

Научная статья

УДК 342.511

DOI: 10.37399/2686-9241.2025.3.67-84



Конституционные функция и полномочия Президента Российской Федерации по поддержанию гражданского мира и согласия в стране

Александр Николаевич Писарев

*Российский государственный университет правосудия
имени В. М. Лебедева, Москва, Российская Федерация
a.n.pisarev@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2775-7295>*

Аннотация

Введение. Актуальность исследования вызвана тремя основными факторами. Во-первых, необходимостью дальнейшего глубокого научного и правового анализа поправок 2020 г. к Конституции, в которых содержится ряд принципиально новых для отечественного государства и права положений, закрепляющих, в частности, функцию Президента по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, и, соответственно, настоятельной необходимостью научного осмысления и детальной правовой регламентации в действующем конституционном законодательстве как в целом данной функции, так и, в частности, полномочий главы Российского государства по ее реализации. Во-вторых, развитием гражданского общества в России, в данном случае в контексте правовой регламентации его взаимодействия с государством в целях обеспечения гражданского мира и согласия. В-третьих, сложной геополитической ситуацией, в которой находится последние десять лет Российская Федерация, стремящаяся в условиях беспрецедентного давления коллективного Запада и его постоянных попыток нарушить гражданский мир и согласие в стране сохранить государственный суверенитет и доказать свою принадлежность к числу ведущих стран мира.

Теоретические основы. Методы. Теоретическую основу настоящего исследования составляют научные труды ученых в области теории государства и права, конституционного права, административного права. В работе использованы общенаучные методы (системного анализа, диалектический, формально-логический) и специальные методы исследования (системно-правовой, сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический).

Результаты исследования. Во-первых, закрепление в поправках к Конституции 2020 г. функции Президента по поддержанию гражданского мира и согласия в стране объясняется его призванием консолидировать государство и гражданское общество в силу исторически сложившейся в нашем Отечестве роли главы государства как общенационального лидера и носителя верховной власти, призванного обеспечить преемственность в развитии отечественной государственности в соответствии с конституционными ценностями, отражающи-

ми цивилизационную и общероссийскую культурную идентичность. Во-вторых, содержание анализируемой функции Президента и его полномочий по ее реализации определяется понятием и сущностью закрепленной в преамбуле Конституции юридической дефиниции «гражданский мир и согласие» в качестве конституционно значимой ценности и ориентира конституционного развития страны, одного из важнейших направлений политики государства. В-третьих, определен универсальный характер функции главы Российского государства по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, который проявляется в ее взаимосвязанности с иными конституционными функциями Президента по гарантированию Конституции, прав и свобод человека и гражданина; принятию мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

Обсуждение и заключение. В целях разработки предложений по закреплению в действующем законодательстве полномочий Президента, необходимых для реализации его функции по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, представляется обоснованным проведение сравнительно-правового анализа данной функции главы Российского государства с его конституционными функциями и полномочиями по гарантированию Конституции, прав и свобод человека и гражданина; принятию мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти; определению основных направлений внутренней и внешней политики государства. Отсутствие до настоящего времени в действующем законодательстве детальной правовой регламентации полномочий Президента, необходимых для реализации его функции по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, по обоснованному мнению многих авторов, приводит к доминированию главы Российского государства в системе органов государственной власти и осуществлению всей полноты реальной власти вне парламентского контроля и ответственности, открывает возможности для злоупотребления компетенцией, служит оправданием широчайших президентских возможностей.

С учетом сказанного, а также постоянных попыток коллективного Запада нарушить в нашей стране гражданский мир и согласие возникает острая необходимость детальной правовой регламентации в действующем конституционном законодательстве соответствующих полномочий Президента, которые позволяют определить рамки его ответственности, подотчетности, а также оценить его действия и решения с точки зрения их соответствия Конституции и законам.

Ключевые слова: гражданский мир и согласие, конституционные функции Президента, полномочия по реализации функций главы Российского государства, поправки 2020 г. к Конституции, преамбула Конституции, конституционно значимая ценность и ориентир конституционного развития страны, универсальный характер функции по поддержанию гражданского мира и согласия в стране

Для цитирования: Писарев А. Н. Конституционные функция и полномочия Президента Российской Федерации по поддержанию гражданского мира и согласия в стране // Правосудие/Justice. 2025. Т. 7, № 3. С. 67–84. DOI: 10.37399/2686-9241.2025.3.67-84.

