

О применении принципа доверия в конституционной модели разделения властей в Российской Федерации

Аннотация. В статье исследуется применение конституционного принципа доверия в системе разделения властей на примере модели взаимодействия Правительства Российской Федерации и Государственной Думы. Сформулирован вывод о том, что конституционная эволюция контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства РФ, произошедшая на основе законов о поправке к Конституции РФ (2008 г., 2020 г.), направлена на усиление парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти и нацелена на создание наиболее эффективного механизма государственного управления. Сложившаяся модель взаимодействия Правительства Российской Федерации и Государственной Думы в рамках Конституции РФ, действующего федерального законодательства, Регламента Государственной Думы и практики их применения свидетельствует о расширении направлений и форм их взаимодействия на основе конституционного принципа доверия.

Ключевые слова: конституция, принцип доверия, разделение властей, Правительство РФ, Государственная Дума, Президент РФ, взаимодействие, полномочия, направления деятельности, процедура.

**Светлана
Вячеславовна
ВОЛОДИНА,**
доцент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
svvolodina@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.115-123

Svetlana V. VOLODINA,

Associate Professor

of the Department of Constitutional and Municipal Law

of the Kutafin University (MSAL),

Cand. Sci. (Law)

svvolodina@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

On the Application of the Principle of Trust in the Constitutional Model of the Separation of Powers in the Russian Federation

Abstract. The article examines the application of the constitutional principle of trust in the system of separation of powers, using the example of a model of interaction between the Government of the Russian Federation and the State Duma. The conclusion is formulated that the constitutional evolution of the control powers of the State Duma in relation to the Government of the Russian Federation, which occurred on the basis of laws on amendments to the

© Володина С. В., 2023

Constitution of the Russian Federation (2008, 2020), is aimed at strengthening parliamentary control over the activities of the executive branch and is aimed at creating the most effective mechanism of public administration. The existing model of interaction between the Government of the Russian Federation and the State Duma within the framework of the Constitution of the Russian Federation, current federal legislation, Rules of Procedure of the State Duma and the practice of their application indicates the expansion of directions and forms of their interaction based on the constitutional principle of trust.

Keywords: constitution, principle of trust, separation of powers, Government of the Russian Federation, State Duma, President of the Russian Federation, interaction, powers, areas of activity, procedure.

Устанавливая самостоятельность властей, Конституция России нацеливает государственные власти на взаимодействие, основу которого составляет принцип доверия как один из базовых принципов конституционного строя России.

Исходные параметры данного принципа содержат преамбула Конституции РФ, ее статьи 1, 2, 3, 5, 7, 17. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. ввел статью 75.1, закрепляющую положение о создании условий для реализации принципа доверия между государством и обществом.

Доверие, будучи социально-психологическим явлением, определяющим отношения между субъектами в социуме в различных проявлениях, получило в современном конституционном праве развернутое нормирование. На доверии утверждаются «гражданский мир и согласие», демократическое федеративное государство с республиканской формой правления, социальная государственность, обязанность государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, осуществляются референдум и свободные выборы.

По мнению А. Н. Кокотова, принцип доверия «выступает в качестве правового идеала, целевого ориентира, регулятивного метода, эталонного критерия оценки явлений социально-правовой действительности»¹.

Соглашаясь с мнением А. Н. Кокотова, отметим, что принцип доверия в конституционном праве является одной из основ конституционной государственности.

В качестве правового идеала конституционный принцип доверия предполагает восприятие положений Конституции в качестве наиболее значимых и верных в определении общих целей и задач государства и гражданского общества. Доверие предполагает готовность граждан воспринимать действие органов публичной власти и должностных лиц как соответствующих Конституции России и действующему законодательству. В рамках модели организации власти принцип доверия мотивирует субъектов, наделенных властными полномочиями, на исполнение нормативных предписаний и взаимодействие.

В одном из первых постановлений Конституционного Суда РФ — от 27 января 1993 г. № 1-П — было установлено, что общие принципы конституционного

¹ Кокотов А. Н. Конституционный принцип доверия в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5. С. 100.

