

Научная статья

УДК 342.5

DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-1-5-15

Указное право в механизме конституционной модернизации

Семен Евгеньевич Дробот

Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия

dse1991@rambler.ru

Аннотация

В статье проанализировано влияние указного права на процесс преобразования политических институтов современной России, рассмотрена практика функционирования российского президентства в части определения им приоритетных направлений развития государства, национальных целей и модернизации конституционного пространства России. В исследовании поднята проблема соотношения такой практики с доктринами либерального республиканизма и разделения властей. Автором предпринята попытка показать, что феномен указного права имеет прогрессивное значение для конституционного развития России и может быть направлен на расширение применения форм делиберативной демократии в отечественном конституционализме. Делается вывод о необходимости совершенствования контроля исполнения программно-политических актов главы государства президентской администрацией и введения гарантий участия юридического научного сообщества в процессе обсуждения конституционных поправок.

Ключевые слова

глава государства, президент, конституционная модернизация, указы президента, разделение властей, делиберативная демократия

Благодарности

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-00627, <https://rscf.ru/project/23-28-00627/> («Коммуникативный конституционализм и конституционная мобилизация: проблема делиберативного участия в публичном и информационном пространстве и трансформация системы публичной власти (концепты, нормы и институциональные механизмы)»).

Для цитирования

Дробот С. Е. Указное право в механизме конституционной модернизации // Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 1. С. 5–15. DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-1-5-15

Decree Law in the Mechanism of Constitutional Modernization

Semyon E. Drobot

Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russia

dse1991@rambler.ru

Abstract

The article analyzes the influence of the decree right on the process of transforming the political institutions of modern Russia, considers the practice of the functioning of the Russian presidency in terms of determining the priority directions for the development of the state, national goals and modernization of the constitutional space of Russia. The study raises the problem of the correlation of this practice with the doctrines of liberal republicanism and the separation of powers. The author made an attempt to show that the phenomenon of decree law has a progressive significance for the constitutional development of Russia and can be aimed at expanding the use of forms of deliberative democracy in domestic constitutionalism. It is concluded that it is necessary to improve the control over the implementation of the program and

© Дробот С. Е., 2023

political acts of the head of state by the presidential administration and the introduction of guarantees for the participation of the legal scientific community in the process of discussing constitutional amendments.

Keywords

head of state, president, constitutional modernization, presidential decrees, separation of powers, deliberative democracy

Funding

The study was funded by Russian Science Foundation according to the research project No. 23-28-00627, <https://rscf.ru/en/project/23-28-00627/> ("Communicative constitutionalism and constitutional mobilization: the problem of deliberative participation in the public and information space and the transformation of the public power system (concepts, norms and institutional mechanisms)").

For citation

Drobot S. E. Decree Law in the Mechanism of Constitutional Modernization. *Juridical Science and Practice*, 2023, vol. 19, no. 1, pp. 5–15. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-1-5-15

Конституционную модернизацию можно рассматривать в качестве процесса, сочетающего в себе политические и правовые элементы и процедуры в границах информационного, политического и правового пространства России в период разработки, принятия и адаптации конституционных поправок 2020 г. Отечественная традиция рассматривает главу государства в качестве основного субъекта конституционной политики, посредством указного нормотворчества вовлекающего в ее реализацию высшие органы государства и институты гражданского общества. В этой связи с позиций эффективности, а также доктрины делиберативного конституционализма, предполагающей демократическое вовлечение в процесс преобразования конституции, требуется выявить роль указного права в механизме конституционной модернизации.