Original article

Constitutional Function and Powers of the President of the Russian Federation to Maintain Civil Peace and Harmony in the Country

Alexander N. Pisarev

*Russian State University of Justice named after V. M. Lebedev,
Moscow, Russian Federation*

a.n.pisarev@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2775-7295>

Abstract

Introduction. The relevance of the study is caused by three main factors. Firstly, the need for further in-depth scientific and legal analysis of the 2020 amendments to the Constitution, which contain a number of fundamentally new provisions for the domestic state and law, enshrining, in particular, the function of the President to maintain civil peace and harmony in the country and, accordingly, the urgent need for scientific understanding and detailed legal regulation in the current constitutional legislation of both the legal definition of “civil peace and harmony” in general and, in particular, the powers of the head of the Russian State to implement the corresponding function. Secondly, the development of civil society in Russia, in this case in the context of legal regulation of its interaction with the state in order to ensure civil peace and harmony. Thirdly, the complex geopolitical situation in which the Russian Federation has found itself for the last ten years, striving, under conditions of unprecedented pressure from the collective West and its constant attempts to disrupt civil peace and harmony in the country, to preserve state sovereignty and prove its belonging to the leading countries of the world.

Theoretical Basis. Methods. The theoretical basis of this study is the scientific works of scientists in the field of the theory of state and law, constitutional law, administrative law. The work uses general scientific methods (systemic analysis, dialectical, formal-logical) and special research methods (systemic-legal, comparative-legal, historical-legal, formal-legal).

Results. Firstly, the enshrinement in the amendments to the Constitution of 2020 of the President's function of maintaining civil peace and harmony in the country is explained by its vocation to consolidate the state and civil society due to the historically established role of the head of state in our Fatherland as a national leader and bearer of supreme power, called upon to ensure continuity in the development of domestic statehood in accordance with constitutional values reflecting the civilizational and all-Russian cultural identity. Secondly, the content of the analyzed function of the President and his powers to implement it are determined by the concept and essence of the legal definition of “civil peace and harmony” enshrined in the preamble to the Constitution as a constitutionally significant value and guideline for the constitutional development of the country, one of the most important areas of state policy. Thirdly, the universal nature of the function of the head of the Russian State to maintain civil peace and harmony in the country is determined, which is manifested in its interconnection with other constitutional functions of the President to guarantee the Constitution, the rights and freedoms of man and citizen; take measures to protect the sovereignty of the Russian Federation, its independence and state integrity; ensure the coordinated functioning and interaction of bodies included in the unified system

of public authority; determine the main directions of the domestic and foreign policy of the state.

Discussion and Conclusion. In order to develop proposals for securing in the current legislation the powers of the President necessary for the implementation of his function of maintaining civil peace and harmony in the country, it seems justified to conduct, in the relevant constitutional and legal aspects, a comparative legal analysis of this function of the head of the Russian State with his constitutional functions and powers to guarantee the Constitution, the rights and freedoms of man and citizen; take measures to protect the sovereignty of the Russian Federation, its independence and state integrity; ensure the coordinated functioning and interaction of bodies included in the unified system of public authority; determine the main directions of the domestic and foreign policy of the state. The absence to date in the current legislation of a detailed legal regulation of the powers of the President necessary for the implementation of his function to maintain civil peace and harmony in the country, according to the well-founded opinion of many authors, leads to the dominance of the head of the Russian state in the system of state authorities and the implementation of the full extent of real power outside parliamentary control and responsibility, opens up opportunities for abuse of authority, serves as a justification for the broadest presidential powers, ignores the impossibility of political neutrality. Taking into account the above, as well as the constant attempts of the collective West to violate civil peace and harmony in our country, there is an urgent need for detailed legal regulation in the current constitutional legislation of the relevant powers of the President, which make it possible to determine the scope of his responsibility, accountability, and also to evaluate his actions and decisions from the point of view of their compliance with the Constitution and laws.

Keywords: civil peace and harmony, the constitutional functions of the President, the functions of the head of the Russian State, the 2020 amendments to the Constitution, the preamble to the Constitution, the constitutionally significant value and guideline of the country's constitutional development, the universal nature of the function of maintaining civil peace and harmony in the country

For citation: Pisarev, A. N. Constitutional function and powers of the President of the Russian Federation to maintain civil peace and harmony in the country. *Pravosudie/Justice*. 2025;7(3):67-84. (In Russ.) DOI: 10.37399/2686-9241.2025.3.67-84.

Введение

Необходимо прежде всего отметить, что в законодательстве Российской Федерации до настоящего времени не раскрываются понятие и содержание закрепленной в ч. 2 ст. 80 Конституции функции Президента по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, а также полномочия главы Российского государства, необходимые для ее реализации.

Вместе с тем юридическая дефиниция «гражданский мир и согласие в стране» нашла свое отражение в преамбуле действующей Конституции Российской Федерации с 1993 г. в числе декларативных положений, которые, с одной стороны, не содержат нормативно-правовых, императивных предписаний, с другой стороны, являются составной частью Конституции и, соответственно, определяют мотивы и причины ее принятия, стратегию развития государства и гражданского общества, основные направления осуществления правотворческой и правоприменительной деятельности.

