Правительства Российской Федерации.

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации. Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры назначаются из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры вправе подавать заявления об отставке.

**Отставка Правительства и его членов как мера конституционно-правовой ответственности**

В мировой конституционно-правовой практике известны понятия коллективной ответственности правительства и индивидуальной ответственности каждого члена правительства. В первом случае правительство, допустившее в своей деятельности крупный провал какого-либо принципиального вопроса, уходит в отставку в полном составе. Наряду с такой коллективной ответственностью каждый министр индивидуально отвечает за положение дел в своем ведомстве и в случае «прокола» должен уйти в отставку. Как правило, при уходе в отставку премьер-министра вместе с ним покидают правительство и другие его члены.

В Конституции РФ этих понятий нет, но Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» установлено, что Правительство РФ является коллегиальным органом. Следовательно, все решения Правительства принимаются коллегиально, из чего вытекает вывод о существовании коллективной ответственности Правительства за свой политический курс. Но эту ответственность оно несет только перед Президентом РФ, который вправе, хотя и только по предложению Председателя Правительства, освободить от должности любого члена Правительства, а также освободить и самого Председателя по своему усмотрению, оставив на своих постах всех остальных. Поэтому положение Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», согласно которому отставка Председателя Правительства автоматически влечет за собой отставку Правительства в полном составе, вносит своеобразную поправку в конституционные взаимоотношения Президента и Правительства.

Оно кажется более логичным для парламентской формы правления, но трудно воспринимаемо для президентской формы. Каждый член Правительства несет индивидуальную ответственность за свою деятельность и положение дел в ведомстве, что дает основание Президенту РФ своей властью освобождать министров, если у них имеются серьезные недостатки в работе, что он довольно часто и делает. Отставка отдельного министра не может в решающей степени повлиять на деятельность всего Правительства РФ, хотя и в состоянии причинить ему политические неприятности.

Следует отметить, что закрепляя право Государственной Думы давать согласие (или отказывать в нем) на назначение Председателя Правительства РФ, Конституция РФ в то же время не предусматривает такого права в отношении освобождения от должности главы Правительства. Из этого умолчания вытекает безусловное право Президента РФ освобождать Председателя Правительства, не обращаясь за согласием на это в Государственную Думу, но немедленно уведомляя об этом палаты.

Логическое объяснение такого положения следует искать в том, что Президент РФ несет ответственность перед народом за деятельность исполнительной власти и потому должен иметь возможность оперативно принять решение об освобождении от должности такого руководителя Правительства, действия которого не соответствуют политическому курсу Президента РФ. Роль Государственной Думы в назначении премьера этим не ущемляется, поскольку новая кандидатура Председателя вскорости неминуемо будет представлена для получения ее согласия. Если же представить себе, что Председателя Правительства нельзя освободить без согласия Государственной Думы, то в таком случае он получил бы серьезную страховку для действий в разрез с Президентом. Вопросы отставки Правительства РФ регулируются ст. 117 Конституции РФ.

**Конституционное право на отставку как основание прекращения деятельности Правительства и пути его реализации**

Правительство может по собственному решению, принимаемому коллегиально, подать в отставку. Согласия Государственной Думы для отставки, естественно, не требуется (по прежнему закону «О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации» оно предусматривалось). Президент РФ единолично решает, принять или отклонить просьбу Правительства. Если он принимает отставку или может уговорить Правительство взять просьбу обратно, то дальнейшие действия Президента и Правительства понятны. Но что должно последовать, если Президент не примет отставку, а Правительство на этом настаивает? Конституционного ответа на этот вопрос нет, здесь возможно только политическое урегулирование, но Правительство должно продолжать свою деятельность в силу ранее принятых на себя обязанностей.

Положение Президента РФ более предпочтительно. Он вправе по собственному усмотрению, ни с кем не согласовывая, принять решение об отставке Правительства РФ. Это положение Конституции РФ корреспондирует с его функцией определять основные направления внутренней и внешней политики и обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 и 3 ст. 80 Конституции РФ). Ясно, что в случае принципиальных расхождений между Президентом и Правительством предпочтение в интересах стабильности государственной власти должно быть отдано Президенту РФ.

Более чувствительный «нерв» - отношения Правительства РФ с Государственной Думой, поскольку, не имея конституционных средств воздействия на политику Президента РФ, Дума может направить острие своей критики исполнительной власти на Правительство РФ. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. При этом положение об общем числе депутатов Государственной Думы, содержащееся в статье 117 (часть 3) Конституции Российской Федерации, следует понимать как число депутатов, установленное для Государственной Думы статьей 95 (часть 3) Конституции Российской Федерации, - 450 депутатов.

Тем не менее, Президент РФ вправе сам решать вопрос, отправить ли Правительство в отставку или не согласиться с решением Государственной Думы, т.е. позволить Правительству продолжать свою деятельность без каких-либо помех.

Но Государственная Дума вправе повторно в течение трех месяцев выразить недоверие Правительству РФ (если срок в три месяца превышен, то выражение недоверия не может быть признано «повторным»). И тогда Президент РФ обязан выбрать одно из двух: объявить об отставке Правительства РФ либо распустить Государственную Думу. Следует признать, что содержащаяся здесь угроза роспуска не может не оказывать влияния на депутатов Думы, во всяком случае пока она воздерживалась от повторного выражения недоверия Правительству РФ, хотя некоторые депутаты к этому призывали.

Председатель Правительства РФ по собственной инициативе может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Такое право, очевидно, предоставлено для того, чтобы в момент острого противостояния Правительство могло убедиться в доверии большинства депутатов Думы и сбить остроту критики в свой адрес. Если же Дума в ответ на инициативу Председателя выразит недоверие Правительству, то реакция Президента РФ опять же может быть двоякой: в течение семи дней принять решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. Трудно себе представить, чтобы Председатель Правительства РФ предпринял такую акцию без согласия Президента РФ (хотя юридически это возможно, да и практически не так уж невероятно), но тогда ясно и то, что она исходит из договоренности о принятии Президентом в случае вынесения Думой недоверия именно второго решения: роспуска Думы и назначения новых выборов. Дума, конечно, должна понимать, что постановка вопроса о доверии Председателем Правительства РФ (понятно, что он к этому прибегает в условиях выгодной для себя политической конъюнктуры), по существу, не оставляет для нее выбора: она должна выразить доверие, если не хочет своего роспуска.

Следует заметить, что согласно Конституции (ч. 4 ст. 117) право постановки вопроса о доверии принадлежит не Правительству РФ, а его Председателю. Это закономерно рождает предположение, что Председатель вправе совершить эту акцию без коллегиального решения Правительства.

Но тогда затруднительно ответить на вопрос, каковы должны быть его действия, если Правительство большинством голосов примет обратное решение.

Поэтому представляется более верным понимать данное право Председателя как полномочие, основанное на коллегиально принятом решении Правительства РФ.

Но все же недобровольная отставка Правительства РФ - по инициативе ли Председателя Правительства или Президента, а также в связи с недоверием со стороны Государственной Думы - возможна.

Во всех этих случаях, как и при сложении полномочий в связи с истечением срока, Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до сформирования нового Правительства РФ.

Этим закрепляется объективная необходимость непрерывности деятельности Правительства РФ при всех условиях.

**Заключение**

Таким образом, исходя из рассмотренного выше материала, можно прийти к выводу, что Президент РФ вправе принять отставку Правительства только тогда, когда он вступил в должность, при этом ему ничего не остается делать, как поручить Правительству и его Председателю продолжать действовать до сформирования нового Правительства.

Вопросы отставки Правительства РФ регулируются ст.117 Конституции РФ. В ней предусмотрены различные основания отставки Правительства в зависимости от того, кто был ее инициатором.

Одно из них – заявление Правительства об уходе в отставку. Обычно такое решение принимается на заседании Правительства в присутствии всех его членов. В этом смысле отставка является добровольной. Подобная отставка не означает автоматического прекращения деятельности Правительства, поскольку может приниматься или отклоняться Президентом. В связи с серьезностью такого шага ему обычно предшествуют предварительные консультации Правительства с Президентом. Поэтому случаи отклонения главой государства заявления Правительства о своей отставке бывают редки. Правительство уходит в отставку в полном составе.

Другое основание отставки Правительства - это инициатива Президента в принятии такого решения. Причины вынужденной отставки Правительства по решению Президента могут быть весьма разные, но, как правило, это - следствие обострения противоречий между ними.

Третье основание отставки Правительства связано с выражением недоверия ему Палатой Федерального Собрания - Государственной Думой. Вотум недоверия - один из наиболее сильных способов воздействия парламента на Правительство.

При выражении недоверия Правительству Президент принимает решение либо об отставке Правительства, либо о досрочном роспуске Государственной Думы.

Обратим внимание на тот факт, что Государственная Дума не может быть распущена по указанным основаниям, в течение года после ее избрания. То есть, у Президента в этот период нет альтернативы выбора, - отставка Правительства или роспуск Государственной Думы.

И последнее основание отставки – постановка Правительством перед парламентом вопроса о доверии. Это может быть связано с общим вопросом – одобрением его программы – либо с принятием конкретного законопроекта. Если Дума в ответ на инициативу Председателя выразит недоверие Правительству, то реакция Президента может быть двоякой: в течение семи дней принять решение об отставки Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

**Список использованных источников и литературы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) «Российская газета», N 237, 25.12.1993.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ в ред. от 02.03.2007 «О Правительстве Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 22.12.1997, N 51, ст. 5712.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 N 2-П по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации «Собрание законодательства РФ», 17.04.1995, N 16, ст. 1451.
4. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 N 260 в ред. от 19.05.2008 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и положении об аппарате Правительства Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 07.06.2004, N 23, ст. 2313.
5. Атаманчук Г.В., Окуньков Л.А. Комментарий к ФКЗ О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ М.: Издательство юридическая литература, 2008.
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. -7-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2008.
7. Бобылев А.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. - М.: Право и государство, 2006.
8. Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Конституционное право России в вопросах и ответах. - М.: Эксмо-Пресс, 2005.
9. Голубок С.А. Конституционное право России. (Учебное пособие). 5-е изд. – М.: Норма, 2008.
10. Коваленко А.И. Конституционное право России: Учебник. – М.: Право и Закон, 2007.
11. Кудрявцев Ю.В. Комментарий к Конституции Российской Федерации // М.: Правовая культура, 2007.
12. Никулин В.В. Конституционное право Российской Федерации. (Учебное пособие) // ТГТУ, 2008.
13. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. – М.: Юнити, 2005.
14. Прудников А.С., Авсеенко В.И. Конституционное право России. - М.: Юнити, 2007.
15. Червонюк В.И. Конституционное право Российской Федерации. – М.: «Инфра-М», 2008.
16. Чиркин В.Е. Конституционное право России. М.: Юрист, 2007.
17. Шаблинский И. Президент-Правительство – исполнительная власть: российская модель. - М., 2006.
18. Щербакова О.В. Конституционное (государственное) право России. – М.: Статут, 2007.