И. А. Кравец, анализируя конституционную реформу 2020 г. и опираясь на концепцию децизионизма К. Шмитта, отмечает, что глава государства выступает субъектом учредительной власти, поскольку именно он инициировал новый прямо не предусмотренный Конституцией РФ порядок принятия и вступления в силу конституционных поправок [1, с. 8]. Такая постановка вопроса позволяет говорить о президентском суверенитете по аналогии с парламентским суверенитетом в британском конституционализме или монархическим суверенитетом в России пореформенного периода 1906–1917 гг. Российская модель разделения властей и республиканской формы правления во многом близка смешанной модели, однако имеет специфические особенности, способствующие усилению президентской власти в системе разделения властей и формированию президентского конституционализма. Наиболее нетипичной для либерального республиканизма и разделения властей конституционной функцией президентства, распространенной в некоторых государствах на постсоветском пространстве, является определение основных направлений внутренней и внешней политики. Такая функция закреплена за Президентом РФ в статье 80 Конституции РФ, аналогичные положения содержатся в конституционных текстах Казахстана (статья 40) и Таджикистана (статья 69). В странах с республиканской формой правления такая функция, как правило, присуща либо парламенту (например, в Белоруссии, Грузии, Кыргызстане, Молдавии, Туркменистане, Узбекистане, Украине), либо правительству, формируемому на основе парламентского большинства (Армения, Болгария, Греция, Словакия, Франция, ФРГ). Во многих конституционных государствах такая функция вообще не закрепляется за каким-либо органом государственной власти, поскольку современные модели разделения властей предполагают ту или иную степень независимости ветвей власти в рамках закрепленной за ними компетенции.

В Российской Федерации реализация программно-политической функции главы государства осуществляется, во-первых, посредством обращения Президента РФ к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении страны, об основных направлениях внутренней и внешней политики, во-вторых, через издание программно-политических указов. Такими указами задаются ориентиры для органов всех ветвей публичной власти в целях выполнения

ими их конституционных функций. Кроме того, расширительное толкование конституционных функций Президента РФ позволяет издавать указы, направленные на преобразование правовой системы страны по широкому, выходящему далеко за пределы исполнительной власти кругу вопросов, восполняющие пробелы в федеральном законодательстве. При этом Конституционный Суд РФ отметил, что Конституция РФ устанавливает обязательность для всех органов публичной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых в соответствии с ее статьей 80¹, поэтому можно сделать вывод об обязательности основных направлений политики, определяемых главой государства, для всех без исключения ветвей власти. Представляется, что развитие института программно-политических и исполняющих указов главы государства способствует трансформации принципа разделения властей в сторону его понимания как «разделения труда», где все органы государства каждый в своей области проводят в жизнь решения верховного органа власти.

В отечественной научной литературе исполняющие указы получили название «указного права», которое в целом оценивается отрицательно [2, с. 470]. Л. А. Окуньков подчеркивает, что такие указы характерны для стран с дуалистической монархией, где глава государства является субъектом законодательной власти [3, с. 59–60]. Конституция РФ 1993 г. не закрепила подзаконный характер президентского нормотворчества, а лишь указала на недопустимость противоречия актов главы государства федеральным законам. Развитию «указного права» поспособствовал и отказ разработчиков Основного закона РФ от института контрасигнатуры президентских актов. В зарубежных государствах правовые акты президента – указы, распоряжения, декреты, как правило, издаются главой государства в целях реализации его конституционных полномочий, при этом в парламентской республике такие акты чаще всего носят ненормативный характер, а нормативные акты скрепляются подписью премьер-министра и (или) ответственного министра [4, с. 45]. Контрасигнатура не чужда и смешанным республикам. Так, во Франции акты Президента Республики, кроме предусмотренных в статьях 8 (абзац первый), 11, 12, 16, 54, 56 и 61 Конституции, подлежат контрасигнации Премьер-министром и в случае необходимости ответственными министрами. О необходимости введения контрасигнатуры актов главы государства в России говорят многие отечественные ученые-конституционалисты [5, с. 143; 6, с. 30], но она не введена в конституционный текст и после поправок 2020 г.