сти всех органов публичной власти, в том числе и Президента Российской Федерации.

На основе анализа положений преамбулы Конституции Н. Н. Федоскин и О. Н. Гапонов делают заслуживающий внимания вывод о том, что закрепленные там ценности, в том числе касающиеся утверждения гражданского мира и согласия, с учетом их основополагающего для всей страны характера «...являются основным законом не только государства, но и всего российского общества в целом» [1, с. 128].

В связи с этим становится ясным, что при определении понятия и содержания функции и полномочий главы Российского государства в данной области необходимо основываться, прежде всего, на научных исследованиях ученых-правоведов, ранее проводивших правовой анализ конституционной дефиниции «гражданский мир и согласие в стране» и имеющих различные точки зрения по этому поводу.

Например, Б. С. Эбзеев понятие этой дефиниции связывает с отсутствием в обществе острых социально-политических конфликтов в виде гражданской войны или вооруженного противоборства, т. е. социального насилия, а также установлением конституционного порядка, направленного на объединение сочленов общества, установление должного баланса личных интересов и общего блага, т. е. солидаризацию общества [2, с. 14].

И. А. Умнова обоснованно считает, что юридическая категория гражданского (социального) мира охватывает общественные отношения, возникающие внутри государства, и характеризует состояние общества, основанное на согласии и отсутствии вооруженных столкновений между политически и (или) идеологически ориентированными группировками, социальными группами населения, способными вовлечь народы и население страны в войну общенационального характера и (или) локальные конфликты с использованием оружия [3, с.85].

На основе сравнительно-правового анализа положений конституций вновь образованных государств постсоветского периода, закрепляющих юридические понятия «гражданский мир» и «национальное согласие», В. Н. Линкин приходит к обоснованному выводу о востребованности обществом в этих странах указанных категорий в связи с наступлением времени потрясений в государствах, находящихся на первоначальном этапе своего существования. При этом «мир и согласие представляет собой материальный базис, который появляется из нематериального общественного запроса» [4, с. 43].

В. В. Путин рассматривает гражданский мир и согласие в стране прежде всего применительно к обеспечению межнационального согласия, ликвидации межэтнической и межконфессиональной напряженности. По его мнению, «для России – с ее многообразием языков, традиций, этносов и культур – национальный вопрос, без всякого преувеличения, носит фундаментальный характер. Основу для обеспечения гражданского мира и согласия в стране должна обеспечивать цивилизационная идентичность, носителем которой выступают не только этнические русские, но и все носители

такой идентичности независимо от национальности. Стержень, скрепляющая ткань этой уникальной цивилизации – русский народ, русская культура» [5, с. 15].

Важно отметить: Конституционный Суд Российской Федерации также неоднократно формулировал в своих постановлениях правовую позицию относительно понятия и содержания юридической дефиниции «гражданский мир и согласие в стране». В частности, в Постановлении от 13 февраля 2018 г. №8-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 1252, статьи 1487 и пунктов 1, 2 и 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “ПАГ”» гражданский мир и согласие определяется в качестве конституционно значимой ценности, для утверждения которой подлежат защите право собственности, интеллектуальные права, исходя из общего блага и необходимости поддержания конкурентной экономической среды¹.

В Постановлении от 17 мая 2021 г. №19-П «По делу о проверке конституционности части 1.1 статьи 7 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” и части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки И. А. Никифоровой» Конституционный Суд сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой гражданский мир и согласие рассматриваются в качестве цели, во имя достижения которой государством должны быть обеспечены гарантии реализации прав на проведение мирных публичных мероприятий как их участников, так и лиц, в них непосредственно не участвующих².

Согласно правовой позиции Конституционного Суда, сформулированной в его Постановлении от 17 февраля 2022 г. №7-П «По делу о проверке конституционности статей 14.8 и 51 Федерального закона “О защите конкуренции” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Медэксперт”», достижение гражданского мира и согласия следует рассматривать в качестве конституционно значимых ценностей, для утверждения которых осуществляется социальная политика государства, направленная на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека³.

В Постановлении Конституционного Суда от 2 июня 2022 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 310, пункта 4 статьи 421, пункта 1 статьи 422, пункта 1 статьи 450, пункта 2 статьи 450.1 и абзаца второго пункта 2 статьи 687 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Т. В. Пыкиной» гражданский мир и согласие рассматривается в качестве одного из элементов объективной

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 9. Ст. 1435.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 22. Ст. 3912.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 10. Ст. 1594.

системы, лежащей в основе процесса конституционализации частноправовых норм при их применении судами⁴.

В заключении от 16 марта 2020 г. №1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”» Конституционный Суд указал на соответствие поправок к Конституции, касающихся конституционного статуса Президента, в том числе закрепляющих новую конституционную функцию главы Российского государства по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, природе и принципам института президентства, его роли и месту в системе органов государственной власти, основам конституционного строя, в соответствии с которыми Президент призван осуществлять самостоятельную и ответственную деятельность по реализации принадлежащих ему конституционных полномочий⁵.

