

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ КОНФЛИКТ О ДОВЕРИИ ПРАВИТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 г.

**И.А. Третьяк**

*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –

20 февраля 2021 г.

Дата принятия в печать –

15 апреля 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

25 июня 2021 г.

Рассматривается конституционная трансформация процедур выражения недоверия Правительству РФ и отказа ему в доверии со стороны Государственной Думы, которая была осуществлена в ходе конституционной реформы 2020 г. Анализируются причины и предпосылки соответствующих конституционных поправок, а также проводится их конституционно-конфликтная диагностика на предмет выявления конфликтогенов.

### **Ключевые слова**

Конституционно-правовой конфликт, доверие, недоверие, Правительство РФ, Государственная Дума, конституционная реформа, Президент

## THE CONSTITUTIONAL CONFLICT ABOUT CONFIDENCE TO THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL REFORM 2020

**Irina A. Tretyak**

*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

### **Article info**

Received –

2021 February 20

Accepted –

2021 April 15

Available online –

2021 June 25

The subject. The article is devoted to constitutional conflict about distrust to the Government of the Russian Federation and constitutional norms that regulated such conflict and were changed during the constitutional reform in 2020. The author analyzes such transformation in legal regulation and try to find causes for this changes. And also the author provides a constitutional-conflict diagnostic of new constitutional norms to identify conflictogens.

Purposes of the paper are to find a legal reasons for transformation of constitutional norms about distrust to the Russian Government and to prevent an appearance in future long term of serious constitutional conflict by finding its conflictogens.

### **Keywords**

Constitutional conflict, confidence, distrust, Government of the Russian Federation, State Duma, constitutional reform, President

The methodology of the study includes a new methodology of a constitutional legal science – constitutional-conflict diagnostic. The constitutional-conflict diagnostic is a system of consistently applied scientific methods, legal principles and presumptions aimed at obtaining information about the constitutional conflict and the constitutional-legal methods of its prevention and resolution. The constitutional-conflict diagnostic includes group of methods: dialectical and systemic methods, as well as structural and functional method; a group of private-scientific methods (historical, methods of formal logic: analysis, comparison). The formal-legal, comparative legal methods and a method of modeling of legal consequences are also used.

The main results and scope of their application. The constitutional reform of 2020 year complicated the procedure for resolving the constitutional conflict of trust to the government and introduced a subject-status misbalance in part 4 of Article 117 of the Russian Constitution, expressed in the unmotivated and unjustified possibility of the president to had no activities for resolving such conflict.

Legal modeling of the simultaneous implementation of the provisions of parts 3 and 4 of Article 117 of the Russian Constitution revealed the possibility of alternating procedures for expressing trust and denying in confidence to the government, which was absent before the constitutional reform.

From a formal legal point of view and a conflictological approach, the amendments to Part 4 of Article 117 of the Constitution of the Russian Federation cannot be explained, and they are a certain «opportunistic maneuver» to the Russian Parliament.

## 1. Введение

Вопрос о доверии (недоверии) правительству неоднократно становился предметом юридических исследований ученых-конституционалистов [1, с. 507–510; 2, с. 559; 3, с. 529; 4, с. 114; 5, с. 137–140; 6, с. 43–45; 7, с. 68]. В юридической литературе он фигурирует также как вотум недоверия, в том числе в законодательстве зарубежных стран [8, с. 94, 112; 9, с. 268; 10, с. 25, 36; 11, с. 268, 276; 12, с. 98].

Более того, вопрос о том, кто будет осуществлять контроль за деятельностью Правительства РФ – президент или высший законодательный орган страны, был ключевым при разработке проекта действующей Конституции РФ [13, с. 11].

Конституционно-правовые нормы о доверии (недоверии) правительству были предметом споров со времен работы над проектом Конституции РФ 1993 года.

Конституционная реформа 2020 года внесла свои коррективы в статью 117 Конституции РФ, регулиющую указанные вопросы.

В данной статье будет осуществлена конституционно-конфликтная диагностика данных поправок на предмет оценки их «правоприменительной адекватности» цели разрешения конституционно-правового конфликта о доверии правительству.

## 2. Вопрос о доверии правительству в контексте механизма сдержек и противовесов

Институт выражения недоверия правительству традиционно рассматривается в науке конституционного права в русле конфигурации конституционного принципа разделения властей и механизма сдержек и противовесов [14, с. 6, 21; 15, с. 18, 27; 16, с. 29–31; 17, с. 18].

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, наличие системы сдержек и противовесов служит необходимым механизмом «легального разрешения коллизий между властями» [18, с. 205]. В свою очередь, система сдержек и противовесов служит проявлением феномена «разделения властей», который состоит в создании государственной системы, позволяющей свести к минимуму возможные ошибки в управле-

нии, односторонность подхода к решаемым вопросам [19, с. 92].