На наш взгляд, указное право не находит основания в доктрине либерального республиканства, основанного на идее баланса властного каркаса, где все властные институты наделены инструментами правового противодействия другим властным субъектам в случае посягательства с их стороны на базовые конституционные ценности. Современный российский конституционализм в период начала своего формирования в 1993 г. и последующего развития сохранил собственные, нелиберальные, автохтонные черты, которые, прежде всего, проявляются в механизме организации государственной власти с опорой на исторические традиции отечественной государственности и социокультурные ценности многонационального народа России. Так, И. А. Кравец говорит о формировании системы президентского конституционализма, когда глава государства формирует широкую социально-политическую и правовую матрицу понимания и актуализации конституционных норм и принципов в различных сегментах правовой системы страны [7, с. 4–7]. Традиционно такая роль главы государства во властной системе многими отечественными исследователями критически оценивается с позиций либерального конституционализма. По мнению А. А. Арутюняна, большинство постсоветских стран – членов СНГ, включая Россию, фактически выстраивают суперпрезидентскую республику, основанную на дисбалансе властного каркаса в сторону усиления президентской власти и персоналистского режима [5, с. 104, 138–140]. С точки зрения М. А. Краснова, институт

¹ По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 года № 9-П // Рос. газета. – 06.12.2006. – № 274.

президентства стремится приобрести не свойственные его природе монархические качества, а процесс приобретения таких качеств именуется «монархизацией» президентской власти [8, с. 87]. Е. А. Лукьянова вообще называет отечественную форму правления выборной монархией с системой престолопреемства [9, с. 6]. Однако, по нашему мнению, в контексте ценностного измерения указное право следует рассматривать с позиции его влияния на укрепление российской государственности. Конституция РФ связывает именно с государством развитие и защиту конституционных ценностей. Так, провозглашая права человека в качестве высшей ценности, Основной закон акцентирует внимание на государстве как субъекте процесса признания, соблюдения и защиты прав человека. В этой связи укрепление российской государственности и сильное государство выступают факторами развития общества и человека. Указное право в России исторически выступало важнейшим звеном в механизме модернизации социально-политического и социально-экономического строя. В отечественной истории, значительная часть которой относится к монархическому периоду, традиционным преобразователем и регулятором государственного строя выступал монарх – глава государства. К числу основных преобразовательных средств монархической власти относились высочайшие указы и манифесты, издававшиеся по широкому кругу вопросов, включая учреждение различных государственных органов и реформирование общественного и социального строя страны. Е. А. Лукьянова, анализируя историю становления и развития указного права, отмечает, что указы как источники права появились на Руси еще до образования единого централизованного государства, а затем были использованы при создании Судебника 1497 г. [10, с. 55–67]. В период между судебниками 1497 и 1550 гг. и Соборным Уложением 1649 г. действовали «Новоуказные статьи». При этом судебники не уничтожали прежде данных великокняжеских уставных грамот, а допускали их сосуществование [11, с. 17]. Колоссальную роль в государственном управлении приобрели указы в период преобразовательных реформ Петра I [12, с. 52]. Такие крупномасштабные преобразования социального строя государства, как дарование вольности дворянству, а также освобождение крепостных крестьян осуществлялись в форме высочайших манифестов – актов монарха. В дореволюционной науке государственного права исследование роли актов монарха в государственных преобразованиях также нашло отражение. Так, Б. А. Кистяковский подразделял все высочайшие манифесты на законодательные и манифесты-декларации, содержащие программные положения [13, с. 520–521]. Программные манифесты суть законы, но принимались по другой, более упрощенной по сравнению с законом, процедуре, так как они являлись актами непосредственного выражения воли монарха, были обращены к народу, поэтому не нуждались в обсуждении на Государственном совете. По мнению ученого, такие манифесты имели громадное принципиальное значение, поскольку указывали программу для будущей законодательной деятельности.