Исходя из изложенного, автором поставлена цель на основе сравнительно-правового анализа функции главы Российского государства по поддержанию гражданского мира и согласия в стране с другими его конституционными функциями и полномочиями по их реализации определить понятие, содержание и особенности исследуемой функции, а также разработать предложения по совершенствованию соответствующего конституционного законодательства.

Теоретические основы. Методы

Теоретическую основу настоящего исследования составляют научные труды ученых в области теории государства и права, конституционного права, административного права, предметом которых являются конституционные основы определения:

- понятия и содержания закрепленной в преамбуле Конституции юридической дефиниции «гражданский мир и согласие в стране» (О. Н. Гапонов, В. Н. Линкин, А. А. Опалева, В. В. Путин, И. А. Умнова, Н. Н. Федоскин, Б. С. Эбзеев и др.);
- взаимосвязанности и универсального характера отдельных конституционных функций и полномочий Президента Российской Федерации (С. А. Авакьян, А. В. Безруков, И. Е. Полунина, Н. И. Побежимова, В. Т. Пругло, М. А. Шепелев, Н. С. Щербаков и др.);
- понятия и содержания конституционной функции главы Российского государства по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, а также предложения по регламентации в конституционном законодательстве полномочий по ее реализации (Е. А. Абаева, Д. А. Еланская, К. М. Конджакулян, А. А. Опалева, А. В. Опалев, А. В. Тетерин, К. Л. Яковлев и др.).

⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 25. Ст. 439.

⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

Методологической основой исследования является системно-правовой анализ, который предполагает изучение тех или иных публично-правовых явлений сквозь призму объекта, субъекта, сущности и содержания анализируемых правоотношений. В данной научной статье такой метод используется при исследовании единой публично-правовой системы обеспечения защиты государственного суверенитета, в которую входят в том числе институты гражданского общества, осуществляющие соответствующую публичную (общественно полезную) деятельность.

Избранная автором методология научного исследования позволила выявить внутрисистемные связи, формы взаимодействия государства и гражданского общества, определить закономерности и тенденции развития всей публично-правовой системы обеспечения защиты государственного суверенитета, глубже понять механизмы воздействия права на общественные отношения, возникающие в данной области, охватить все объективно необходимые и взаимосвязанные внутрисистемные связи.

Результаты исследования

Основываясь на приведенных суждениях главы Российского государства, авторитетных ученых и правовой позиции Конституционного Суда относительно понятия и содержания представленной в преамбуле Конституции юридической дефиниции «гражданский мир и согласие в стране», логично предположить, что функция Президента по их поддержанию носит универсальный характер в силу ее взаимосвязанности с другими конституционными функциями и полномочиями главы Российского государства.

Такого рода взаимосвязанность исследуемой функций главы Российского государства с иными его конституционными функциями и полномочиями точно отмечена Е. А. Абаевой, которая считает, что деятельность главы Российского государства по поддержанию гражданского мира и согласия в стране призвана «...консолидировать общество доверием к его власти, ее преемственностью и транзитом в рамках конституционных установлений, реального, а не имитационного учета общественного мнения и вовлеченности народа, институтов гражданского общества в управление делами страны еще на стадии обсуждения, а впоследствии и принятия государственно значимых решений со стороны главы государства» [6, с. 62].

К. М. Конджакулян обоснованно полагает, что деятельность Президента по поддержанию гражданского мира и согласия направлена на нахождение компромисса, преодоление разногласий между группами, имеющими различные интересы, в связи с чем данное положение главы государства возвышает его над всей политической системой [7, с. 44].

Ряд ученых считают, что деятельность по поддержанию гражданского мира и согласия состоит в правовой гармонизации интересов личности, общества и государства посредством формирования системы сдержек и противовесов, правовых гарантий прав и свобод личности [8, с. 28].

Универсальный характер исследуемой функции Президента определяет структуру дальнейшего исследования понятия и содержания функции

и полномочий Президента Российской Федерации по поддержанию гражданского мира и согласия в стране с точки зрения их взаимосвязи с иными конституционными функциями и полномочиями Президента по гарантированию Конституции, прав и свобод человека и гражданина; принятию мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. Важность и необходимость такого рода исследования, по мнению автора, определяется тем, что закрепление в ч. 2 ст. 80 Конституции указанной функции главы Российского государства обязывает государство осуществлять детализацию и конкретизацию данных конституционных норм в действующем законодательстве Российской Федерации.

1. Взаимосвязь исследуемой функции с конституционной функцией и полномочиями Президента *по гарантированию Конституции* находит свое обоснование, по нашему мнению, в авторской позиции И. Е. Полуниной, которая характеризует такого рода гарантирующую функцию главы Российского государства как ведущее направление его деятельности по формированию и реализации единых для всей территории Российской Федерации государственно-правовых стандартов и организационно-юридических гарантий социальной исполнимости, включения в общественную практику, охраны и защиты положений Конституции, закрепляющих важнейшие демократические ценности государства и общества [9, с. 12].

К числу конституционных ценностей, которые могут быть положены в основу деятельности государства и гражданского общества по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, могут быть отнесены общенациональные, исторические, культурные, духовные ценности, которые нашли отражение в положениях ст. 67.1, ст. 68.1 и ст. 69.1 Конституции и определяют цивилизационную и общекультурную идентичность ее носителей, основанную на преемственности их развития в дореволюционный, советский и современный периоды отечественной государственности. Положения указанных статей Конституции следует рассматривать в качестве основы для определения стратегии государственной политики, направленной на дальнейшее развитие основополагающих общенациональных, исторических, культурных, духовных ценностей, которые должны объединять и сплачивать многонациональный народ Российской Федерации, в том числе в целях обеспечения гражданского мира и согласия в стране перед лицом внешних и внутренних вызовов и угроз.

В настоящее время становится все более отчетливым стремление российского общества к обеспечению баланса частных и публичных интересов, в том числе при поддержании гражданского мира и согласия в стране, основанных на таких многовековых социальных основах организации русского общества, как: определение роли индивида с точки его полезности для общества; развитие общинной этики и морали, основанных на взаимопомощи и поддержке; приоритет чести, достоинства над меркантильными

потребительскими интересами; вера в справедливость и православие, отвечавшее коллективистским устремлениям русского общества, способствующее его консолидации и развитию нравственности и культуры.

2. Взаимосвязь конституционных функций Президента *по гарантированию прав и свобод человека и гражданина* и поддержанию гражданского мира и согласия в стране, а также необходимых для их реализации полномочий очень точно отмечена в словах С. А. Авакьяна: «Президенту для качественного и продуктивного осуществления гарантирующих права и свободы мероприятий необходимо быть также представителем всего народа, его традиций и менталитета, поддерживать интересы общества и укреплять общественно-политическую и общую государственную жизнедеятельность страны» [10, с. 25].

О такого рода взаимосвязи можно говорить применительно к правовому статусу Совета по развитию гражданского общества и правам человека, которое определено в Положении, утвержденном Указом Президента от 1 февраля 2011 г.: этот консультативный орган при главе Российского государства содействует реализации конституционных полномочий Президента в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; развитию институтов гражданского общества и расширению участия граждан в развитии таких институтов и др.⁶ В контексте уже отмеченного выше процесса имплементации, детализации и конкретизации закреплённой в ч. 2 ст. 80 Конституции функции Президента по поддержанию гражданского мира и согласия в стране представляется обоснованным дополнение указанного Положения нормой о том, что Совет по развитию гражданского общества и правам человека содействует, в частности, процессам поддержания гражданского мира и согласия в стране и реализации соответствующих конституционных функции и полномочий Президента, а также осуществляет подготовку предложений Президенту по вопросам взаимодействия с правозащитными общественными объединениями и иными структурами гражданского общества, в том числе в указанных целях.

Важно отметить, что деятельность Президента по гарантированию прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, в том числе в целях поддержания гражданского мира и согласия, носит контрольный характер по отношению к деятельности органов публичной власти, наделённых полномочиями в этой области.

В связи с этим заслуживает внимания точка зрения Н. И. Побежимовой и Н. С. Щербакова о том, что контрольные полномочия главы Российского государства носят универсальный, комплексный и многоаспектный характер, позволяющий Президенту не только «...“присутствовать” во всех ветвях государственной власти, но и активно взаимодействовать с ними» [11, с. 141].

3. Некоторые ученые рассматривают функцию Президента по поддержанию гражданского мира и согласия в стране в контексте его деятельно-

⁶ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 6. Ст. 852.

сти по разрешению в качестве высшего арбитра разногласий между органами различных уровней публичной власти или с точки зрения содержания конституционных функции и полномочий главы Российского государства *по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.*

Например, М. А. Шепелев публично-правовой институт Президента Российской Федерации рассматривает в качестве субъекта верховной власти с оговоркой о подчинении ему только исполнительной власти, а значит, интерпретации президентской власти как «власти верховного управления» [12, с. 24].

В. Т. Пругло закрепленную в преамбуле Конституции юридическую дефиницию «гражданский мир и согласие» связывает с гражданской, подлинно миро-согласительной направленностью правовых актов органов исполнительной власти, согласительными нормотворческими процедурами, устранением необоснованных и неоправданных различий в регулировании федеральных и региональных отношений и нарушений системных отношений внутри российского правового пространства, а также противостоянием органов законодательной и исполнительной власти в ряде субъектов Российской Федерации [13, с. 9].

Рассматриваемые конституционные функции Президента А. В. Тетерин обуславливает полномочиями, посредством которых тот реализует функцию по поддержанию гражданского мира и согласия в стране: издание «законозаменяющих указов» в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов власти; участие в наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации; достижение согласия между главой Российского государства и Государственной Думой в рамках процедуры назначения на должность Председателя Правительства [14, с. 12].

Важно отметить, что Конституция наделяет главу Российского государства полномочиями, направленными не только на реализацию его функции по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, но и на устранение разногласий между ними, что будет способствовать поддержанию гражданского мира и согласия. В этих целях Конституция предусматривает возможность реализации согласительных процедур между федеральными органами государственной власти, а также полномочия главы Российского государства по преодолению конституционного кризиса в случае невозможности преодоления возникших между ними разногласий. Такие процедуры возможны при реализации Президентом своих конституционных полномочий по: назначению на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождению от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (п. «д.1» ст. 83); представлению Совету Федерации кандидатур для назначения на должность Председателя Конституционного Суда, его заместителей и судей, Председателя Верховного Суда, его заместителей и судей, председателей, заместителей и судей других су-

дов; назначению на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождению от должности Генерального прокурора, прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров военных и других специализированных прокуратур (п. «е.1» ст. 83) и т. д.

Кроме того, участие Президента в проведении согласительных процедур между органами государственной власти Российской Федерации возможно в следующих предусмотренных в Конституции случаях: отклонения Государственной Думой представленной Президентом кандидатуры Председателя Правительства (ч. 4 ст. 111); отклонения Государственной Думой представленных Председателем Правительства кандидатур своих заместителей и федеральных министров (ч. 4 ст. 112); когда Правительство подает в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом (ч. 1 ст. 117); выражения недоверия Государственной Думой Правительству (ч. 3 ст. 117); когда Председатель Правительства поставил перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству (ч. 4 ст. 117).

На федеральном уровне публичной власти согласительные процедуры с участием Президента также возможны в законодательном процессе в предусмотренных Конституцией случаях: отклонения Президентом федерального закона и его обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона (ч. 3 ст. 107); обращения Президента в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального конституционного закона (ч. 3 ст. 108); проверки Конституционным Судом конституционности законов субъекта Российской Федерации до их обнародования (п. «в» ч. 5.1 ст. 125).

Важная роль в реализации Президентом функции по поддержанию гражданского мира и согласия в стране отведена Государственному Совету Российской Федерации, который согласно п. «е.5» ст. 83 Конституции призван обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти.

Согласно положениям ст. 85 Конституции Президент может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Он также вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов в случае их противоречия Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Указанные положения Конституции детализированы и конкретизированы в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Кроме этого, согласно положениям п. 5 ст. 5 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» Совет призван оказывать содействие Президенту при использова-

нии им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации⁷.

В контексте процесса имплементации, детализации и конкретизации закрепленной в ч. 2 ст. 80 Конституции функции Президента по поддержанию гражданского мира и согласия в стране представляется обоснованным дополнение ч. 4 ст. 29 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» таким основанием для отрешения Президентом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности, как совершение действий, направленных на нарушение гражданского мира и согласия в стране или повлекших за собой такие нарушения.

А. В. Безруков взаимосвязанность конституционных функций Президента по гарантированию Конституции, прав и свобод граждан, обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти объясняет тем, что все они направлены на обеспечение конституционного правопорядка посредством осуществления главой Российского государства собственной нормотворческой и организационно-управленческой деятельности; разрешения правовых споров между органами государственной власти; отмены или приостановления действия правовых актов органов исполнительной власти и реализации других полномочий [15, с. 46–47].

4. По нашему мнению, конституционная функция и полномочия Президента по поддержанию гражданского мира и согласия в стране непосредственно связаны с его функцией и полномочиями *по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности*. Об этом свидетельствуют положения п. 5 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400, в которых под ней понимается состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются в том числе гражданский мир и согласие в стране⁸.

Кроме этого, в п. 5 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвержденной Указом Президента от 29 мая 2020 г. № 344, определено, что экстремизм во всех его проявлениях ведет в том числе к нарушению гражданского мира и согласия⁹.

Полномочия Президента по обеспечению национальной безопасности находят отражение в нормах п. «ж» ст. 83 Конституции: он формирует Со-

⁷ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

⁸ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

⁹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 22. Ст. 3475.

вет Безопасности Российской Федерации в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране.

Указанные конституционные нормы детализируются и конкретизируются в положениях ст. 13 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», закрепляющих основные функции и порядок формирования Совета Безопасности Российской Федерации¹⁰.