Особенность данного механизма в отличие от мер конституционно-правового принуждения состоит в том, что он применяется для разрешения определенного вида конституционно-правового конфликта – противостояния ветвей государственной власти, что обуславливает также специфический субъектный состав такого конфликта.

На практике многие страны не стремятся к строгому разделению полномочий, а выбирают компромисс. Так, например, в Великобритании полномочия парламента, правительства и судов тесно переплетены. Взаимодействие исполнительной и законодательной власти рассматривается как «тесный союз», который Уолтер Бэдждот называл «эффективным секретом английской Конституции» [20, с. 67–68].

Механизм сдержек и противовесов как составная часть принципа разделения властей получил «прописку» в конституциях большинства демократических стран, в каждой из которых был записан свой особый «рецепт» конституционно-правового баланса различных ветвей власти.

Например, в статье 6 действующей Конституции Республики Беларусь указано, что «...государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга»<sup>1</sup>.

Примером механизма сдержек и противовесов в конституционном праве Финляндии является наличие у парламента полномочия инициировать вопрос о доверии Государственному совету или министру [21, с. 395].

В целом, во многих основных законах различных стран, принятых после 90-х годов XX века, разделение властей было напрямую закреплено конституционными нормами [22, с. 113]. Как отмечает Б.С. Крылов, в конституциях всех стран, даже тех, в которых и теоретически не признается разделение вла-

<sup>1</sup> Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Нац.

реестр правовых актов Респ. Беларусь. 1999. № 1 1/0. 2004. № 188 1/6032.

сти (Великобритания и некоторые страны Британского содружества), оно фактически существует [23].

Очевидно, что на практике осуществление государственной власти сопряжено с динамичным развитием форм взаимодействия различных структур, в том числе возникновением трений и конфликтов между ними – именно этот потенциал конфликтности и способствует тому, чтобы принцип разделения властей достигал своих целей; тем не менее в каждом конкретном случае возникающие споры должны быть урегулированы, и в дальнейшем система должна функционировать с учетом выработанных решений [24].

Таким образом, вопрос о конституционном балансе между исполнительной и законодательной ветвью власти является одним из ключевых для конституционно-правового регулирования. В связи с этим конституционная реформа 2020 года, направленная на совершенствование организации публичной власти в Российской Федерации, внесла новые штрихи к хорошо знакомому «портрету» конституционно-правового конфликта о доверии Правительству РФ.

Проанализируем структуру конституционно-правового конфликта о доверии правительству. Сторонами такого конфликта являются:

- 1) Правительство РФ;
- 2) Государственная Дума РФ.

Объектом конфликта является государственная власть как конституционная ценность, и доверие, оказываемое правительству для ее реализации, со стороны представительного органа, выражающего интересы единственного носителя суверенитета – многонационального народа России.

Предметом конфликта является конкретное проявление государственно-властных полномочий правительства. Например, внесение закона о бюджете на рассмотрение в Государственную Думу РФ, проведение определенной реформы и т. д.

Актором, способным в силу конституционных полномочий разрешить данный конфликт, является Президент Российской Федерации. Наличие такого актора неслучайно, поскольку он вынесен «за скобки» принципа разделения властей, на рычагах равновесия которого и совершается данный конфликт.

С точки зрения исторического подхода, вопросы о недоверии правительству возникали в Государственной Думе ввиду следующих обстоятельств:

1) 27 октября 1994 года – после выступления Виктора Черномырдина с отчетом об экономической ситуации в стране;

2) 21 июня 1995 года – трагедия в Буденновске, вину за которую депутаты возложили на руководителей силовых министерств;

3) 15 октября 1997 года – проведение правительством реформ, несогласие с их темпом (депутаты считали их «преступно медленными»);

4) 14 марта 2001 года – вопрос о недоверии инициировала фракция КПРФ, обосновав это тем, что «благодаря нынешнему курсу страна идет к трагедии»;

5) 21 января 2003 года – провал реформы ЖКХ, по мнению депутатов;

6) 18 июня 2003 года – низкие темпы экономического роста и «антисоциальная политика кабинета»;

7) 20 сентября 2004 года – причиной явилась допущенная халатность, повлекшая, по мнению депутатов, многочисленные жертвы среди мирного населения в Беслане<sup>2</sup>.

### 3. Категория доверия в конституционном праве

Категория «доверие» не является генетически конституционно-правовой, и имеет социологическую и психологическую природу. Так, на роль доверия как условия формирования социальных общностей и фактора их деятельностной эффективности обращает внимание Ф. Фукуяма [25].