Реформирование российской государственности на конституционных началах в 1905–1906 гг. не изменили прогрессивной роли указного нормотворчества и сделали его важным инструментом конституционных преобразований – утверждение актом императора Основных законов Российской Империи 1906 г., которые рассматриваются многими конституционалистами в качестве первой, октроированной (дарованной) конституции России. Конституционное развитие России в условиях постсоветской реальности также связано с участием лидера государства в конституционных преобразованиях. Как отмечает И. А. Кравец, в условиях президентского конституционализма глава государства имеет политическую возможность инициировать не только реформы в различных областях государственной и общественной жизни, в различных отраслях права, но и быть решающим субъектом конституционной модернизации [7, с. 4–7]. Ученый указывает на то, что конституция несет в себе символический ген традиции об опыте конституционных преобразований [14, с. 4]. В период конституционного кризиса 1993 г. в Российской Федерации сказалось большое влияние первого Президента РФ Б. Н. Ельцина на ход разработки нового конституционного проекта и на последующее принятие Конституции РФ на всенародном референдуме, отражающей победу Президента РФ

в противостоянии с Верховным Советом РФ, что наложило отпечаток на конституционализацию разделения властей и принципы взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти. В 2008 и 2014 гг. по инициативе Президента РФ осуществлены конституционные реформы, затрагивающие вопросы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти, судебной системы и организации прокуратуры, формирования Совета Федерации. Конституционная реформа 2020 г. также инициирована главой государства, но в отличие от предшествующих этапов реформирования Конституции 1993 г., конституционная модернизация 2020 г. ознаменована президентскими предложениями, вносящими коррективы в сам порядок внесения конституционных поправок. В этой ситуации глава государства выступил источником учредительных полномочий [1, с. 4]. Распоряжением Президента РФ от 15.01.2020 создана рабочая группа по подготовке предложений о поправках в Конституцию РФ, в которую вошли представители гражданского общества, что расширило формы участия граждан в процедуре обсуждения изменения Основного закона РФ². По предложению Президента РФ внесены положения о предварительном судебном конституционном контроле поправок и проведении общероссийского голосования по вопросу их одобрения, что способствует развитию конституционных положений.

Предварительный нормоконтроль усиливает механизм охраны конституции и направлен на реальное обеспечение конституционного предписания о том, что никакие иные положения конституции не могут противоречить основам конституционного строя, поскольку до 2020 г. ни один властный институт не был наделен правом оценки поправок на соответствие основным конституционным принципам. Проведение общероссийского голосования вновь актуализировало развитие форм делиберативной демократии. Введение общероссийского голосования в число стадий конституционного процесса реформирования конституции по инициативе Президента РФ развивает конституционные положения о формах непосредственного участия народа в осуществлении своей власти. Конституция РФ в своих главах (4–8) подробно раскрывает механизмы представительной демократии, связанной с организацией и функционированием органов государственной власти, однако ощущается недостаток конституционного регулирования форм непосредственного участия граждан в принятии решений. Относительно оценки института общероссийского голосования в науке не сложилось единого подхода. Т. Я. Хабриева, А. А. Клишас указывают на то, что длительность действия норм Закона РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ (далее – Закон РФ о поправке к Конституции РФ)³, устанавливающего обязательность проведения голосования для легитимации поправок, не определена, в связи с чем возможно применение этих положений в будущем в случае очередной конституционной реформы [15, с. 237–238]. И. А. Кравец относит институт общероссийского голосования к элементам делиберативного конституционализма, применяемого в специальном одноразовом порядке (*ad hoc*), и говорит о перспективах практики делиберативного участия на различных территориальных уровнях Российской Федерации [16, с. 15]. Делиберативная демократия связана с коммуникативным типом власти, где порядок выработки управленческих решений предполагает обоснование предлагаемого варианта решения через дискуссию и согласительные процедуры, в которых участвуют как публичная власть, так и адресаты властного предписания [17, с. 86]. В основе делиберативной демократии заложена идея о необходимости достижения социального консенсуса [18, с. 15]. Социальный состав рабочей группы по подготовке предложений по изменению Конституции был весьма разнообразен, включал в себя представителей как ор-

² О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации: распоряжение Президента Российской Федерации от 15.01.2020 № 5-рп // Собрание законодательства РФ. 2020. № 3. Ст. 251.

³ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ // Рос. газета. 16.03.2020. № 55.

