

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРОЦЕДУРЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ОТСТАВКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Ю.А.Нисневич

Кафедра политических наук

Российский университет дружбы народов

ул. Миклухо-Маклая, 10 а, 117198, Москва

Процедура формирования и отставки правительства является одной из ключевых процедур в системе взаимоотношений между высшими органами государственной власти. Политико-правовой анализ процедуры формирования и отставки Правительств РФ показывает, что доминирующую роль в ее осуществлении играет Президент РФ. Это предопределяет формирование Правительства РФ не как единой политической команды и его императивную зависимость от Президента РФ.

Формирование Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ (статья 111) начинается процедура назначения Председателя Правительства Президентом РФ с согласия Государственной Думы, которая состоит в следующем. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

В этой процедуре существенным является тот факт, что Президент РФ может три раза представлять либо одну и ту же кандидатуру, либо разные по своему усмотрению, что предоставляет ему поле политического маневра для поиска компромисса с Государственной Думой по кандидатуре Председателя Правительства РФ. При этом если Государственная Дума трижды отклоняет представленные Президентом РФ одну или разные кандидатуры, то Президент РФ все равно назначает нужного ему Председателя Правительства РФ и распускает эту палату парламента. Распуск в данном случае является средством разрешения непреодолимого иным путем конфликта во взаимоотношениях Президента РФ и Государственной Думы и одновременно значимым фактором давления на нижнюю палату парламента в ее противостоянии Президенту РФ. Такой конституционный порядок выхода из возможного политического кризиса по поводу назначения Председателя Правительства РФ, в целом дает заметное преимущество Президенту РФ.

Второй этап процедуры формирования правительства состоит по Конституции РФ (статья 112) в том, что не позднее недельного срока после назначения Председателя Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Председатель Правительства РФ также предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Внесение кадровых предложений не обусловлено какими-либо конституционными сроками, но представляется, что назначение конкретных лиц на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров должно осуществляться в кратчайшие сроки после утверждения структуры федеральных органов исполнительной власти.

Общий порядок формирования правительства, в котором ключевую роль играет назначение главы правительства, является традиционным для стран со смешанной (полупрезидентской) формой правления. Наиболее

характерным примером и во многом ориентиром для других стран при выборе такой формы правления служит Франция.

Конституция Французской Республики 1958 года устанавливает (статья 8), что Президент Республики назначает Премьер-министра и по его представлению других членов Правительства и прекращает их полномочия. Премьер-министр после обсуждения Советом министров выносит на одобрение Национального собрания программу Правительства или его общеполитическую декларацию, поставив вопрос о доверии (статья 49). Если Национальное собрание не одобрит программу или общеполитическую декларацию Правительства, Премьер-министр должен вручить Президенту Республики заявление об отставке Правительства (статья 50). При этом Президент Республики (статья 12) имеет право после консультаций с Премьер-министром и представителями палат (без каких-либо иных условий – *прим. автора*) объявить о роспуске Национального собрания. В течение года, следующего за состоявшимися после роспуска выборами, новый роспуск не возможен.

В целом аналогичный порядок формирования правительства установлен конституциями Португалии, Польши, Хорватии и ряда других стран, как правило, недавно свергших тоталитарные режимы [1, с.351].

Суть такого порядка состоит в том, что президент самостоятельно назначает и освобождает от должности главу правительства и по его представлению других членов правительства, нижняя палата парламента одобряет уже назначенное правительство в форме вотума доверия программе его действий, а в случае отказа в доверии правительство подает в отставку. Президент должен обязательно принять отставку правительства, но он также имеет практически ничем не обусловленное, кроме консультаций с руководством правительства и парламента, право распустить нижнюю палату парламента. При этом практически ни в одной стране со смешанной формой правления не накладываются никакие жесткие конституционные или законодательные ограничения на выбор президентом главы правительства.

Так в Конституции Португалии (статья 187) установлено, что Премьер-министр назначается Президент после консультаций с политическими партиями, представленными в Ассамблее Республики, и с учетом результатов выборов. Такое конституционное установление не накладывает никаких явных императивных ограничений на назначение Премьер-министра.