В государствообразующих вопросах роль доверия также не может быть недооценена. Как отмечал В.Н. Кудрявцев, среди факторов, влияющих на ход и результаты реформ в экономике, политической жизни или национальных отношениях, огромное, ни с чем не сравнимое значение принадлежит социально-психологическому явлению, которое можно определить как доверие к государству [26, с. 362].

Для конституционного права категория доверия является особо значимой: в нем отказывают, его утрачивают, о его наличии ставят вопрос, его, наконец, оказывают. Можно утратить доверие президента, перед Государственной Думой может быть поставлен вопрос о доверии Правительству РФ, Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ, электорат на выборах оказывает доверие кандидату, принцип правового государства включает в себя поддержание доверия граждан к закону и действиям государства, губернатору может быть выражено недоверие законодательным (пред-

<sup>2</sup> История недоверия в России. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/539477> (дата обращения: 24.03.2021).

ставительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в Российской Федерации создаются условия для взаимного доверия государства и общества и так далее.

В одной только Конституции РФ слово «доверие» встречается 7 раз, в связи с чем наука конституционного права не могла не обратить пристальное внимание на данную категорию.

Впервые системно категории «доверия» и «недоверия» в праве были исследованы А.Н. Кокотовым в его монографии «Доверие. Недоверие. Право.» с позиций социально-психологического типа правопонимания [27]. Как отмечает А.Н. Кокотов, при анализе общественных процессов важно видеть объективированные следы доверия. Практически все институты публичного управления необходимо рассматривать под этим углом зрения. Доверие – это не столько итог, сколько процесс, причем вынужденно постоянный. Так, Президент, получивший на выборах мандат доверия граждан, обречен на постоянное его оправдывание [27, с. 28–29].

Это подтверждают и выводы В.Н. Кудрявцева о том, что доверие к правительству, например, было сильно подорвано мероприятиями по обмену денег, проведенными в январе 1991 года, когда всем были памяты заявления ряда руководящих лиц, сделанные за пару месяцев до этого, что никакого обмена не будет [26, с. 364].

Наличие в конституционном праве феномена доверия обусловлено общей ролью права как социального регулятора, как формы общественных связей, которая отражает или вбирает в себя иные социальные регуляторы.

По мнению Е.Я. Дугина, доверие можно рассматривать не только в качестве системного свойства информационно-коммуникационных процес-

сов, но и как специфическую власть, которая определяет характер взаимоотношений между структурами управления и общества [28, с. 60].

На особую роль доверия в конституционном праве обращает внимание Н.А. Арапов, отмечая, что феномен доверия и выражаемая в известном принципе идея поддержания доверия субъектов права связаны с конституционным правом, возможно, не столько вследствие определенного правового положения данной отрасли, сколько потому, что сама отрасль и ее положения есть продолжение реальных отношений и выраженных в них состояний субъектов права (в том числе состояния доверия народа, учреждающего государство) [29, с. 173].

Разрешая вопрос о доверии правительству, Государственная Дума РФ отвечает на вопрос о наличии веры (в объективном значении) в проводимые Правительством РФ мероприятия, государственную политику в целом, в добросовестность, разумность и объективность действий Правительства РФ и осуществление их исключительно в интересах многонационального народа России.

#### 4. Сравнительный анализ отдельных положений статьи 117 Конституции РФ до и после конституционной реформы

В аспекте доверия и недоверия правительству мы предлагаем читателю рассмотреть новую редакцию статьи 117 Конституции РФ и сравнить ее с ранее действовавшей редакцией посредством нижеприведенной таблицы 1.

Мы видим, что с внесением поправок принципиальных изменений не произошло.

Далее, проведем сравнение редакций части 4 статьи 117 Конституции РФ до и после конституционно реформы (табл. 2).

Таблица 1

Сравнительная таблица редакций части 3 статьи 117 Конституции РФ до и после конституционной реформы 2020 года

Редакция части 3 ст. 117 Конституции РФ до конституционной реформы	Редакция части 3 ст. 117 Конституции РФ после конституционной реформы
Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации	Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации
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	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	В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства Российской Федерации либо распускает Государственную Думу и <b>назначает новые выборы</b>

Таблица 2

**Сравнительная таблица редакций части 4 статьи 117 Конституции РФ  
до и после конституционной реформы 2020 года**

Редакция части 4 ст. 117 Конституции РФ до конституционной реформы	Редакция части 4 ст. 117 Конституции РФ после конституционной реформы
<p>Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.</p> <p>Если Государственная Дума в доверии отказывается,</p> <p>Президент в течение семи дней <b>принимает решение об отставке</b> Правительства Российской Федерации <b>или о роспуске</b> Государственной Думы и назначении новых выборов.</p>	<p>Председатель Правительства Российской Федерации <b>вправе</b> поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, <b>который подлежит рассмотрению в течение семи дней.</b></p> <p>Если Государственная Дума отказывается в доверии Правительству Российской Федерации,</p> <p>Президент Российской Федерации в течение семи дней <b>вправе принять решение об отставке</b> Правительства Российской Федерации <b>или о роспуске</b> Государственной Думы и назначении новых выборов.</p> <p><b>В случае если Правительство Российской Федерации в течение трех месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии,</b></p> <p><b>а Государственная Дума в доверии Правительству Российской Федерации откажет,</b></p> <p><b>Президент принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов</b></p>