ганов власти, так и гражданского общества от науки и образования, культуры, здравоохранения, профессиональных союзов, которые представили широкий спектр позиций относительно реформирования Основного закона РФ. Однако ни Указом Президента РФ⁴, ни Законом РФ о поправке к Конституции РФ не предусмотрены формы и гарантии всенародного обсуждения проекта конституционных поправок за пределами президентской рабочей группы. Так, И. А. Кравец отмечает, что сохраняется дефицит форм и способов участия граждан в учредительной власти, которые необходимо расширять посредством вовлечения граждан в процесс разработки и принятия как конституционных поправок, так и новой конституции, в том числе посредством использования информационных технологий и интернет-пространства [19, с. 55]. Указное право могло бы восполнить недостаток цифрового и информационного обеспечения институтов демократического участия граждан в процессе конституционной модернизации и принятии иных публично значимых решений. Определенной основой для прогресса в вопросе участия граждан в принятии публично значимых решений выступила платформа «Российская общественная инициатива», когда в 2013 г. Указом Президента РФ были определены правила рассмотрения общественных инициатив граждан РФ по вопросам социально-экономического развития страны и государственного управления⁵. Однако указанные правила связывают положительное экспертное заключение по представленным инициативам с их соответствием положениям Конституции РФ, что делает невозможным выдвижение инициатив об изменении Конституции РФ. Полагаем верным внести изменения в правила рассмотрения общественных инициатив, установив возможность внесения предложений, касающихся пересмотра конституции и внесения конституционных поправок.

Посредством указного права осуществляется не только преобразование самого конституционного пространства, но и развитие конституционных положений в различных сферах правового порядка, мобилизация усилий органов законодательной и исполнительной власти по реализации конституционной политики, выполнению конституционных целей и функций публичной власти. В рамках реализации своей программно-политической функции Президент РФ издал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁶, определяющий приоритетные национальные проекты в социально-экономической и социально-культурной сферах по 12 направлениям стратегического развития. В начале предыдущего конституционного срока полномочий Президента РФ глава государства также определил стратегические цели развития страны в «майских указах». В отдельных странах на постсоветском пространстве, где центр принятия стратегических решений в области политического и социально-экономического развития государства расположен за пределами парламента, в президентских структурах, преобразования государственности осуществляются посредством президентских стратегических инициатив, утверждаемых программными указами. Так, в Республике Узбекистан принята Стратегия развития Узбекистана на 2022–2026 годы, предусматривающая: 1) построение гуманного государства путем возвышения чести и достоинства человека и дальнейшего развития свободного гражданского общества; 2) реформирование правовой системы; 3) развитие социальной сферы; 4) совершенствование экономической модели; 5) обеспечение национальных интересов в разрешении

⁴ О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 17.03.2020 № 188 // Рос. газета. 19.03.2020. № 59.

⁵ О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

⁶ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 // Рос. газета. 09.05.2018. № 97.

глобальных проблем современности⁷. В Туркменистане главой государства представлены программы по социально-экономическому развитию государства на 2022–2052 годы⁸. В Республике Казахстан действует Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденный Указом Президента Республики Казахстан⁹. План запускает процессы третьей модернизации страны и ставит задачи по ускоренному экономическому росту.