права обладают высшей степенью нормативной обобщенности, определяют содержание конституционных прав человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на всех субъектов права².

Важным применительно к воплощению принципа доверия в системе государственной власти является наиболее полное (беспробельное) урегулирование статуса органов государственной власти, процедур их формирования и ответственности.

На принципе доверия основана конституционная модель взаимодействия властей в реализации принципа разделения властей. Действующая Конституция России установила принцип разделения властей в качестве основополагающего принципа организации государственной власти. Согласно Конституции РФ государственная власть в стране осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Во многом данный принцип определяет модель организации публичной власти в целом.

В. Д. Зорькин, раскрывая доктринальное истолкование принципа разделения властей, данное Конституционным Судом РФ применительно к взаимоотношениям Государственной Думы и Правительства РФ, отмечает: «...правовая логика Конституции заключается в том, чтобы в условиях разделения властей не допускать их противоборства, которое не согласуется с тем, что единственным источником, из которого они проистекают, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации (постановление от 11 декабря 1998 г. по делу о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции о полномочии Президента представлять Государственной Думе на одобрение кандидатуру Председателя Правительства)»³.

Ключевым моментом в доктринальном истолковании принципа разделения властей является недопустимость противоборства властей в условиях их разделения.

Существенная особенность реализации принципа разделения властей состоит в главенствующей роли Президента Российской Федерации. На него возлагается миссия поддержания режима конституционности в аспекте обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). В механизме взаимного «контроля и сдерживания», закрепленного Конституцией РФ, Президент Российской Федерации обязан обеспечивать ответственное взаимодействие властей (ст. 85).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1993 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности правоприменительной практики ограничения времени оплаты вынужденного прогула при незаконном увольнении, сложившейся на основе применения законодательства о труде и Постановлений Пленумов Верховного Суда СССР, Верховного Суда Российской Федерации, регулирующих данные вопросы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 2—3.

³ Зорькин В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика : монография. М. : Норма, 2017. С. 311.



Рассмотрим применение принципа доверия в модели взаимодействия Правительства Российской Федерации и Государственной Думы.

Сложность деятельности каждой из властей, определяемая их функциональной ролью в общей модели разделения властей и уровнем возможных отрицательных последствий для государства и граждан⁴, обусловленных действиями (актами) данных властей, предполагает необходимость осуществления контроля. «Принцип разделения властей, — отмечал О. Е. Кутафин, — предусматривает систему “сдержек и противовесов”, направленную на то, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода к решаемым вопросам»⁵.

Контроль одной власти за деятельностью другой рационализирует государственную власть, усиливает ответственность. «Развитое общественное доверие не может быть слепо и исключать контроль. Другое дело, что контроль доверяющих и не доверяющих — явления, схожие лишь формой, но не содержанием, не сутью. Контроль, основанный на доверии, дозирован, устремлен к максимальной исходной формализации своих форм, критериев. Применяемые по его итогам меры адекватны выявленным нарушениям. При этом такой контроль настроен в первую очередь на содействие, помощь подконтрольным. Контроль, основанный на недоверии, тотален, неформален в худшем смысле этого слова, произволен в выводах и мерах реагирования»⁶.

Размышления А. Н. Кокотова имеют важное значение для понимания сути конституционных положений доверия/недоверия в модели взаимодействия Правительства РФ и Государственной Думы. При необходимой формализации процедур они направлены на создание наиболее эффективного механизма государственного управления и достижения конституционно значимых целей.

Взаимодействие между Государственной Думой и Правительством РФ при активной роли Президента РФ осуществляется по ряду ключевых вопросов: во-первых, по вопросу кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ (п. «а» ч. 1 ст. 103, ст. 111); во-вторых, по вопросу утверждения кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (п. «а.1» ч. 1 ст. 103); в-третьих, по вопросу выражения доверия/недоверия Правительству Российской Федерации Государственной Думой (п. «б» ч. 1 ст. 103, ст. 117); в-четвертых, при заслушивании ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «в» ч. 1 ст. 103).

Важно отметить конституционную эволюцию контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства РФ с позиции как кадровых вопросов, так и контроля за деятельностью высшего органа исполнительной власти.

⁴ Одним из примеров отрицательных последствий является ущерб, нанесенный гражданам и юридическим лицам действиями Правительства РФ в 1997 г., так называемые события «дефолта». См., например: *Лебедев К. К.* Юридическая природа дефолта и реструктуризация долгов // Правоведение. 2000. № 5(232). С. 141—153.

⁵ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. 4 е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009. С. 115.

⁶ *Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право. М. : Юрист, 2004. С. 40.

Изначально в тексте ст. 103 Конституции РФ было закреплено: «К ведению Государственной Думы относятся: а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации; б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации».

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» ч. 1 ст. 103 была дополнена пунктом «в», закрепившем обязанность Правительства РФ представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о своей деятельности, а также давать отчет по вопросам, поставленным Государственной Думой.

В целях урегулирования процедуры ежегодного отчета Правительства РФ Регламент Государственной Думы был дополнен главой 18-1 «Рассмотрение вопроса о ежегодном отчете Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности»⁷. В соответствии с Регламентом Государственная Дума ежегодно заслушивает отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Регламентом установлено преимущественное право фракций на представление вопросов в Комитет по контролю, обобщающий, формирующий перечень вопросов и передающий их в Совет Государственной Думы, который утверждает перечень вопросов и направляет его в Правительство РФ. Отметим, что в перечень могут быть включены вопросы по реализации постановлений Государственной Думы, в том числе об исполнении федерального бюджета, а также постановлений Думы, принятых по результатам обсуждения вопросов в рамках «правительственного часа». Перечень вопросов, адресованных Правительству РФ для ежегодного отчета, может быть весьма широк, что усиливает контрольную функцию парламента.

Согласно Регламенту, перед Государственной Думой с ежегодным отчетом выступает Председатель Правительства Российской Федерации. Представители фракций и депутаты вправе задавать вопросы Председателю Правительства Российской Федерации по завершении его выступления. Важно, что депутаты обладают правом высказывать свое мнение о деятельности Правительства РФ. Таким образом, в рамках ежегодного отчета Правительства РФ осуществляется гласное обсуждение деятельности высшего органа исполнительной власти. Изучение стенограмм заседаний Государственной Думы по заслушиванию ежегодных отчетов Правительства РФ свидетельствует о весьма острых вопросах руководителей фракций и депутатов Думы Председателю Правительства по широкому спектру проблем⁸.

По итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства Российской Федерации Государственная Дума вправе принять постановление (п. 3 ст. 154-3). Полагаем, что все же было бы логичней закрепить правило об обязательном принятии такого постановления.

⁷ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата обращения: 08.12.2023).

⁸ URL: <http://government.ru/news/1411/> (дата обращения: 10.12.2023).

Дополнение Конституции РФ положением о ежегодном отчете Правительства РФ о своей деятельности, с одной стороны, усиливает ответственность Правительства РФ перед Государственной Думой, с другой — настраивает высший орган исполнительной власти на более эффективную деятельность по целевым показателям за годовой период, а в необходимых случаях — заставляет корректировать текущую деятельность. Такой подход снижает возможность появления кризисных ситуаций в сфере управления и увеличивает степень доверия Государственной Думы к Правительству РФ.

Закон о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» содержательно изменил контрольные полномочия Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: во-первых, по кадровому вопросу; во-вторых, по процедуре выражения доверия/недоверия Правительству РФ.

Согласно изначальным конституционным положениям Государственная Дума была наделена правом дачи согласия Президенту РФ по представленной им кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 103, ст. 111). В действующей редакции закреплена процедура утверждения кандидатуры Председателя Правительства РФ по представлению Президента РФ. При этом, как и в первоначальной редакции, акт назначения Председателя Правительства РФ осуществляет Президент Российской Федерации.

Несмотря на сходство процедур «дача согласия» и «утверждение», в последнем варианте возросла степень ответственности Государственной Думы. «Утвердить» означает признать кандидатуру достойной занять должность Председателя Правительства РФ. Полагаем, новая редакция данного положения Конституции РФ усиливает доверие к действиям депутатов Государственной Думы.