Как отмечает С.А. Авакьян, положения части 4 статьи 117 Конституции РФ (в дореформенной редакции) усиливали единство Президента и Правительства и ослабили позиции Государственной Думы [30]. С этим утверждением необходимо согласиться, учитывая конституционно-правовую связь президента и правительства, их взаимное конституционно-правовое «притяжение».

Комментируя прежнюю редакцию части 4 статьи 117 Конституции РФ, Т.Я. Хабриева указывает, что за всю историю современной Конституции РФ был только один случай инициирования Председателем Правительства вопроса о доверии Правительству. Это было сделано 22 июня 1995 г. Председателем Правительства В.С. Черномырдиным в ответ на выраженное накануне Государственной Думой РФ недоверие Правительству и несогласие с таким решением Президента. Таким образом Правительство пыталось разрешить парламентско-правительственный кризис до истечения предусмотренного частью 3 статьи 117 трехмесячного срока. Исходя из позиции Президента РФ, отказ в доверии Правительству означал для Государственной Думы роспуск. Председатель Правительства предложил депутатам компромисс: Дума повторно ставит на голосование вопрос о выражении недоверия Правительству, и если большинство за недоверие не набирается – Председатель Правительства отзывает свой вопрос о дове-

рии Правительству РФ. 1 июля предложение о недоверии не прошло, и Председатель Правительства отозвал свое представление [31].

Как эту ситуацию описывает очевидец тех событий С.М. Шахрай в своих «ненаписанных воспоминаниях» о том, как Председатель Правительства РФ В.С. Черномырдин поставил перед Государственной Думой РФ вопрос о доверии самому себе и тем самым сэкономил на досрочных выборах [13, с. 23–24].

В данном эпизоде Государственная Дума РФ практически шантажировала Правительство РФ выражением ему недоверия, внося этот вопрос практически в каждую повестку своего заседания, но откладывая его фактическое рассмотрение, в связи с чем Правительство РФ не могло осуществлять нормальную текущую деятельность в такой обстановке.

Для разрешения сложившейся ситуации Правительство РФ и его Председатель, в частности, пошли на риск и поставили перед Государственной Думой РФ вопрос о доверии Правительству, рассчитывая на то, что Государственная Дума РФ не сможет больше откладывать этот вопрос и препятствовать ему в работе.

В соответствии с частью 4 статьи 117 Конституции РФ, если Государственная Дума РФ в доверии отказывается, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной

Думы и назначении новых выборов. Таким образом, Государственная Дума РФ была вынуждена рассмотреть в течение 7 дней вопрос о доверии Правительству РФ.

В данном примере конфликтогеном являлась статья 10 Конституции РФ, закрепляющая принцип разделения властей. Именно из разделения происходили противоречия высшего законодательного и исполнительного органа государственной власти страны в данном примере.

Государственная Дума РФ и Правительство уже начали противодействовать по поводу конституционной ценности – государственной власти и объема компетенции.

Ввиду угрозы роспуска Государственной Думы в вышеописанной ситуации в Регламенте Государственной Думы РФ была закреплена следующая норма (часть 2 статьи 153)<sup>3</sup>: в случае если Председатель Правительства Российской Федерации поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству в период внесения либо рассмотрения депутатами Государственной Думы предложения о выражении недоверия Правительству, первым рассматривается предложение депутатов Государственной Думы о выражении недоверия. В случае принятия Государственной Думой постановления о недоверии и объявления Президентом Российской Федерации о несогласии с решением Государственной Думы представление Председателя Правительства Российской Федерации рассматривается по истечении трех месяцев со дня его внесения.

Однако данная «юридическая хитрость» была оправдана, когда Конституция РФ в части 4 статьи 117 не устанавливала срок, в течение которого Государственная Дума должна рассмотреть вопрос о доверии, поставленный Председателем Правительства РФ.

Предлагаем еще раз обратиться к вышеприведенной сравнительной таблице поправок и сравнить прежнюю и новую редакции части 4 статьи 117 Конституции РФ, – теперь там появился семидневный срок, в течение которого в Государственной Думе должен быть рассмотрен вопрос о доверии правительству.