Реализация конституционных целей государства и развивающих их положений, содержащихся в программно-политических актах Президента РФ, возлагается на все органы публичной власти и, прежде всего, органы исполнительной власти, в связи с чем требуется совершенствование механизма контроля и привлечения их к ответственности за ненадлежащее исполнение президентских стратегических документов. В практике взаимоотношений Президента РФ и Правительства РФ сложилось разделение сфер деятельности этих органов государственной власти, где первый отвечает, прежде всего, за оборону, безопасность и внешнюю политику, а второй – за социально-экономическое развитие страны. Вряд ли такую модель можно считать конституционно обоснованной. Основной закон РФ относит к функциям главы государства определение основных направлений внутренней и внешней политики. Внутренняя политика включает вопросы и социально-экономического и социально-культурного характера, поэтому контроль исполнения приоритетов социально-экономического развития страны – обязанность главы государства. Основная институциональная проблема президентского контроля деятельности органов исполнительной власти состоит в отсутствии должного размежевания главы государства и структур исполнительной власти. На Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти возлагается полномочие по разработке проектов президентских указов в соответствующих сферах государственного управления. Отчет органов федеральной исполнительной власти о своей деятельности представляется главе государства, который оценивает их работу, во многом исходя из показателей, представленных самой исполнительной властью, поэтому требуется совершенствование статуса президентской администрации как параллельного исполнительной власти государственного органа, способного самостоятельно осуществлять сбор информации и оценивать эффективность реализации органами исполнительной власти президентских программ. В настоящее время в структуре администрации Президента РФ можно выделить три основных блока подразделений: 1) общие вспомогательные подразделения (канцелярия, управление пресс-службы и информации, служба протокола, управление информационного и документационного обеспечения, управление по работе с обращениями), которые обеспечивают сопровождение деятельности главы государства как органа власти; 2) управления, способствующие реализации отдельных конституционных полномочий Президента РФ (управления по обеспечению конституционных прав граждан, по вопросам государственной службы и кадров, по государственным наградам); 3) подразделения, отвечающие за отдельные отрасли государственного управления (управление научно-образовательной политики, управление по внешней политике, управление по развитию информационно-коммуникационных технологий и инфраструктуры связи и др.). Однако третий блок подразделений

⁷ О Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022–2026 годы: Указ Президента Республики Узбекистан от 28.01.2022 № УП-60 // Официальный сайт Президента Республики Узбекистан. Режим доступа: <https://president.uz/ru/lists/view/4954> (дата обращения: 14.03.2023).

⁸ Утверждена Программа Возрождения новой эпохи могущественного государства: Национальная программа социально-экономического развития Туркменистана на 2022–2052 годы // Туркменистан сегодня: государственное информационное агентство Туркменистана. Режим доступа: <https://turkmenistan.gov.tm/ru/post/60781/utverzhdjena-programma-vozhrozhdenie-novoj-epohi-mogushchestvennogo-gosudarstva-nacionalnaya-programma-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-turkmenistana-v-2022-2052-godah> (дата обращения: 14.03.2023).

⁹ Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. Режим доступа: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs (дата обращения: 14.03.2023).

не охватывает все сферы государственного управления. Для наиболее эффективного президентского контроля необходимо создание параллельных федеральным органам исполнительной власти подразделений администрации Президента РФ по основным приоритетным направлениям, указанным в программно-политических указах главы государства и установления ими коммуникации с правительственными структурами. К числу возможных подразделений президентской администрации, требующих институционализации, можно отнести: управление сельского хозяйства и развития сельских территорий; управление промышленности, в особенности оборонно-промышленного комплекса; управление вопросов стратегического развития здравоохранения; управление финансовой политики; управление экономического развития; управление государственной культурной политики. Данные подразделения президентской администрации могли бы не только формулировать предложения главе государства для определения им соответствующих приоритетных направлений развития соответствующих отраслей, но и осуществлять контроль деятельности федерального правительства и федеральных органов исполнительной власти, готовить экспертные заключения на поступающие из Правительства документы, связанные с реализацией приоритетов социально-экономического развития, собственные (альтернативные правительственным справкам и отчетам) аналитические и справочные материалы главе государства для последующей оценки деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, а также проводить совещания с участием руководителей федеральных органов исполнительной власти в целях выполнения ими программно-политических указов и поручений Президента РФ.