По мнению автора, исходя из функционального предназначения войск национальной гвардии, призванных согласно положениям ст. 1 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» обеспечивать государственную и общественную безопасность, защищать права и свободы человека и гражданина, следует признать, что эта деятельность осуществляется в том числе в целях поддержания гражданского мира и согласия¹¹.

С учетом этого к числу полномочий Президента по реализации такого рода функции следует отнести закрепленные в ст. 6 указанного Закона его полномочия по руководству войсками национальной гвардии, определению их задач, в том числе по поддержанию гражданского мира и согласия в стране.

Обсуждение и заключение

1. Взаимосвязанность конституционных функций Президента по поддержанию гражданского мира и согласия в стране и гарантированию Конституции проявляется в призвании главы Российского государства обеспечить взаимодействие государства и гражданского общества на основе и во исполнение общенациональных, исторических, культурных, духовных ценностей, закрепленных в ст. 67.1, 68.1 и 69.1 Конституции.

2. Президент призван гарантировать соблюдение положений Конституции, охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе в части поддержания гражданского мира и согласия в стране. В этой связи представляется обоснованным дополнение Положения «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека», утвержденного Указом Президента от 1 февраля 2011 г. № 120, нормой о том, что этот консультативный орган при Президенте содействует процессам поддержания гражданского мира и согласия в стране и реализации соответствующих конституционных функций и полномочий Президента, а также осуществляет подготовку предложений Президенту по вопросам взаимодействия с правозащитными общественными объединениями и иными структурами гражданского общества, в том числе в целях поддержания гражданского мира и согласия в стране.

¹⁰ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

¹¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4159.

3. Исходя из взаимосвязанности исследуемой функции с функцией Президента по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, представляется обоснованным дополнение ч. 1 ст. 29 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» таким основанием для вынесения Президентом предупреждения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, как издание нормативного правового акта, который повлек или может повлечь за собой нарушение гражданского мира и согласия в стране. При этом такого рода причинно-следственная связь и угрозы устанавливаются соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта обязуется в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного им срока принять в пределах своих полномочий меры по исполнению судебного решения.

4. К числу полномочий Президента по реализации конституционной функции поддержания гражданского мира и согласия в стране следует отнести закрепленные в ст. 6 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» его полномочия по руководству войсками национальной гвардии, определению их задач, в том числе в данной области его деятельности.

Список источников

1. Федоскин Н. Н., Гапонов О. Н. Преамбула Конституции Российской Федерации и ее политико-правовое значение // Вестник Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии. 2018. № 1 (2). С. 127–130.
2. Эбзеев Б. С. Государство как «образ и действительность разума», или Конституция России о гражданском мире // Государство и право. 2022. № 8. С. 7–20. DOI: 10.31857/S102694520021572-0.
3. Умнова-Конюхова И. А., Алешкова И. А., Попова С. П. и др. Применение Конституции Российской Федерации как правовая гарантия гражданского мира и безопасности государства / под ред. И. А. Умновой-Конюховой. М. : РГУП, 2017. 196 с.
4. Линкин В. Н. О системе политико-правовых ценностей, закрепленных в преамбулах конституций бывших республик СССР // Северо-Кавказский юридический вестник. 2019. № 3. С. 38–44. DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-3-38-44.
5. Путин В. В. Россия: национальный вопрос // Вестник Российской нации. 2012. № 1 (21). С. 13–25.
6. Абаева Е. А. Поддержание гражданского мира и согласия в современной парадигме президентской власти // Международное и отечественное право : сб. науч. ст. по итогам VI Севастопол. юрид. фо-

- рума, Севастополь, 22–23 сент. 2023 г. Тюмень : ТюмГУ-Press, 2023. С. 59–63.
7. Конджакулян К. М. Правовые основы суперпрезидентства в Российской Федерации: новые конституционные изменения // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 42–45. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-12-42-45.
 8. Опалева А. А., Опалев А. В., Яковлев К. А. Правовая гармонизация интересов личности, общества и государства как условие поддержания гражданского мира и согласия // Современное право. 2024. № 4. С. 25–30.
 9. Полунина И. Е. Глава Российского государства как гарант Конституции Российской Федерации: теоретико-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2010. 22 с.
 10. Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистические начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.
 11. Побежимова Н. И., Щербаков Н. С. Президентский контроль в России, его место и роль в публичной власти // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2022. № 5. С. 135–142 DOI: 10.52452/19931778_2022_5_135.
 12. Шепелев М. А. Президент России как субъект верховной власти: заметки о сути конституционной реформы // Вестник социально-гуманитарных исследований. 2020. Т. 3, № 2. С. 6–24.
 13. Пругло В. Т. Формирование административно-правовой основы гражданского мира и согласия в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 24 с.
 14. Тетерин А. В. Президент Российской Федерации как гарант мира и согласия в стране // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 7. С. 11–15. DOI: 10.18572/1813-1247-2021-7-11-15.
 15. Безруков А. В., Чугаев В. В. Институт главы государства в механизме укрепления государственного единства и правопорядка (теоретико-историческое и конституционно-правовое осмысление) // Правоприменение. 2018. Т. 2, № 1. С. 40–53. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).40-53.