Следовательно, представление Председателя Правительства Российской Федерации по вопросу о доверии даже в силу статьи 153 Регламента Государственной

Думы никак не может рассматриваться по истечении трех месяцев со дня его внесения. В связи с чем требуется внесение изменений в Регламент Государственной Думы.

С учетом вышеизложенного возникает вопрос о целесообразности затягивания решения данного конституционно-правового конфликта, возникшего между законодательной и исполнительной властью и введения в него новых стадий, которые с определенной долей условности можно обозначить как «два подхода» к вопросу о доверии Правительству РФ.

Для каких целей, в таком случае, необходимо было создавать даже возможность столь затяжного и серьезного конфликта?

Ведь в соответствии с ранее действовавшей редакцией части 4 статьи 117 Конституции РФ достаточно было однократной постановки Председателем Правительства РФ вопроса о доверии перед Государственной Думой, за которой следовала обязанность разрешить этот явный, очевидный для обеих сторон противостояния конфликт.

Тот исторический факт, что Правительство РФ только однажды прибегло к такой постановке вопроса, лишний раз доказывает, что исполнительная власть не склонна к злоупотреблению данной процедурой, в то время как в истории Государственной Думы РФ был период, когда, по свидетельству С.М. Шахрая, «вопрос о недоверии ставили чуть ли не каждый день, держали на крючке» [13, с. 23], – в таком случае Государственной Думе, действительно, требуются эти «два подхода» в течение трех месяцев. Где «первый подход» может иметь политическую или популистскую подоплеку, а второй случай выражения недоверия уже будет иметь особое юридическое значение, грозящее роспуском представительного органа.

Итогом конституционных поправок стало усложнение процедуры отказа в доверии Правительству РФ в том случае, когда само Правительство является инициатором постановки вопроса о доверии перед Государственной Думой. В частности, обязанность Президента разрешить данный конституционно-правовой конфликт возникает только при повторности отказа в доверии, если вопрос о нем был поставлен Правительством повторно в течение трех месяцев.

Можем только предположить, что законодатель в данном случае стремился к единообразию с

<sup>3</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-III ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 16.02.1998. № 7. Ст. 801.

положениями части 3 статьи 117 Конституции РФ и ситуацией, когда Государственная Дума дважды выражает недоверие Правительству по своей инициативе.

Здесь хотелось бы отменить другой интересный «зигзаг» конституционной реформы.

Выступая в январе 2020 года в стенах МГЮУ им. О.Е. Кутафина Н.С. Бондарь отметил, что предлагаемые конституционные поправки не содержат принципиальных новелл, которые не были бы выработаны ранее практикой Конституционного Суда РФ, и включение их в текст Конституции РФ закономерно и оправдано. Действительно, практика Конституционного Суда РФ легла в основу ряда конституционных поправок, но при этом данная практика была трансформирована, иногда весьма причудливым образом.

Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации»<sup>4</sup> суд пришел к выводу, что на Президента РФ возложена обязанность распустить Государственную Думу в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ. Однако в действующей редакции части 4 статьи 111 Конституции РФ с учетом поправок это стало правом Президента РФ. Почему так произошло – ученым остается только догадываться.

Рассматривая вопрос о конституционно-правовом значении части 4 статьи 111 Конституции РФ в 1998 году, Конституционный Суд РФ постановил, что после трехкратного отклонения представленных Президентом кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации – независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, – Государственная Дума подлежит роспуску. Такой конституционно-правовой способ разрешения разногласия, возникшего между Президентом Российской Федерации и Государственной Думой, с использованием механизма свободных выборов соответствует основам конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства.

Несмотря на это, сейчас Президент РФ вправе не распустить Государственную Думу в указанном случае.

Таким образом, права Президента РФ по разрешению разногласий между исполнительной и законодательной ветвями власти в ходе конституционной реформы были расширены, что представляется спорным по следующим причинам.

Во-первых, в конституционно-правовой конфликт о доверии правительству вовлечены высшие органы государственной власти страны, что свидетельствует о значимости возникших разногласий и необходимости их скорейшего разрешения.

Во-вторых, в истории России именно противостояние законодательной и исполнительной власти привело к конституционному кризису 1993 года с применением вооруженных сил.

В-третьих, судебная ветвь государственной власти не участвует в разрешении данных разногласий, в связи с чем Президент РФ является, по существу, единственным субъектом конституционного права, который может в системе сдержек и противовесов разрешить данный конфликт. Следовательно, данный актор не может уклониться от его разрешения, поскольку является единственным уполномоченным лицом, которое может оказать управленческое воздействие на ход этого конфликта.