Таким образом, указное право и преобразующая роль главы государства позволили вовлечь в процесс конституционной модернизации не только высшие политические органы государства, но и институты конституционного правосудия, гражданского общества, а также непосредственно граждан РФ. При этом практика определения стратегии развития государства актами главы государства укоренена в отечественной истории, соответствует российским государственно-правовым традициям с доминированием исполнительной власти в системе разделения властей и во многом связана с воспроизводством несвойственного либеральному республиканизму пониманию места и роли института президента в системе государственной власти как главного субъекта конституционной модернизации. Функция Президента РФ как главного регулятора государственного строя и субъекта конституционно-политических и социально-экономических преобразований оправдана необходимостью модернизации и укрепления государственности. Избранный с использованием мажоритарной системы абсолютного большинства глава государства имеет высокое народное доверие, мандат на определение государственного курса, однако демократические основы современной российской государственности и развитие информационных технологий требуют вовлечения в процесс принятия фундаментальных (конституционных) решений непосредственно граждан, представителей всех институтов гражданского общества, в связи с чем требуется расширение делиберативного участия и юридическое закрепление гарантий такого участия. Статус главы государства как гаранта Конституции, хранителя демократического конституционализма предопределяет нормативно-указную конституционализацию форм и методов делиберативной демократии. При этом использование элементов делиберативной демократии должно развиваться от регулирования *ad hoc* в сторону закрепления общих универсальных требований и гарантий согласования решений публичной власти в сфере конституционного развития России, а механизм контроля реализации президентской конституционной политики в силу единоличной формы президентуры и слабости российского парламентаризма требует совершенствования институциональных аспектов президентского контроля и повышения роли администрации главы государства во взаимоотношениях с федеральными органами исполнительной власти. К числу мер, направленных на усиление делиберативного участия в принятии публично значимых решений, можно было бы отнести, во-первых, вовлечение платформы «Российская общественная инициатива» в процесс конституционных преобразований, что потребует корректировки президентско-

го Указа о правилах рассмотрения общественных инициатив в части возможности внесения конституционных инициатив; во-вторых, принятие указа о гарантиях участия юридического научного сообщества в процессе обсуждения конституционных поправок. Данным указом можно предусмотреть обязанность субъектов права инициативы конституционных поправок направлять проекты поправок, внесенные в Государственную Думу, в специализированные юридические вузы, профильные (юридические) институты РАН, а также в национальные исследовательские государственные университеты и федеральные университеты, осуществляющие подготовку по направлению «Юриспруденция» для обсуждения и дачи мотивированного заключения с возможностью внесения в проект собственных предложений. Такие заключения и предложения должны рассматриваться профильным комитетом Государственной Думы до принятия проекта в окончательном чтении в нижней палате.

Список литературы

1. **Кравец И. А.** Учредительная власть и судебный конституционализм: теоретические подходы и конституционная реформа 2020 года // Журнал конституционного правосудия. № 1 (85). 2022. С. 1–11.
2. **Лучин В. О.** Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ ДАНА, 2002. 687 с.
3. **Окуньков Л. А.** Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. 2000. № 12. С. 59–67.
4. **Кутафин О. Е.** Глава государства. М.: Проспект, 2015. 560 с.
5. **Арутюнян А. А.** Конституционализм: проблемы постсоветской реальности. М.: Норма, 2013. 160 с.
6. **Кравец И. А.** Российский республиканизм и проблема разделения властей // Право и политика. 2016. № 1 (193). С. 28–39.
7. **Кравец И. А.** Два гаранта конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 4–7.
8. **Краснов М. А.** «Монархизация» президентской власти // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5 (108). С. 87–103.
9. **Лукьянова Е. А.** Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 4–9.
10. **Лукьянова Е. А.** Указное право как российский политико-правовой феномен // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 55–67.
11. **Сергеевич В. И.** Лекции и исследования по древней истории русского права / Под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004. 488 с.
12. **Селезнев Г. Н.** Вся власть – закону! (Законодательство и традиции указного права в России). М., 1997. 142 с.
13. **Кистяковский Б. А.** Философия и социология права / Подг. изд. Ю. Н. Давыдов, В. В. Сапов. Санкт-Петербург: РХГИ, 1998. 799 с.
14. **Кравец И. А.** Конституционная модернизация и консервативная охрана (российский конституционализм и теория учредительной власти) // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 3–7.
15. **Хабриева Т. Я., Клишас А. А.** Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: ИНФРА-М, 2022. 240 с.
16. **Кравец И. А.** Информационный и цифровой конституционализм и конституционные общественные инициативы в условиях российского правового пространства // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 9–15.

17. **Беляев М. А.** Делиберативная модель демократии: базовые принципы и проблемы реализации // Труды института государства и права РАН. 2019. