

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**Конституционные основы деятельности Президента РФ по поддержанию
гражданского мира и согласия в стране**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 2 курса 261 группы
направления подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета

Дубовцевой Ангелины Евгеньевны

Научный руководитель
доцент кафедры конституционного
и муниципального права,
канд. юрид. наук, доцент _____
подпись, дата

Е.А. Абаева

Заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права
д-р. юрид. наук, профессор _____
подпись, дата

Г.Н. Комкова

Саратов
2026

Введение

Актуальность исследования обусловлена качественной трансформацией угроз национальной безопасности в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений. В условиях геополитического противостояния и информационной войны российское общество сталкивается с беспрецедентным внешним давлением, направленным на раскол по этническому и религиозному признакам. По данным Федерального агентства по делам национальностей, в 2025 году зафиксировано 38,5 тыс. негативных информационных поводов в сфере межнациональных отношений, что на 8% больше, чем годом ранее, причём почти половина деструктивного контента управлялась из-за рубежа. Рост насилия, мотивированного ненавистью, формирование этнических анклавов и увеличение числа преступлений, совершаемых мигрантами (более 41 тыс. в 2025 году), актуализируют задачу поддержания гражданского мира в разряд приоритетных функций высшего политического руководства страны.

Значимость исследования продиктована особым конституционно-правовым статусом Президента как гаранта Конституции и арбитра, обеспечивающего согласованное функционирование органов публичной власти. Конституционная реформа 2020 года впервые прямо закрепила в статье 80 Основного закона функцию Президента по поддержанию гражданского мира и согласия, что придало данному направлению президентской деятельности качественно новое доктринальное измерение. Вместе с тем, категория «гражданский мир и согласие» до настоящего времени не получила легальной дефиниции, а комплексное монографическое исследование конституционных основ деятельности Президента в данной сфере не проводилось, что обуславливает необходимость теоретического осмысления этого направления президентской власти.

Проблема исследования заключается в отсутствии системного научного осмысления конституционно-правовых механизмов деятельности Президента РФ по поддержанию гражданского мира и согласия, а также в правовой неопределённости самой категории «гражданский мир и согласие» и её нормативного содержания, что затрудняет как правоприменение, так и оценку эффективности реализации соответствующей конституционной функции.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации конституционных полномочий Президента РФ, направленных на обеспечение гражданского мира, социальной

и межнациональной стабильности, общественного согласия в Российской Федерации.

Предметом исследования является совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих полномочия Президента РФ по поддержанию гражданского мира и согласия, а также правоприменительная практика реализации этих норм.

Цель исследования заключается в выявлении и систематизации конституционно-правовых механизмов деятельности Президента Российской Федерации по поддержанию гражданского мира и согласия в стране, а также в определении направлений их совершенствования в условиях современных вызовов национальной безопасности.

Для достижения цели были поставлены следующие **задачи**:

- Проанализировать категорию «гражданский мир и согласие» в системе конституционного права.

- Исследовать историю формирования конституционно-правового статуса Президента РФ как национального лидера по поддержанию гражданского мира и согласия.

- Раскрыть вопрос поддержания гражданского мира и согласия в системе функций и полномочий Главы Российского государства.

- Осуществить анализ стратегического планирования в сфере поддержания гражданского мира и согласия в стране.

- Раскрыть координацию деятельности органов публичной власти по обеспечению их согласованного функционирования и взаимодействия.

- Определить ключевые аспекты обеспечения суверенитета, независимости и территориальной целостности, безопасности Российского государства как условий гражданского мира и согласия.

- Проанализировать взаимодействие Президента РФ с институтами гражданского общества в сфере поддержания гражданского мира и согласия.

- Исследовать зарубежный опыт поддержания Президентом гражданского мира и согласия.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы (системного и логического подхода, анализа и синтеза, индукции и дедукции), а также частно-научные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, структурно-функциональный).

Теоретическую базу исследования составляют работы ведущих отечественных учёных-конституционалистов, в частности, Е.А. Абаевой, С.А. Авакьяна, Н.В. Витрука, Г.Н. Комковой, А.А. Кондрашева, А.А. Клишаса, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, А.Н. Писарева, В.А. Тишкова, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, В.Д. Зорькина, а также труды в области

этносоциологии Л.М. Дробижевой и исследования зарубежных моделей президентской власти.

Положения, выносимые на защиту:

1. Гражданский мир и согласие является целью принятия действующей Конституции РФ, выступает конституционно значимой ценностью и ориентиром конституционного развития. Атрибуты гражданского мира заложены в тексте Конституции РФ (народовластие, социальное государство, идеологическое многообразие и политический плюрализм, запрет на государственную и иную обязательную идеологию, запрет экстремистской деятельности и разжигания социальной розни, свобода совести и вероисповедания, мысли и слова, запрет цензуры). Гражданский мир представляет собой не просто отсутствие деструктивной борьбы между социальными стратами, но политический курс развития страны, поддерживаемый большинством её граждан.

2. Ведущая роль в поддержании гражданского мира и согласия должна принадлежать государству в лице его органов и должностных лиц, объединённых в единую систему и осуществляющих правотворчество и правоприменение. Закрепление в конституционном тексте в 2020 году функции Президента РФ по поддержанию гражданского мира и согласия придало тексту преамбулы в данной части практико-ориентированный характер, направленный на достижение указанной конституционной ценности.

3. Обосновано, что действующее российское законодательство не содержит легального определения гражданского мира и согласия, что создаёт правовую неопределённость при реализации Президентом РФ соответствующей функции. Предлагается под гражданским миром понимать состояние общества, характеризующееся отсутствием внутренних вооружённых и невооружённых конфликтов, насилия и межнациональных противоречий, обеспечивающее устойчивое функционирование государственных и общественных институтов; под гражданским согласием – добровольный консенсус различных социальных групп, национальностей, религиозных конфессий и политических сил относительно традиционных культурно-нравственных ценностей и конституционных целей развития.

4. Стратегическое планирование в сфере поддержания гражданского мира и согласия представляет собой многоуровневую систему документов (ежегодного послания Федеральному Собранию, Стратегии национальной безопасности, Стратегии противодействия экстремизму, Стратегии государственной национальной политики, Основ государственной политики по сохранению традиционных духовно-нравственных ценностей), однако эффективность данной системы снижается вследствие отсутствия

законодательного определения категории «гражданский мир и согласие», фрагментарности стратегических установок и отсутствия единого механизма мониторинга и оперативной корректировки стратегических планов.

5. Координационная деятельность Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования органов публичной власти в сфере поддержания гражданского мира и согласия, опирающаяся на систему государственных и совещательных органов (Государственный Совет РФ, Совет Безопасности, Совет по международным отношениям, Совет по развитию гражданского общества и правам человека), характеризуется дублированием компетенции совещательных структур и неполнотой оценочных показателей эффективности. Предлагается дополнить перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ самостоятельным критерием «состояние гражданского мира и международного согласия в субъекте Российской Федерации».

6. Обеспечение суверенитета, независимости, территориальной целостности и безопасности Российского государства и поддержание гражданского мира и согласия в стране соотносятся не как самостоятельные, изолированные функции Президента, а как взаимообусловленные элементы единой конституционной миссии главы государства. Внешняя безопасность создаёт материальные и политические предпосылки для внутреннего согласия, в то время как гражданский мир обеспечивает прочный тыл, без которого невозможно эффективное отстаивание национальных интересов на международной арене.

7. Сравнительно-правовой анализ зарубежных моделей (Франция, США, Германия, Казахстан, Индонезия) свидетельствует, что эффективность деятельности главы государства по поддержанию гражданского мира и согласия детерминирована не столько объёмом формальных полномочий, сколько наличием процедурных ограничений дискреции и развитостью диалоговых инструментов. Выявлен положительный опыт для имплементации в отечественную практику: обязательные предварительные консультации президента с парламентом перед введением чрезвычайного положения; создание в структуре президентского аппарата постоянно действующей диалоговой площадки для оперативного взаимодействия с национально-культурными автономиями; а также закрепление за президентом права назначать независимого посредника для урегулирования масштабных социальных конфликтов.