Мировая политическая практика при смешанной форме правления, как правило, состоит в том, что президент поручает формирование правительства лидеру той политической партии, которая по результатам парламентских выборов либо получила большинство мест в нижней палате парламента, либо способна создать коалицию политических партий, обладающих таким большинством. Такой принцип формирования правительства аналогичен применяемому при парламентской форме правления, но в данном случае президент обладает конституционными полномочиями для того, чтобы непосредственно и систематически направлять и контролировать деятельность сформированного таким образом правительства.

При этом следует отметить, что политическая позиция парламентского большинства, а, следовательно, и сформированного им правительства может и не совпадать с политической позицией президента. Естественно, что при совпадении политических позиций президентская, законодательная и исполнительная власть являются политически консолидированными и их правление на совпадающем периоде парламентской и президентской легислатуры более устойчивым, чем в случае несовпадения политических позиций.

Использование президентом принципа формирования партийного правительства парламентского большинства – это следование рациональной политико-управленческой логике в рамках демократических порядков организации государственной власти. Для практической реализации такого принципа не требуется какая-либо дополнительная нормативная правовая регламентация и, как показывает мировая практика, достаточно только

политической воли президента в рамках уже действующих конституционных установлений.

В политической системе, основанной на признании безусловного приоритета и практической реализации представительной демократии, политические партии образуют корневую систему государственной власти, а сменяемость высших должностных лиц и представительное формирование институтов власти является производной от отношения граждан к конкретным партиям на определенном временном периоде, которое выражается путем всенародного голосования как на президентских, так и парламентских выборах. При этом именно выборная динамика обеспечивает социально-политическую стабильность и устойчивость системы в целом.

В такой политической системе при смешанной (полупрезидентской) форме правления правительство как государственный институт должно нести ответственность как перед всенародно избранным президентом, который его назначает и может непосредственно влиять на его деятельность, так и перед парламентом, который в системе государственной власти является единственным органом общенародного представительства. В этом и заключается политико-управленческий смысл смешанной формы правления, которая «сочетает в себе признаки и президентской, и парламентской республики» [1, с.352]. С другой стороны для того, чтобы правительство могло эффективно исполнять свои полномочия, оно должно не только быть ответственным перед парламентом, но и пользоваться его достаточно устойчивой поддержкой. В противном случае у правительства будут систематически возникать проблемы, прежде всего, при проведении через парламент законов, устанавливающих те методы и механизмы регулирования экономических и социальных порядков, которые необходимы правительству как для реализации его политики в социально-экономической сфере, так и для оперативного регулирования в этой сфере.

Наиболее прямым и рациональным способом решения указанных задач в соответствии с принципами полиархической демократии [2, с.90] и

является формирование партийного правительства на основе политических партий, образующих парламентское большинство. Такое правительство представляет собой политическую команду с определенными и заранее обозначенными позициями и задачами, за реализацию которых правительство берет на себя и несет не только перед президентом и парламентом, но и перед обществом солидарную ответственность. При этом для граждан понятен механизм формирования и, что самое главное, смены правительства, которое их по тем или иным причинам не устраивает, – через парламентские выборы, т.е. при их непосредственном и активном участии.

Здесь необходимо отметить, что однопартийное правительство представляет собой консолидированную политическую команду и потому всегда более устойчиво, чем многопартийное, которое как политическая команда формируется путем переговоров и компромиссов между партиями, занимающими близкие, но не во всем совпадающие позиции. Многопартийное правительство может оказаться вынужденным досрочно подать в отставку в случае возникновения непреодолимых разногласий между партиями, составляющими парламентское большинство.

Формирование партийного правительства парламентского большинства при смешанной форме правления в определенной мере политически выгодно президенту, т.к. при этом расширяется поле для его политических маневров, особенно в случае оппозиционного президенту или коалиционного правительства. Если социально-экономическая и политическая ситуация в стране вызывает недовольство граждан, то президент имеет возможность представить ситуацию так, что ее причиной является не проводимый им политический курс, а несоответствие этому курсу решений и действий правительства. Для снятия социального и политического напряжения президент может отправить в отставку правительство, отдельных министров или распустить парламент, которые при таком принципе формировании правительства несет за его решения и действия непосредственную ответственность наряду с президентом.

В России процесс формирования правительства качественно иной, что обусловлено надпартийным характером института президентской власти. Институт президентской власти в России ни при выборах президента, ни при формировании президентской администрации, ни в процессе деятельности сознательно не опирается ни на какую-либо реальную политическую партию или партийную коалицию и выступает в поле политики как самостоятельный внепартийный актор.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (статьи 7 и 9 в редакции от 30 января 2007 года №1-ФКЗ) накладывает только одно ограничение на назначение Президентом РФ Председателя и членов Правительства РФ, которое связано с установленным Конституцией РФ (статья 62) правом на двойное гражданство. Это ограничение состоит в том, что Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры могут назначаться исключительно из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Как показывает российская политическая практика, при подборе кандидата на должность Председателя Правительства РФ Президент РФ, как правило, руководствуется не столько общеполитическими, сколько собственными интересами и целями, расстановкой сил между различными группировками внутри президентской команды. В качестве Председателя Правительства РФ выбирается лояльная лично Президенту РФ фигура, призванная, прежде всего, безусловно выполнять его директивные указания, а не стать даже относительно самостоятельным и реальным политическим актором. Эта фигура должна вписываться необходимым Президенту РФ образом в его команду, возможно корректируя, но, не внося существенный дисбаланс в сложившуюся в ней расстановку сил и интересов.

У Президента РФ могут возникать реальные проблемы с одобрением Государственной Думой внесенной им кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ только тогда, когда эта палата парламента действительно готова проявить свою политическую самостоятельность и независимость от Президента РФ и противостоят ему даже, несмотря на возможность ее досрочного роспуска. Только в случае, когда Председатель Правительства РФ назначается на должность в результате того или иного компромисса между Президентом РФ и Государственной Думой, он получает некоторую степень политической самостоятельности, а Государственная Дума - возможность влиять на деятельность правительства. Такая ситуация возможна при наличии в депутатском корпусе Государственной Думы значимого представительства действительно оппозиционных, а также не абсолютно лояльных Президенту РФ политических сил.

Подобное представительство наиболее отчетливо проявлялось в Государственной Думе второго созыва (1995-1999). Поэтому в апреле 1998 года Президент Б.Ельцин только с третьей попытки «продавил» одобрение Государственной Думой кандидатуры С.Кириенко. А после отставки правительство С.Кириенко, последовавшей в августе того же года вслед за тяжелым экономическим кризисом, дважды предпринимал попытку получить одобрение кандидатуры «нового старого премьера» В.Черномырдина, но вынужден был пойти на компромисс с Государственной Думой. В результате такого компромисса, который в сложившейся в тот период экономической и социально-политической обстановке был в существенной степени выгоден и нужен самому Президенту Б.Ельцину, Председателем Правительства РФ был назначен поддерживаемый большинством депутатского корпуса Е.Примаков. Правительство Е.Примакова носило временный характер и просуществовало всего восемь месяцев.

В настоящее время при наличии в Государственной Думе абсолютного пропрезидентского большинства подобная ситуация полностью исключена и

одобрение внесенной Президентом РФ кандидатуры носит характер формальной парламентской процедуры.

Результаты процедуры одобрения Государственной Думой кандидатов на должность Председателя Правительства РФ представлены в таблице [3].

Кандидат	Дата голосования	За	Против	Воздержались	Не голосовали	Результат	Процент проголосовавших «за» от общего числа депутатов
Виктор Черномырдин	10 августа 1996 года	314	85	3	48	одобрен	69,8
Сергей Кириенко	10 апреля 1998 года	143	186	5	116	не одобрен	31,8
	17 апреля 1998 года	115	271	11	53	не одобрен	25,6
	24 апреля 1998 года	251	25	39*	135	одобрен	55,8
Виктор Черномырдин	31 августа 1998 года	94	252	0	104	не одобрен	20,9
	7 сентября 1998 года	138	273	1	38	не одобрен	30,7
Евгений Примаков	11 сентября 1998 года	317	63	15	55	одобрен	70,4
Сергей Степашин	19 мая 1999 года	293	55	14	88	одобрен	65,1
Владимир Путин	16 августа 1999 года	233	84	17	116	одобрен	51,8
Михаил Касьянов	17 мая 2000 года	325	55	15	55	одобрен	72,2
Михаил Фрадков	5 марта 2004 года	352	58	24	16	одобрен	78,2
Виктор Зубков	14 сентября 2007 года	381	47	8	14	одобрен	84,7

* 39 бюллетеней не были обнаружены в урне для тайного голосования

Конституционное право Председателя Правительства РФ представлять Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти и о составе правительства (статья 112) и право

Президента РФ назначать всех членов Правительства РФ (статья 83 пункт д)) создают возможность формирования Правительства РФ как самостоятельно его Председателем с согласия Президента РФ, так и самим Президентом РФ.

В мировой практике при формировании правительства парламентского большинства президент, как правило, поручает формирование правительства его предполагаемому председателю и тем самым возлагает на него личную ответственность за персональный состав, а также деятельность правительства и отдельных его членов как единой политической команды.

Российская политическая практика свидетельствует о том, что сегодня в России при аналогичных мировым, конституционных нормах Президент РФ определяет практически весь персональный состав правительства и решает вопросы организации (системы, структуры, распределения функций) всех федеральных органов исполнительной власти исходя, прежде всего, из предложений, подготовленных в его Администрации. Более того, закон о правительстве (статья 32 в редакции Федерального конституционного закона от 19 июня 2004 года №4-ФКЗ) установил право Президента РФ назначать всех федеральных министров «силового блока правительства» без какого-либо участия Председателя Правительства РФ, что, как представляется, не вполне соответствует Конституции РФ (статья 112). Это законодательное установление является следствием того, что «в России принята расширительная трактовка полномочий президента как верховного главнокомандующего, при которой «силовые» ведомства подчиняются ему напрямую» [4, с.64].

При таком характере формирования российское правительство представляет собой не объединенную тем или иным образом политическую команду, которая несет солидарную ответственность, а конгломерат выражающих разнонаправленные политико-экономические интересы представителей, конкурирующих в окружении Президента группировок. Каждый член правительства обязан своим назначением, прежде всего, лично Президенту РФ и аффилирован с одной из группировок в его окружении. И

над каждым из них, включая главу правительства, постоянно висит угроза быть отправленным в отставку, исходя из целей и интересов Президента РФ в текущей политико-экономической ситуации в стране в качестве «козла отпущения» для снятия политического и социального напряжения, или в результате конкурентной борьбы властных группировок. Такое правительство, которое фактически конструируется по макиавеллевскому принципу «разделяй и властвуй», как институт государственной власти не должно и объективно не может играть самостоятельную политическую роль. По сути, оно является подчиненной составной частью президентской власти, что и выражается характерным для современной российской политики понятием «техническое правительство». Следует также отметить, что при действующей практике формирования правительства Государственная Дума лишена возможности влиять на структуру и персональный состав правительства.

Конституция РФ (статья 116) устанавливает, что перед вновь избранным Президентом РФ Правительство РФ слагает свои полномочия. В соответствии с законом о правительстве (статья 35) решение о сложении Правительством РФ своих полномочий оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность Президента РФ. Эти положения определяют условия и порядок регулярной смены Правительства РФ, устанавливают зависимость срока его полномочий от срока полномочий Президента РФ.

С 1993 года российское правительство три раза слагало свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ - правительство В.Черномырдина в 1996 году, правительство В.Путина в 2000 году и правительство М.Фрадкова в 2004 году.

Обязательность сложения Правительством РФ своих полномочий перед вновь избранным Президентом РФ, а не перед вновь избранной Государственной Думой, что в большей степени соответствовало бы мировой практике при смешанной форме правления, предоставляет Президенту РФ

заметный приоритет в формировании Правительства РФ. Вновь избранный Президент РФ имеет право представить Государственной Думе своего кандидата на должность Председателя Правительства РФ, а тот в свою очередь после назначения – предложить Президенту РФ структуру и кандидатуры членов Правительства РФ. При этом от Государственной Думы не требуется одобрения программы действий нового Правительства РФ после его окончательного формирования и назначения.

Конституция РФ (статья 117) определяет случаи досрочного прекращения полномочий Правительства, в том числе и при разрешении разногласий между Правительством РФ и Государственной Думой.

Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ (статья 117, часть 1). Пока только один раз в сентябре 2007 года правительство М.Фрадкова само ушло в отставку и то очевидно по согласованию с Президентом В.Путиным. Это было сделано в преддверье парламентских и президентских выборов с целью предоставить Президенту В.Путину как публично заявил М.Фрадков «полную свободу в выборе решений, включая кадровые». Такая ситуация с добровольной отставкой правительства, являющейся достаточно распространенным в мировой практике эффективным политическим приемом, как представляется, обусловлена, прежде всего, тем, что Правительство РФ лишено значимой политической самостоятельности и у него нет политических стимулов к солидарной ответственности.

Президент РФ может принять решение об отставке Правительства РФ (статья 117 часть 2). Такое решение, которое Президент РФ принимает исключительно по своему усмотрению, не ограничивается ни какими условиями.

С 1993 года правительство России было досрочно отправлено в отставку пять раз, исходя из текущих политических интересов и целей действующего президента. Четыре раза Президентом Б.Ельциным – правительства В.Черномырдина и С.Кириенко в 1998 году, правительства

Е.Примакова и С.Степашина в 1999 году и один раз Президентом В.Путиным – правительство М.Касьянова в феврале 2004 года за три недели до президентских выборов.

Хотя это и не указано в Конституции РФ, но еще один случай досрочной отставки правительства устанавливает закон о правительстве (статья 7), в соответствии с которым освобождение от должности Председателя Правительства РФ влечет за собой отставку всего Правительства РФ. Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом РФ либо по заявлению Председателя Правительства РФ, либо в случае невозможности исполнения им своих полномочий. Президент РФ обязан только уведомить Совет Федерации и Государственную Думу об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия такого решения. При этом закон никак не определяет того, какие конкретные условия и ситуации определяют наступление случая, в котором Председатель Правительства РФ не имеет возможности исполнять свои полномочия.

До сих пор в российской политической практике ни разу не было случая отставки Правительства РФ как следствия освобождения от должности его Председателя, хотя в двух случаях - отставки правительств Е.Примакова и С.Степашина в 1999 году - можно предположить, что целью отставки была, прежде всего, смена главы правительства. Только в этих двух случаях указ Президента РФ, в котором объявлялось об отставке правительства, носил не соответствующее его содержанию название «О Председателе Правительства Российской Федерации» [5], тогда как в трех остальных случаях отставки правительств В.Черномырдина, С.Кириенко, М.Касьянова соответствующий указ назывался «О Правительстве Российской Федерации».

Конституция РФ (статья 117, часть 3) устанавливает, что Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ, постановление о котором принимается большинством голосов от общего

числа депутатов Государственной Думы. После выражение Государственной Думой недоверия Правительству РФ Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ или распускает Государственную Думу. При этом Конституция РФ (статья 117, часть 4) наделяет и Правительство РФ возможностью самостоятельно выяснить отношение к себе Государственной Думы. Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ. Если Государственная Дума в доверии отказывается, Президент РФ в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Вотум недоверия правительству (в других странах, например, во Франции - резолюция порицания) представляет собой один из наиболее действенных механизмов воздействия парламента на правительство, который и устанавливает непосредственную ответственность правительства перед парламентом. Действительно, по Конституции Французской Республики (статья 50), если Национальное собрание примет резолюцию порицания Премьер-министр должен вручить Президенту Республики заявление об отставке Правительство. Аналогичным образом этот механизм действует и во многих других странах со смешанной формой правления. По Конституции РФ пределы такой ответственности фактически определяются Президентом РФ, который при выражении недоверия (или отказе в доверии) Правительству РФ принимает решение либо об отставке Правительства РФ, либо о досрочном роспуске Государственной Думы [6, с.365].

Как уже указывалось ранее, в странах со смешанной формой правления постановка правительством вопроса о доверии перед парламентом является обязательной конституционной процедурой, которая реализуется после формирования и назначения правительства для того, чтобы правительство в

осуществлении своей программы и оперативных действиях могло опираться на парламентское большинство.

В России постановка перед Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ после его окончательного формирования и назначения не является обязательной конституционной процедурой. Эта процедура в случае отказа в доверии, устанавливает жестко ограниченный семью днями срок для принятия Президентом РФ решения об отставке Правительства РФ или досрочном роспуске Государственной Думы. Поэтому она может быть использована Правительством РФ в качестве упреждающего воздействия на Государственную Думу, которая единожды уже приняла решение о вотуме недоверия Правительству РФ и располагает для тех или иных политических маневров трехмесячным сроком до его повторного рассмотрения.

