

Роль Президента РФ в реализации принципа доверия

Аннотация. В статье исследуются особенности воплощения конституционного принципа доверия в институте Президента РФ. Рассматриваются функции главы государства. Формулируется вывод о том, главной функцией Президента РФ является обеспечение действия Конституции РФ, ее основополагающих ценностей и принципов. Данная функция имманентно присуща главе Российского государства и направлена на стабильность действия конституционных ценностей и принципов в конституционном строе. Рассмотрены нормативные конструкции, определяющие действия Президента России по соблюдению и защите Конституции РФ как формы реализации принципа доверия.

Ключевые слова: Президент Российской Федерации, статус, функции, полномочия, Конституция РФ, конституционные ценности, принцип доверия, конституционные конструкции, конституционная практика

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.133.9.103-111

Svetlana V. VOLODINA,

*Associate Professor of the Department of Constitutional
and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

Cand. Sci. (Law)

svvolodina@msal.ru

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

The role of the president of the Russian Federation in implementing the principle of trust

Abstract. The article examines the features of the embodiment of the constitutional principle of trust in the institution of the President of the Russian Federation. The functions of the head of state are considered. A conclusion is made that the main function of the President of the Russian Federation is to ensure the operation of the Constitution of the Russian Federation, its fundamental values and principles. This function is immanent in the head of the Russian state and is aimed at the stability of the operation of constitutional values and principles in the constitutional system. The normative structures determining the actions of the President of the Russian Federation to comply with and protect the Constitution of the Russian Federation, as forms of implementing the principle of trust, are considered.

Keywords: President of the Russian Federation, status, functions, powers, Constitution of the Russian Federation, constitutional values, principle of trust, constitutional structures, constitutional practice

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

В конституционной организации власти России особое место определено главе государства. В соответствии с ч. 1 ст. 80 Конституции РФ Президент России является главой государства. Исключительность титула и конституционного статуса определяют его ведущее положение в системе публичной власти государства.

Общая научная дискуссия о статусе Президента РФ в основном направлена на характеристику элементов статуса, оценку функций и полномочий¹, при этом критическая направленность дискуссии сводится во многом к проблеме «расширения властных полномочий» Президента РФ и трансформации формы правления².

Принцип разделения властей на три ветви находится в основании осуществления организации власти в каждом правовом государстве³. Аксиоматичной является цель разделения властей — исключить сосредоточение государственной власти в одном органе или одном государственном должностном лице. Для этого система разделения властей предполагает сдержки и противовесы, а также конституционные гарантии самостоятельного независимого осуществления функций властями.

Президент РФ не указан в триаде властей. Конституция наделяет его специальной функцией — обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80). Президент России обязан обеспечивать не единение властей, а единство в достижении целей государства, решении стоящих перед публичной властью задач. В условиях действия принципа разделения властей на него возложена обязанность не допустить противоборство властей, обеспечить их взаимодействие в рамках конституционно установленной компетенции каждого из органов государственной власти, а также иных органов публичной власти.

В научной литературе указывается ряд исключительных функций, присущих главе государства: координационная, объединительная (интегративная), арбитражная⁴. Более широкий подход в понимании роли Президента РФ предложен

¹ См., например: Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996 ; Колобаева Н. Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007 ; Панов А. А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 ; Кутафин О. Е. Глава государства : монография. М. : Проспект, 2013 ; Глава государства : колл. монография / отв. ред. А. М. Осавелюк. М. : Проспект, 2023.

² См., например: Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М. : Институт права и публичной политики, 2008 ; Кондрашев А. А. Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 15—25.

³ В статье 10 Конституции РФ закреплено, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

⁴ См., например: Радченко В. И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995. С. 1—2 ; Чиркин В. Е. Глава государства (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 31—32.

О. Е. Кутафиным: «Глава государства выступает как символ единства государства и преемственности, арбитр и примиритель в повседневной деятельности государственных органов, как представитель национального единства, обеспечивающий нормальное функционирование государственных институтов»⁵.

Разделяя указанные подходы в выделении функций, осуществляемых Президентом РФ, отметим следующее. Трансформация Российского государства из советской системы к радикально иной системе организации и деятельности государственной власти на основе Конституции РФ сопровождалась глубоким кризисом, конфликтами, включая компетенционные разногласия властей (федеральных, федеральных и субъектов РФ). В то же время происходило усложнение структуры и организации государственной власти. Для выполнения конституционных целей по формированию правового социального государства объективно требовались координация действий властей, разрешения возникающих конфликтов и интеграция усилий. Реализация главой Российского государства конкретных полномочий, исходя из функций координатора, объединителя и арбитра, во многом позволила осуществить переход к конституционно установленной государственности.