Полагаем целесообразным в данном контексте привести научную концепцию А.А. Белкина о текстуально-правовых конфликтах в Конституции РФ, которые он определял как некую группу юридических конфликтов, которые выявляются при изучении (комментировании) правовых текстов, порядка их издания или в ходе правоприменения, выступают в виде конфликтов именно самих отдельных правовых текстов или их совокупностей, а не конкретных субъектов права [32, с. 184–187]. В качестве наиболее актуального для российской конституции вида текстуально-правового конфликта данный ученый выделял именно субъектно-статусный дисбаланс. Субъектно-статусный дисбаланс (дисбаланс прав, обязанностей, запретов или ограничений) характеризуется предоставлением недолжных полномочий, предъявлением недолжных требований, установлением неправомερных запретов, ограничений и т. п.), общей чертой такого дисбаланса выступает «искажение» должного статуса различных субъектов права [32, с. 187–188].

Полагаем, в данном случае имеет место субъектно-статусный дисбаланс, заключающийся в

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание

законодательства Российской Федерации. 28.12.1998. № 52. Ст. 6447.

предоставлении Президенту РФ недолжного права по бездействию в части разрешения конституционно-правового конфликта о доверии Правительству Российской Федерации.

### 5. Юридическое моделирование одновременного применения процедур выражения недоверия и отказа в доверии правительству

С помощью метода правого моделирования продемонстрируем, как могут в совокупности применяться процедуры, описанные в частях 3 и 4 статьи 117 Конституции РФ и связанные с доверием правительству, на фоне субъектно-статусного дисбаланса.

Конституция РФ формально-юридически разделяет процедуры «выражения недоверия» и «отказа в доверии», хотя на первый взгляд усматрива-

ется их семантическое тождество. Данные различия процедур не позволяют нам утверждать, что и при их чередовании в течение трех месяцев, как представлено в таблице № 3, у Президента РФ возникает конституционная обязанность разрешить данные разногласия.

Разумеется, данный пример является теоретическим, поскольку предусмотренную статьей 80 Конституции РФ обязанность президента по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, никто не отменял. Однако и противостояние Конституционного Суда и ЕСПЧ тоже когда-то казалось исключительно риторическим и умозрительным вопросом, не имеющим отношения к практике [33, с. 708].

Таблица 3

Моделирование развития конституционно-правового конфликта о доверии правительству

условная дата		событие	Предусмотренная статьей 117 Конституции РФ реакция Президента
4 месяца	01 января	№ 1 Государственная Дума выражает недоверие Правительству	Право Президента согласиться/не согласиться с решением Государственной Думы
	01 марта	№ 1 Председатель Правительства ставит вопрос о доверии, Государственная Дума отказывает в доверии	Право Президента принять решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы
	01 апреля	№ 2 Государственная Дума выражает недоверие Правительству	Право Президента согласиться/не согласиться с решением Государственной Думы
	01 июля	№ 2 Председатель Правительства ставит вопрос о доверии, Государственная Дума отказывает в доверии	Право Президента принять решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы
ИТОГО		6 месяцев конституционно-правового конфликта между законодательной и исполнительной властью в России	

В данном контексте прежняя редакция части 4 статьи 117 Конституции РФ с однократным отказом в доверии Правительству РФ более соответствовала цели разрешения конституционно-правового конфликта.

### 6. Выводы

Конституционная реформа 2020 года усложнила процедуру разрешения конституционно-правового конфликта о доверии правительству и внесла в часть 4 статьи 117 субъектно-статусный дисбаланс, выраженный в немотивированной и необоснованной возможности президента бездействовать в части разрешения такого конфликта.

Юридическое моделирование одновременной реализации положений частей 3 и 4 статьи 117 Конституции выявило возможность чередования процедур выражения недоверия и отказа в доверии правительству, которая отсутствовала до конституционной реформы.

С формально-юридической точки зрения и конфликтологического подхода, поправки к части 4 статьи 117 Конституции РФ не могут быть объяснены, и являются, таким образом, определенным «конъюнктурным реверансом» российскому парламенту.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституционное право: академический курс : учебник : в 3 т. / под. ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. – М. : Проспект, 2021. – Т. 2. – 680 с.
2. Конституционное право Российской Федерации : учебник / под общ. ред. Н.В. Витрука. – М. : Норма ИНФРА-М, 2010. – 656 с.