Единственный «состоявшийся» вотум недоверия имел место летом 1995 года после теракта в Буденновске, когда реальной мишенью депутатов являлись «силовые» министры. Этот случай разрешился благодаря заложенному в Конституцию РФ «предохранительному клапану», требующему повторного выражения недоверия парламентом в течение трех месяцев. Это положение оставляет возможность для компромисса, на который Президент Б.Ельцин тогда и пошел, приняв отставку трех критикуемых министров [4, с.66]. Необходимо отметить, что немаловажную роль в разрешении этой конфликтной ситуации сыграла и продекларированная Правительством РФ возможность упреждающего внесения вопроса о доверии.

Исходя из общепринятого во всех странах правила об обеспечении непрерывности в деятельности правительства, Конституция РФ (статья 117, часть 5) устанавливает порядок, согласно которому в случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ. При этом однозначно не установлен срок, в течение которого Президент РФ обязан сформировать новое Правительство РФ, и по его поручению

предыдущее Правительство РФ за исключением Председателя Правительства РФ, сроки назначения которого указаны в Конституции РФ, может продолжать действовать сколь угодно долго.

Принципиальное значение в контексте взаимоотношений Президента РФ, Правительства РФ и Государственной Думы имеет следующий факт. Ключевую роль в решении проблемы отставки Правительства РФ (как по инициативе самого Правительства РФ, так и в связи с выражением недоверия ему Государственной Думой) призван согласно Конституции РФ играть Президент РФ. Именно на него возлагается в подобных случаях ответственность за окончательное решение судьбы Правительства [7, с.575]. При этом Конституция РФ (статья 109, часть 3) устанавливает ограничения на роспуск Государственной Думы Президентом РФ в случае вынесения ее дважды в течение трех месяцев вотума недоверия Правительству РФ или при принятии отрицательного решения по вопросу о доверии Правительству РФ. По этим основаниям Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания. В такой ситуации Президент РФ может принять единственное решение – об отставке Правительства РФ.

Кроме того, Президент РФ имеет возможности воздействовать на состав и структуру Правительства РФ и без его отставки. Конституция РФ (статья 83, пункт д)) предоставляет Президенту РФ право по предложению Председателя Правительства РФ назначать на должность и освобождать должности его заместителей и федеральных министров, а в соответствии с законом о правительстве (статья 9) все члены Правительства РФ вправе подавать заявления об отставке.

Как показывает опыт деятельности российской власти, Президент РФ, действуя формально в рамках этих установления, но, прежде всего, по своему усмотрению, перманентно производит перестановки в Правительстве РФ, назначает новых и освобождает от должности действующих членов Правительства РФ, изменяя при этом как полномочия и функции тех или иных членов Правительства РФ, так и его структуру. Такая широко

распространенная практика явно не способствует командной деятельности Правительства РФ и его солидарной ответственности, усиливает императивную зависимость Правительства РФ и отдельных его членов от Президента РФ.

Литература

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Том 1-2. Часть общая / Отв. ред. проф. Б.А.Страшун. – М.: БЕК, 2000.
2. *Даль Р.* О демократии. – М.: Аспект Пресс, 2000.
3. По данным официального сайта Государственной Думы (стенограммы заседаний), www.duma.gov.ru.
4. *Макаренко Б.* Российский политический строй: опыт неинституционального анализа / Технологии политики. – М.: Центр политических технологий, 2006.
5. Указы Президента РФ от 12 мая 1999 года №580 и от 9 августа 1999 года №1012.
6. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: БЕК, 1994.
7. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Спарк, 2001.

POLITICAL AND LEGAL ANALYSIS OF RUSSIAN GOVERNMENT FORMATION AND RESIGNATION PROCEDURES

Y.A.Nisnevich

The Department of Political Science

Peoples' Friendship University of Russia

10a, Mikluho-Maklaya str., 117198, Moscow, Russia

The formation and resignation procedures of government are vital in the system of relations between higher organs of state power. The political and legal

analysis of Russian government formation and resignation procedures reveals that the President of the Russian Federation plays a dominant role in the realization of these procedures. This assumes the formation of Russian government not only as a divided political team but also assumes its imperative dependence on the President of the Russian Federation.