Однако полагаем, что всё же главной функцией главы государства является обеспечение действия Конституции РФ, ее основополагающих ценностей и принципов⁶ на территории России, что проявляется в его статусе гаранта Конституции⁷. Все остальные функции Президента России как арбитра между ветвями власти, координатора, объединителя являются продолжением данной фундаментальной функции, направленной на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, поддержание гражданского мира и согласия, охрану суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности.

При обеспечении действия российской Конституции основной задачей деятельности главы государства является достижение стабильности и полноценного функционирования отдельных органов и ветвей государственной власти, государственного аппарата и различных уровней публичной власти. В целях разрешения спорных ситуаций между различными звенями государственного аппарата Президент РФ имеет право применить согласительные процедуры для преодоления возникших разногласий.

Обратим внимание на новеллу ч. 2 ст. 80 Конституции о поддержании Президентом гражданского мира и согласия в стране, которая появилась в результате принятия Закона о поправке. Появление данного положения, которое воспроизводит конституционную ценность, закрепленную в преамбуле, явились отражением практики. Президент РФ постоянно находится в диалоге с различными

⁵ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 6.

⁶ М. А. Краснов полагает, что для главы государства (президента, монарха) основная миссия должна заключаться в том, чтобы быть «главным хранителем конституционного строя». См.: Краснов М. А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента (окончание) // Государство и право. 2015. № 2. С. 17.

⁷ Данная функция определена следующей нормой: «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации» (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ).

социальными группами (от партий до религиозных конфессий, от представителей бизнеса до непосредственно граждан), участвует в мероприятиях различных социальных страт, проводит встречи с представителями общественных объединений и гражданами. Обязанность поддерживать гражданский мир и согласие означает не только знакомство с умонастроениями, чаяниями и проблемами граждан и социальных групп, но и упреждение опасных тенденций разрастания конфликтных ситуаций в гражданской среде по различным основаниям (социальным, политическим, национальным, религиозным и др.).

Конфликт может быть обусловлен решениями и действиями органов власти — от формально соответствующих Конституции РФ (закону), до неконституционных. Речь идет о конфликте между властью и гражданским обществом. Глава государства имеет право применить закрепленные за ним полномочия для преодоления таких противоречий⁸.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что функция гаранта Конституции имманентно принадлежит Президенту России и направлена на стабильность действия конституционных ценностей и принципов в конституционном строем. В этом смысле Президент является «представителем национального единства», презумируемого преамбулой Конституции РФ⁹.

«Гражданский мир и согласие» как российская конституционная ценность, которую надлежит обеспечивать Президенту РФ, обусловлена принципом доверия. В условиях современного конституционного правопорядка указанный принцип является высшим идеалом, направленным на установление доверия общества и государства на условиях взаимности. Таким образом, осуществление принципа доверия является конституционно закрепленной обязанностью и «генеральной линией» действия Президента РФ. Исходя из этого, принцип доверия должен получить воплощение в правовых конструкциях и структурах, позволяющих Президенту РФ наиболее полно и эффективно реализовать полномочия по обеспечению режима конституционности.

В отечественном конституционном праве Н. В. Витруком предложена концепция «верности Конституции»¹⁰. Концепция направлена на развитие конституционной культуры субъектов, наделенных властными полномочиями. В значительной мере она нацелена на бережное отношение к Конституции РФ, обеспечение ее стабильного действия в том смысле, что в правотворческой и правоприменительной практике должно являться следование конституционным положениям, ценностям и принципам, а в интерпретационной практике Конституционного Суда недопустимо расширительное толкование конституционных норм в следовании

⁸ Примером решения, формально конституционного, но вызвавшего протестные действия граждан, является изменение Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», в силу которого был повышен пенсионный возраст. Объяснению сути этого изменения было посвящено выступление Президента РФ В. В. Путина.

⁹ По мнению С. А. Авакьяна, конституционные и иных полномочия Президента РФ позволяют определить его как «лидера государства и общества» (см.: Авакян С. А. Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2014. Т. 2. С. 340.

¹⁰ Витрук Н. В. Верность Конституции : монография. М. : Изд-во РАП, 2008.

политической конъюнктуре. Одна из основных идей концепции — развитие конституционного правопонимания.

Применительно к Президенту РФ вопрос верности Конституции априори представляется неотъемлемым элементом его работы. Присяга главы государства включает в себя положения о необходимости «соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации» (ч. 1 ст. 82). Отсюда проистекает статус Президента России как «хранителя» как самой Конституции, так и ее принципов и целей. Выступая ценностным ориентиром действий главы государства, Конституция определяет его в качестве гаранта, доверяя ему важнейшую функцию по соблюдению и защите Конституции РФ и конституционного строя.

Таким образом, можно сделать вывод о сложившемся в конституционном праве России институте охраны Конституции, обеспечиваемой главой государства. В пределах указанного института законодательно регламентированы конструкции, из которых проистекают действия российского Президента, направленные на соблюдение и защиту Конституции РФ.

Соблюдение Конституции РФ заключается в актах и действиях главы государства в рамках конституционно (законодательно) закрепленных процедур. Президент России обладает многообразием вариантов действий для решения указанной проблемы, а при отсутствии правовой регламентации или слабой детализации порядка осуществления таких полномочий он должен руководствоваться частью 3 ст. 90 Конституции РФ, исходя из которых его указы и распоряжения не должны противоречить Конституции и федеральным законам¹¹.

Воплощением принципа доверия является наделение главы государства полномочиями по текстальному изменению Конституции России, что в своем постановлении обосновал Конституционный Суд¹². Федеральный законодатель, исходя из мнения судебного органа конституционного контроля, закрепил за Президентом РФ исключительные полномочия по подписанию и обнародованию Закона РФ о поправке к Конституции РФ и другие функции¹³.

Важным полномочием Президента РФ, отвечающим смыслу функции гаранта Конституции, является полномочие контроля в отношении постановления Совета

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П по делу о проверке конституционности ряда правовых актов, принятых в связи с урегулированием вооруженного конфликта в Чеченской Республике // С3 РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

¹² Речь идет о включении в конституционный текст поправок и изменений посредством подписания и официального опубликования актов, принятых в порядке ст. 136 и 137 Конституции РФ. См.: постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции РФ // С3 РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

¹³ В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ в Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» закреплены исключительные полномочия Президента РФ по подписанию, обнародованию Закона РФ о поправке к Конституции РФ, официальному опубликованию Конституции РФ с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу. См.: Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // С3 РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

Федерации об установлении результатов одобрения законодательными органами субъектов РФ принятого Закона РФ о поправке к Конституции РФ. В случае несогласия с постановлением Совета Федерации Президент вправе обратиться в Верховный Суд РФ с целью его обжалования (ч. 3 ст. 11).

В данном Законе обеспечена полнота следования принципу доверия, которая применительно к аспекту взаимоотношений Президента РФ и иных органов публичной власти должна заключаться не только в его правомочии по оценке содержания акта с позиции конституционности¹⁴, но и в контроле за соблюдением конституционно (законодательно) обусловленной процедуры принятия акта. Это особенно важно в отношении процедуры изменения текста Конституции Российской Федерации.

Особое полномочие Президента РФ, по мнению Конституционного Суда, заключается в изменении Конституции России, а именно ст. 65 в части внесения наименования субъекта РФ, осуществляемого посредством принятия указа¹⁵ на основании решения, принятого данным субъектом РФ. Таким образом, исходя из позиции Конституционного Суда, в вопросе изменения ст. 65 Конституции ввиду изменения наименования субъекта РФ глава государства обладает двумя правомочиями.

Во-первых, главе государства принадлежит полномочие по осуществлению контроля за тем, чтобы новое наименование субъекта РФ отвечало основам конституционного строя России¹⁶.

Во-вторых, при возникновении споров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами либо между субъектами РФ по поводу внесения нового наименования в ст. 65 Конституции РФ, Президента РФ вправе использовать согласительные процедуры и другие полномочия, предусмотренные ст. 85. Подтвердив конституционно установленное полномочие, Суд указал

¹⁴ Речь идет о правовой позиции Президента РФ о соответствии или несоответствии нормативного акта Конституции РФ, тогда как итоговое решение о конституционности либо неконституционности акта является исключительным правомочием Конституционного Суда РФ. Это было определено в постановлении Конституционного Суда от 06.04.1998 № 11-П (С3 РФ. 1998. № 16. Ст. 1879).

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П по делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации.

¹⁶ Конституционный Суд РФ определил критерии оценки конституционности: новое наименование субъекта РФ не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также предполагать изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта; не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией РФ, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции РФ идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции. См.: постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П.

на область его применения. Однако ни в вышеуказанном постановлении Конституционного Суда, ни в каком-либо ином нормативном акте не содержится регулирование согласительной процедуры. Ее осуществление, таким образом, остается на усмотрение Президента РФ. Возможны различные варианты: от создания согласительной комиссии до переговоров с участием Президента РФ.