8. Президент РФ играет роль объединяющего начала в системе государственной политики по поддержанию гражданского мира и согласия. Поддержание гражданского мира как необходимого условия существования

исторически сложившегося государственного единства должно обеспечиваться доверием к власти Президента, её преемственностью и транзитом в рамках конституционных установлений, реальным учётом общественного мнения и вовлечённостью институтов гражданского общества в управление делами страны.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что оно восполняет пробел в науке конституционного права, связанный с системным изучением поддержания гражданского мира и согласия как самостоятельного направления президентской власти. Сформулированные теоретические положения, выводы и определения могут быть использованы для дальнейших научных исследований в области конституционного права, политической юриспруденции и теории национальной безопасности.

Практическая значимость исследования состоит в том, что разработанные рекомендации могут быть использованы в учебном процессе при преподавании курсов «Конституционное право России», «Правовой статус Главы государства», а также в правотворческой деятельности при совершенствовании законодательства в сфере стратегического планирования и оценки эффективности деятельности органов публичной власти.

Структура работы определена задачами исследования, логикой раскрытия темы. Работа состоит из введения, трёх глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

Основное содержание работы

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, определены цель, задачи, объект и предмет исследования, дана общая характеристика методологической, теоретической и правовой основ выпускной квалификационной работы, показана теоретическая и практическая значимость результатов исследования, определена степень научной разработанности и научная новизна, а также изложены основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава **«Роль Президента РФ в системе поддержания гражданского мира и согласия в стране»** включает в себя три параграфа.

В параграфе 1.1 *«Категория «гражданский мир и согласие» в системе конституционного права» анализируется содержание данной категории. Установлено, что термин «гражданский мир» содержится в преамбуле Конституции РФ, однако в ключевых нормативных правовых документах он практически не раскрывается. Понятие не рассматривается в федеральных конституционных законах «О военном положении» и «О чрезвычайном положении», в федеральных законах «О безопасности», «О противодействии*

терроризму», «О противодействии экстремистской деятельности», «Об обороне», «О гражданской обороне». Проанализировано закрепление категории в конституциях и уставах субъектов РФ (Республика Адыгея, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика). Сделан вывод о незавершённости законодательного определения гражданского мира как конституционно-правовой категории и предложено авторское определение: под гражданским миром следует понимать состояние общества, при котором отсутствуют внутренние конфликты, насилие и межнациональные противоречия; под гражданским согласием – добровольное и взаимное согласие различных социальных групп, национальностей, религий и политических сил на совместное сосуществование и развитие.

В параграфе 1.2 *«История формирования конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации как национального лидера по поддержанию гражданского мира и согласия»* проведён историко-правовой анализ эволюции института Президента (1991–2024 гг.). Рассмотрены ключевые этапы: учреждение поста Президента РСФСР в 1991 году, конституционный кризис 1993 года, принятие Конституции РФ 1993 года, реформы 2000-х годов и конституционная реформа 2020 года. Обосновано, что функция поддержания гражданского мира и согласия, первоначально присутствовавшая лишь в преамбуле Конституции и выводимая доктринально из статьи 80, после поправок 2020 года приобрела статус прямого конституционного полномочия. Выявлен устойчивый тренд на расширение формальных и фактических полномочий Президента при одновременном ослаблении парламентских и федеративных сдержек.

В параграфе 1.3 *«Поддержание гражданского мира и согласия в системе функций и полномочий Главы Российского государства»* проанализирована система полномочий Президента в действующей конституционной модели. Установлено, что для поддержания гражданского мира наиболее значимы полномочия в сфере безопасности, обороны, чрезвычайных ситуаций и федеративного устройства. Выявлены системные проблемы: дуализм конституционных и законодательных основ, несогласованность полномочий Президента с полномочиями иных органов, отсутствие эффективного контроля за реализацией полномочий (механизм импичмента практически неработоспособен), смешение нормативных и ненормативных указов. Особое внимание уделено анализу взаимодействия Президента с институтами гражданского общества, включая Общественную палату РФ, Совет по межнациональным отношениям, Межрелигиозный совет.

Вторая глава **«Деятельность Главы государства по поддержанию гражданского мира и согласия в России»** включает в себя четыре параграфа.

В параграфе 2.1 *«Стратегическое планирование в сфере поддержания гражданского мира и согласия в стране»* проанализирована система документов стратегического планирования. Установлено, что Президентом создана многоуровневая система (Стратегия национальной безопасности, Стратегия государственной национальной политики, Стратегия противодействия экстремизму, Основы государственной политики по сохранению традиционных духовно-нравственных ценностей, Указ о национальных целях развития до 2030 года). Выявлены три ключевые проблемы: отсутствие легальной дефиниции «гражданского мира и согласия», фрагментарность стратегических документов при отсутствии единого координирующего акта, а также недостаточная гибкость механизмов мониторинга и корректировки стратегических планов.

В параграфе 2.2 *«Координация деятельности органов публичной власти по обеспечению их согласованного функционирования и взаимодействия в деле поддержания гражданского мира и согласия в стране»* исследована трёхуровневая система координации (Президент – Государственный Совет и Совет Безопасности – Правительство РФ), усиленная институтами полномочных представителей в федеральных округах. Выявлены дисфункции: асимметрия информационных потоков, отсутствие в перечне показателей оценки эффективности губернаторов критерия, отражающего состояние гражданского мира, а также дублирование компетенции совещательных органов при Президенте. Предложено дополнить перечень показателей оценки эффективности критерием «состояние гражданского мира и межнационального согласия в субъекте Российской Федерации».

В параграфе 2.3 *«Обеспечение суверенитета, независимости и территориальной целостности, безопасности Российского государства как условия гражданского мира и согласия в стране»* обоснована взаимообусловленность внешней безопасности и внутреннего согласия. Установлено, что действующее законодательство («О безопасности», «Об обороне») регулирует преимущественно внешние аспекты безопасности, оставляя без должной конкретизации их взаимосвязь с внутривнутриполитической стабильностью. Внешняя безопасность создаёт материальные и политические предпосылки для внутреннего согласия, в то время как гражданский мир обеспечивает прочный тыл для отстаивания национальных интересов на международной арене.

В параграфе 2.4 *«Взаимодействие с институтами гражданского общества в сфере поддержания гражданского мира и согласия в России»* проанализирована сложившаяся многоуровневая система взаимодействия (Общественная палата, Совет по межнациональным отношениям, Совет по

правам человека, Межрелигиозный совет, Фонд президентских грантов). Выявлено, что эффективность данной системы снижается вследствие фрагментарности обратной связи, неравномерности вовлечённости региональных институтов гражданского общества и рекомендательного (юридически необязывающего) характера решений совещательных структур.

Третья глава **«Зарубежный опыт по поддержанию президентом гражданского мира и согласия»** посвящена сравнительно-правовому анализу моделей Франции, США, Германии, Казахстана, Индонезии и Беларуси. Установлено, что наиболее близкой к российской по форме правления является французская модель, однако именно во Франции разработаны более совершенные процедурные ограничения чрезвычайных полномочий и институт президентского посредничества. Американская модель эффективна для оперативного реагирования, но создаёт риск превышения власти. Германская модель демонстрирует высокую интегративную функцию за счёт диалоговых инструментов. Разработан пакет из шести мер по заимствованию иностранного опыта, включающий: введение обязательных предварительных консультаций с парламентом перед введением чрезвычайного положения; учреждение института президентского посредничества; создание механизма оперативного ввода войск с последующим парламентским контролем; институционализацию президентской диалоговой площадки с мигрантскими и национально-культурными сообществами; внедрение модели «президентских постановлений вместо законов»; заимствование казахстанского опыта оперативного регулирования публичных мероприятий.

В **заключении** работы представлены основные результаты проведённого исследования, сформулированы выводы и предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере конституционно-правового регулирования деятельности Президента РФ по поддержанию гражданского мира и согласия в стране.

Основные положения магистерской работы получили научное обсуждение в рамках следующих конференциях / круглых столах:

1. Участие в XVI Международной научно-практической конференции на тему: «Права человека в современном мире: концепции, реальность, будущее», посвященная Дню прав человека, 06 декабря 2024 г. С темой: «Поддержание гражданского мира и согласия в системе функций и полномочий Главы Российского государства».

2. Участие в круглом столе, посвящённый конституционному суду 28 ноября 2024 г. С темой: «Формы и принципы взаимодействия Президента с Конституционным Судом РФ».

3. Участие в XVII Международном Конституционном Форуме, посвященного 20-летию возрождения юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского «Сбалансированность прав и обязанностей гражданина в конституционном пространстве современной России». С тезисами выступления на тему: «Взаимодействие Президента РФ с институтами гражданского общества в сфере поддержания гражданского мира и согласия в России».