3. Чиркин В.Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистров / В.Е. Чиркин. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. – 688 с.
4. Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации / О.Н. Булаков. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 751 с.
5. Чиркин В.Е. Законодательная власть / В.Е. Чиркин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2008. – 335 с.
6. Каримова Г.Ю. Генезис и современное состояние парламентского контроля в Российской Федерации / Г.Ю. Каримова. – Уфа : Уфимский юридический ин-т МВД России, 2017. – 56 с.
7. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства в Российской Федерации / Н.М. Колосова. – М. : Городец, 2000. – 190 с.
8. Краснов М.А. Российская система власти: треугольник с одним углом / М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский. – М. : Институт права и публичной политики, 2008. – 231 с.
9. Виноградов В.А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя / В.А. Виноградов. – М. : Институт права и публичной политики, 2005. – 419 с.
10. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты / Л.Л. Попов, Е.В. Мигачева, С.В. Тихомиров ; под ред. Л.Л. Попова. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. – 319 с.
11. Дербишайр Дж. Д. Политические системы мира : в 2 т. / Дж. Д. Дербишайр. – М. : Рипол Классик, 2004. – Т. 2. – 494 с.
12. Дзидзоев Р.М. Конституционное право зарубежных стран : учебник / Р.М. Дзидзоев. – 2-е изд., доп. Краснодар : Кубанский гос. университет, 2019. – 288 с.
13. Шахрай С.М. Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita* / С.М. Шахрай. – М. : ОАО «Красная звезда», 2013. – 320 с.
14. Нудненко Л.А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации / Л.А. Нудненко. – М. : Юрлитинформ, 2017. – 317 с.
15. Безруков А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России : учебное пособие / А.В. Безруков. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юстицинформ, 2015. – 163 с.
16. Разделение властей: учебное пособие для студентов высших учебных заведений / отв. ред. М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Московского ун-та : Юрайт, 2004. – 427 с.
17. Современный парламент: теория, мировой опыт, рос. практика : учебник / под общ. ред. О.Н. Булакова. – М. : Эксмо, 2005. – 319 с.
18. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право : учебное и научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров. – М., 2000. – 394 с.
19. Козлова Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М. : Юрист, 1996. – 480 с.
20. Vagehot W. *The English Constitution* / W. Vagehot. – London, 1867. – 214 p.
21. Назарова Л.А. Особенности системы сдержек и противовесов в государственном механизме Финляндии / Л.А. Назарова // Балтийский морской форум : материалы VII Международного Балтийского морского форума. – 2019. – С. 392–397.
22. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – Киев, 2007. – 413 с.
23. Крылов Б.С. Разделение власти: система сдержек и противовесов / Б.С. Крылов // Журнал российского права. – 1998. – № 6. – С. 3–9.
24. Современные проблемы организации публичной власти : монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др. ; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2014. – 596 с.
25. Fukuyama F. *Trust: The Social Virtues and the Generation of Prosperity* / F. Fukuyama. – New York, 1995. – P. 149–161.
26. Кудрявцев В.Н. Избранные труды по социальным наукам : в 3 т. / В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 2002. – Т. 2. – 283 с.
27. Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право : монография / А.Н. Кокотов. – М. : Юрист, 2004. – 192 с.
28. Дугин Е.Я. Власть доверия и доверие власти / Е.Я. Дугин // Власть. – 2018. – № 8. – С. 60–66.
29. Арапов Н.А. Идея поддержания доверия субъектов права государством и ее связь с конституционным правом России / Н.А. Арапов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2014. – № 2 (313). – С. 157–173.

30. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. – 2-е изд. – М. : РЮИД, «Сашко», 2000. – 582 с.
31. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М. : Эксмо, 2009. – 1056 с.
32. Белкин А.А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву / А.А. Белкин. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 319 с.
33. Туманов В.А. Избранное / В.А. Туманов. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2010. – 735 с.