Следует отметить, что за Государственной Думой в новой редакции сохранено право трехкратного отклонения представленных кандидатур (кандидатуры) Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111). Однако изменены возможные последствия в случае «трехкратного отклонения представленных кандидатур». Если в первоначальной редакции Президент РФ был обязан распустить Государственную Думу и назначить новые выборы, то в действующей редакции — вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Полагаем, такой вариант направлен на снижение возможной конфликтной ситуации. Так, например, Президент может использовать согласительные процедуры с Председателем Государственной Думы, руководителями фракций для достижения компромисса.

Новеллы Конституции РФ 2020 г., определяющие процедуры взаимодействия Государственной Думы с Правительством РФ, расширили действие принципа доверия в кадровом вопросе. Согласно действующим положениям Председатель Правительства РФ представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, за исключением федеральных министров, непосредственно назначаемых Президентом РФ (п. «д.1» ст. 83, ст. 103, ст. 112).

Государственная Дума в соответствии со своим Регламентом рассматривает представленные Председателем Правительства РФ кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров в течение недели со дня внесения соответствующих представлений (ст. 148.1 Регламента).

На заседании Государственной Думы кандидатуры представляет Председатель Правительства РФ или его полномочный представитель. Каждый из кандидатов представляет Государственной Думе программу основных направлений деятельности Правительства, которые он будет координировать, либо программу основных направлений деятельности федерального органа исполнительной власти (п. 6 ст. 148.1 Регламента). Перед обсуждением каждый из кандидатов отвечает на вопросы депутатов. Вполне понятно, что ответственность за выбор кандидатуры на указанные выше должности возложена на Председателя Правительства РФ.

Важно, что в процессе гласного обсуждения кандидатур депутаты Государственной Думы получают представление о программе основных направлений деятельности каждого из кандидатов и, соответственно, формируют мнение о планируемой государственной политике в различных сферах. Актом утверждения кандидатуры Государственная Дума выражает доверие не только конкретному лицу, но и одновременно программе его действий. Тем самым действие конституционного принципа доверия в аспекте взаимодействия Правительства РФ и Государственной Думы направлено на конструктивное взаимодействие властей и снижение риска конфликта властей.

Одним из важных вопросов в системе «сдержек и противовесов» являются постановка Правительством РФ вопроса о доверии перед Государственной Думой и выражение недоверия Правительству Российской Федерации со стороны Государственной Думы.

В отечественной литературе встречается позиция, согласно которой положения ст. 117 Конституции РФ, измененные в период конституционной реформы 2020 г., рассматриваются исключительно как конституционно-правовой конфликт между Государственной Думой и Правительством РФ. Автор приходит к выводу: «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»⁹.

Применяя заявленный в качестве «новой методологии» «конфликтологический подход» в рассмотрении процедур постановки Правительством РФ вопроса о доверии перед Государственной Думой и выражение недоверия Правительству Российской Федерации, И. А. Третьяк, во-первых, не учитывает новеллы конституционной реформы 2020 г. в рамках взаимодействия Правительства РФ и Государственной Думы, в частности ежегодный отчет Правительства РФ, позволяющий обсудить в рамках парламентских процедур значимые проблемы государственного управления; во-вторых, не разграничивает две различные по своей сути процедуры о доверии (ч. 4 ст. 117) и недоверии (ч. 3 ст. 117); в-третьих, оставляет без внимания ключевой момент конституционных новелл в регулировании взаимодействия законодательной и исполнительной властей, который заключается в расширении возможностей данных властей в применении конституционного принципа доверия (утверждение Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства РФ, утверждение кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров).

⁹ Третьяк И. А. Конституционно-правовой конфликт о доверии Правительству Российской Федерации в контексте конституционной реформы 2020 г. // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 2. С. 169.

Постоянному диалогу Правительства и Государственной Думы способствуют иные формы взаимодействия: члены Правительства вправе присутствовать и выступать на заседаниях Государственной Думы («правительственный час»), комитетов и комиссий; Правительство РФ направляет в Думу информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, предусмотренных федеральными законами; члены Правительства обязаны рассмотреть и ответить на письменные обращения комитетов и комиссий Думы, сообщить о принятых мерах¹⁰.