References

1. Fedoskin, N. N., Gaponov, O. N. Preamble to the Constitution of the Russian Federation and its political and legal significance. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo voennogo instituta vojsk natsional'noj gvardii* = [Bulletin of the St. Petersburg Military Institute of the National Guard Troops]. 2018;(1):127-130. (In Russ.)

2. Ebzeev, B. S. The state as “Image and reality of reason”, or the Constitution of Russia on civil peace. *State and Law*. 2022;(8):7-20. (In Russ.) DOI: 10.31857/S102694520021572-0.
3. Umnova-Konyukhova, I. A., Aleshkova, I. A., Popova, S. P., et al. *[Application of the Constitution of the Russian Federation as a legal guarantee of civil peace and state security]*. Ed. I. A. Umnova-Konyukhova. Moscow: Russian State University of Justice; 2017. 196 p. (In Russ.)
4. Linkin, V. N. On the system of political and legal values enshrined in the preambles of the constitutions of the former republics of the USSR. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2019;(3):38-44 (In Russ.) DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-3-38-44.
5. Putin, V. V. Russia: the national question. *Vestnik Rossiyskoj natsii* = *[Bulletin of the Russian Nation]*. 2012;(1):13-25. (In Russ.)
6. Abaeva, E. A. Maintaining civil peace and harmony in the modern paradigm of presidential power. *Mezhdunarodnoe i otechestvennoe pravo* = *[International and Domestic Law]*. Collection of scientific articles following the results of the VI Sevastopol Legal Forum, Sevastopol, September 22–23, 2023. Tyumen: Tyumen State University Press; 2023. Pp. 59–63. (In Russ.)
7. Konjakulyan, K. M. Legal bases of superpresidency in the Russian Federation: new constitutional changes. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = *[State Power and Local Self-Government]*. 2020;(12):42-45. (In Russ.). DOI: 10.18572/1813-1247-2020-12-42-45. (In Russ.)
8. Opaleva, A. A., Opalev, A. V., Yakovlev, K. L. Legal harmonization of the interests of the individual, society and the state as a condition for maintaining civil peace and harmony. *Sovremennoe pravo* = *[Modern Law]*. 2024;(4):25-30 (In Russ.)
9. Polunina, I. E. *[The Head of the Russian State as the guarantor of the Constitution of the Russian Federation: theoretical and legal aspects]*. Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Stavropol; 2010. 22 p. (In Russ.)
10. Avakyan, S. A. Public power and representation: organizational, social and personalistics fundamentals (constitutional-law viewpoint). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = *[Constitutional and Municipal Law]*. 2014;(11):20-30. (In Russ.)
11. Pobezhimova, N. I., Shcherbakov, N. S. Presidential control in Russia, its place and role in public power. *Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod*. 2022;(5):135-142. (In Russ.) DOI: 10.52452/19931778_2022_5_135.
12. Shepelev, M. A. The President of Russia as a subject of supreme power: notes about the essence of constitutional reform. *Bulletin of Social and Humanitarian Studies*. 2020;3(2):6-24 (In Russ.)
13. Pruglo, V. T. *[Formation of the administrative and legal basis for civil peace and harmony in the subjects of the Russian Federation]*. Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Moscow; 2004. 24 p. (In Russ.)

14. Teterin, A. V. The President of the Russian Federation as a guarantor of peace and reconciliation in the country. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = [State Power and Local Self-Government]. 2021;(7):11-15. (In Russ.) DOI: 10.18572/1813-1247-2021-7-11-15.
15. Bezrukov, A. V., Chugaev, V. V. The institute of head of the state in the mechanism of strengthening state unity and the rule of law (theoretical-historical and constitutional-legal interpretation). *Law Enforcement Review*. 2018;2(1):40-53. (In Russ.) DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).40-53.

Информация об авторе / Information about the author

Писарев Александр Николаевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права имени Н. В. Витрука Российского государственного университета правосудия имени В. М. Лебедева (Российская Федерация, 117418, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69). **Alexander N. Pisarev**, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor at the Vitruk Constitutional Law Department, Russian State University of Justice named after V. M. Lebedev (69 Novocheremushkinskaya St., Moscow, 117418, Russian Federation).

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares no conflict of interests.

Статья поступила в редакцию 16.01.2025; одобрена после рецензирования 04.02.2025; принята к публикации 24.06.2025.

The article was submitted 16.01.2025; approved after reviewing 04.02.2025; accepted for publication 24.06.2025.