## REFERENCES

1. Kazannik A.I., Kostyukov A.N. (eds.). Constitutional law: academic course. Moscow, Prospekt Publ., 2021. Vol. 2. 680 p. (In Russ.).
2. Vitruk N.V. (ed.). Constitutional law of the Russian Federation: textbook. Moscow, Norma: INFRA-M Publ., 2010. 656 p. (In Russ.).
3. Chirkin V.E. Constitutional law: a course for teachers, postgraduates and masters. Moscow, Norma: INFRA-M Publ., 2013. 688 p. (In Russ.).
4. Bulakov O.N. Bicameral parliament of the Russian Federation. St. Petersburg, Legal Center Press Publ., 2003. 751 p. (In Russ.).
5. Chirkin V.E. Legislative power. Moscow, Norma: INFRA-M, 2008. 335 p. (In Russ.).
6. Karimova G.Yu. Genesis and current state of parliamentary control in the Russian Federation. Ufa: Ufimskii juridicheskii in-t MVD Rossii, 2017. 56 p. (In Russ.).
7. Kolosova N.M. Constitutional responsibility in the Russian Federation: Responsibility of state authorities and other subjects of law for violation of constitutional legislation in the Russian Federation. Moscow, Gorodets Publ., 2000. 190 p. (In Russ.).
8. Krasnov M.A., Shablinsky I.G. The Russian system of power: a triangle with one angle. Moscow, Institute of Law and Public Policy Publ., 2008. 231 p. (In Russ.).
9. Vinogradov V.A. Responsibility in the mechanism of the constitutional system protection. Moscow, Institute of Law and Public Policy Publ., 2005. 419 p. (In Russ.).
10. Popov L.L., Migacheva E.V., Tikhomirov S.V. State management in Russia and foreign countries: administrative and legal aspects. Moscow, Norma: INFRA-M Publ., 2012. 319 p. (In Russ.).
11. Derbyshire J.D. Political systems of the world. Moscow, Ripoll Classic Publ., 2004. Vol. 2. 494 p.
12. Dzidzoev R.M. Constitutional law of foreign countries. Krasnodar, Kuban State University Publ., 2019. 288 p. (In Russ.).
13. Shakhray S.M. Unknown Constitution. Constitutio incognita. Moscow, JSC «Red Star» Publ., 2013. 320 p. (In Russ.).
14. Nudnenko L.A. The system of executive power in the Russian Federation: problems of legal regulation: monograph. Moscow, Yurlitinform Publ., 2017. 317 p. (In Russ.).
15. Bezrukov A.V. Parliamentary law and parliamentary procedures in Russia: textbook. 2nd ed. revised and expanded. Moscow, Justicinform Publ., 2015. 163 p. (In Russ.).
16. Marchenko M.N. (ed.). Separation of powers: a textbook for students of higher educational institutions. Moscow, Publishing House of the Moscow University: Yurait Publ., 2004. 427 p. (In Russ.).
17. Bulakov A.N. (ed.). Modern Parliament: theory, world experience, Russian practice: textbook. Moscow, Eksmo Publ., 2005. 319 p. (In Russ.).
18. Tikhomirov Yu.A. Conflict of Laws. Educational and scientific-practical manual. Moscow, 2000. 394 p. (In Russ.).
19. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Constitutional Law of Russia. Moscow, Yurist Publ., 1996. 480 p. (In Russ.).
20. Bagehot W. The English Constitution, London, 1867. 214 p.
21. Nazarova L.A. Features of the system of checks and balances in the state mechanism of Finland, in: *Materialy VII Mezhdunarodnogo Baltiiskogo morskogo foruma*, 2019, pp. 392-397. (In Russ.).
22. Shapoval V.N. Comparative constitutional law. Kiev, 2007. 413 p. (In Russ.).

23. Krylov B.S. The division of power: the system of checks and balances. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 1998, no. 6. pp. 3-9. (In Russ.).
24. Avakyan S.A. (ed.). Modern problems of the organization of public power. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 596 p. (In Russ.).
25. Fukuyama F. Trust: The Social Virtues and the Generation of Prosperity. New York, 1995. pp. 149-161.
26. Kudryavtsev V.N. Selected works on social sciences. Moscow, Science Publ. 2002. Vol. 2. 283 p. (In Russ.).
27. Kokotov A.N. Trust. Distrust. Law. Monograph. Moscow, Yurist Publ., 2004. 192 p. (In Russ.).
28. Dugin E.Ya. The power of trust and the trust of power. *Vlast' = The Authority*, 2018, no. 8. pp. 60-66. (In Russ.).
29. Arapov N.A. The idea of maintaining the trust of subjects of law by the state and its connection with the constitutional law of Russia. *Pravovedenie*, 2014, no. 2, pp. 157-173. (In Russ.).
30. Avakyan S.A. The Constitution of Russia: nature, evolution, modernity. Moscow, RYUID, «Sashko» Publ., 2000. 582 p. (In Russ.).
31. Zorkin V.D., Lazarev L.V. (eds.). Commentary to the Constitution of the Russian Federation. Moscow, Eksmo Publ., 2009. 1056 p. (In Russ.).
32. Belkin A.A. Selected works of the 90s on constitutional law. SPb, Publishing house «Law Center Press» Publ., 2003. 319 p. (In Russ.).
33. Tumanov V.A. Favorites. Moscow, Norma. INFRA-M Publ., 2010. 735 p. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Третьяк Ирина Александровна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права  
*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
E-mail: irina.delo@yandex.ru  
SPIN-код: 3455-2600; AuthorID: 762457

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Irina A. Tretyak** – PhD in Law, Associate Professor, Department of State and Municipal Law  
*Dostoevsky Omsk State University*  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
E-mail: irina.delo@yandex.ru  
SPIN-code: 3455-2600; AuthorID: 762457

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Третьяк И.А. Конституционно-правовой конфликт о доверии Правительству Российской Федерации в контексте конституционной реформы 2020 г. / И.А. Третьяк // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 2. – С. 159–169. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).159-169.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Tretyak I.A. The constitutional conflict about confidence to the Government of the Russian Federation in the context of constitutional reform 2020. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 2, pp. 159–169. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).159-169. (In Russ.).