Процедура постановки Правительством РФ вопроса о доверии перед Государственной Думой (ч. 4 ст. 117) включает два принципиальных момента. Во-первых, Председатель Правительства РФ вправе поставить вопрос о доверии Правительству РФ. Основания могут быть различными: «поддержание авторитета» высшего органа исполнительной власти при проведении реформы в определенной сфере, его действий в силу чрезвычайных обстоятельств (внешнеполитического давления, мирового экономического кризиса и т.п.), катастрофическое событие, ликвидация которого возложена на исполнительную власть, и др.

Во-вторых, вопрос о доверии может быть поставлен Председателем Правительства РФ в рамках второй процедуры — внесения либо рассмотрения депутатами предложения о выражении недоверия Правительству Российской Федерации. Опыт российской истории взаимоотношений парламента и Правительства РФ свидетельствует о возможности выражения недоверия в условиях как экономического, так и политического кризиса. Постановкой вопроса о доверии Председатель Правительства РФ стремится к преодолению конфликта властей¹¹.

Таким образом, постановка Председателем Правительства РФ вопроса о доверии перед Государственной Думой направлена на реализацию конституционного принципа доверия и преследует цель поддержания (укрепления) авторитета Правительства Российской Федерации.

В рамках второй процедуры Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ). Мотивированное предложение о выражении недоверия Правительству РФ вносится депутатами в Совет Думы. Вопрос о выражении недоверия Правительству РФ рассматривается Государственной Думой на ближайшем пленарном заседании по истечении семи дней со дня внесения соответствующего предложения (ст. 149 Регламента Государственной Думы).

Существует также вероятность того, что вопрос о доверии может быть поставлен не только в связи с чрезвычайными (кризисными, проблемными) ситуациями, вызванными действиями Правительства РФ или органов исполнительной власти, но и носить исключительно политический характер, если в парламенте сложится коалиция фракций, не поддерживающих деятельность ни

¹⁰ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46015/page/2> (дата обращения: 08.12.2023).

¹¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009.

Правительства, ни Президента РФ. В этой ситуации речь идет о политической ответственности Правительства перед Государственной Думой¹².

В случае, если большинством голосов депутатов Думы будет принято постановление о недоверии Правительству РФ, Президент России вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Для возможности урегулирования конфликта Конституцией предусмотрена «политическая пауза». И если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Можно предположить, что в ситуации «кризиса доверия» Президент РФ как глава государства будет использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между Государственной Думой и Правительством Российской Федерации.

В целом конституционная эволюция контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства РФ, произошедшая на основе законов о поправке к Конституции РФ (2008 г., 2020 г.), направлена на усиление парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти и нацелена на создание наиболее эффективного механизма государственного управления.

Сложившаяся модель взаимодействия Правительства Российской Федерации и Государственной Думы в рамках Конституции РФ, действующего федерального законодательства, Регламента Государственной Думы и практика ее применения свидетельствуют о расширении направлений и форм такого взаимодействия на основе конституционного принципа доверия.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зорькин В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика : монография. — М. : Норма, 2017. — 592 с.
2. История недоверия в России // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/539477>.
3. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2009. — 608 с.
4. Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. — М. : Юрист, 2004. — 192 с.
5. Кокотов А. Н. Конституционный принцип доверия в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. — 2014. — № 5. — С. 97—108.
6. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. — М. : Эксмо, 2009. — 1056 с.
7. Лебедев К. К. Юридическая природа дефолта и реструктуризация долгов // Правоведение. — 2000. — № 5 (232). — С. 141—153.
8. Третьяк И. А. Конституционно-правовой конфликт о доверии Правительству Российской Федерации в контексте конституционной реформы 2020 г. // Правоприменение. — 2021. — Т. 5. — № 2. — С. 159—169.

¹² Об истории постановки вопроса о недоверии Правительству РФ со стороны Государственной Думы см.: История недоверия в России // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/539477> (дата обращения: 12.12.2023).