В истории конституционной практики России глава государства уже неоднократно издавал указы о внесении нового наименования субъектов РФ в ст. 65 Конституции РФ (Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия — Алания, Чувашская Республика — Чувашия)¹⁷.

Защита Конституции РФ предполагает активные действия Президента РФ по пресечению нарушений Конституции органами и должностными лицами не только федерального уровня, но и субъектов РФ.

Российская Конституция устанавливает процедуру отмены главой государства постановлений и распоряжений Правительства России при их противоречии Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ (ч. 3 ст. 115). Так, например, Указом Президента РФ от 25.01.1999 № 111 было отменено Постановление Правительства РФ от 22.10.1998 г. № 1234 «О Правительственной комиссии по военно-техническому сотрудничеству Российской Федерации с иностранными государствами» по основанию противоречия ст. 9 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами», согласно которой к исключительным полномочиям Президента отнесены определение федеральных органов исполнительной власти по координации и контролю в области военно-технического сотрудничества и решению других задач государственного регулирования в этой области, а также создание в случае необходимости консультативных органов по вопросам военно-технического сотрудничества¹⁸.

В рамках защиты Конституции глава государства обладает полномочием по направлению запроса в Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции нормативных актов и проектов нормативных актов, определяемых ч. 2 и ч. 5 ст. 125 Конституции РФ. Конституционная реформа 2020 г. также наделила Президента России полномочием по осуществлению превентивного контроля в отношении проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также законов субъектов РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ. Наделение указанными полномочиями, несомненно, усиливает позиции Президента РФ, расширяет возможности превентивного контроля нормативных правовых актов.

¹⁷ Указ Президента РФ от 09.01.1996 № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 152 ; Указ Президента РФ от 10.02.1996 № 173 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 676 ; Указ Президента РФ от 09.06.2001 № 679 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2421.

¹⁸ URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2025).



Исходя из статуса гаранта Конституции, Президент наделен правом приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции России и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции).

В Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» включена конституционная конструкция, связанная с обязанностью главы государства вынести предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ, если оно не исполнило решение суда о признании изданного им нормативного правового акта неконституционным (незаконным) либо не отменило (не изменило) приостановленный указом Президента РФ нормативный правовой акт этого высшего должностного лица или исполнительного органа субъекта РФ и не обратилось в суд для разрешения спора о конституционности (законности) (ч. 1 ст. 29)¹⁹.

Режим конституционности обеспечивается действиями главы государства. Приостановление действия нормативного правового акта главы или органа исполнительной власти субъекта РФ делается в целях предупреждения возможной ошибки и по своей юридической природе является превентивной мерой, направленной на защиту конституционного строя. В случае, если глава субъекта РФ не исполняет решение суда о признании акта неконституционным (незаконным), Президентом РФ применяются к нему меры конституционной ответственности в виде предупреждения. Неисполнение судебного решения главой субъекта РФ можно рассматривать как направленное против сложившегося конституционного правопорядка. Это, с одной стороны, подрывает авторитет высшего должностного лица субъекта РФ, а с другой — наносит значительный вред публично-правовым отношениям, из чего следует ответственность за виновное нарушение конституционно-правовых норм.

Таким образом, обеспечение действия российской Конституции является основной функцией главы государства. Функция гаранта Конституции имманентно принадлежит Президенту России и направлена на стабильность действия конституционных ценностей и принципов в конституционном строем. Можно сделать вывод о сложившемся в конституционном праве России институте охраны Конституции, обеспечиваемой главой государства. В пределах указанного института законодательно регламентированы конструкции, из которых проис текают действия российского Президента, направленные на соблюдение и защиту Конституции РФ.

¹⁹ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2025) // С3 РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973 ; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6181.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аевакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2014. — Т. 2. — 911 с.
2. Витрук Н. В. Верность Конституции : монография — М. : Изд-во РАП, 2008. — 272 с.
3. Глава государства : колл. монография / отв. ред. А. М. Осавелюк. — М. : Проспект, 2023. — 378 с.
4. Колобаева Н. Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2007.
5. Кондрашев А. А. Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 11. — С. 15—25.
6. Краснов М. А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. — 2015. — № 2. — С. 5—17.
7. Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. — М. : Институт права и публичной политики, 2008. — 231 с.
8. Кутафин О. Е. Глава государства : монография. — М. : Проспект, 2013. — 558 с.
9. Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. — М. : Инфра-М ; Норма, 1996. — 234 с.
10. Панов А. А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
11. Радченко В. И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1995.
12. Чиркин В. Е. Глава государства (сравнительно-правовое исследование). — М. : Норма, 2010. — 239 с.

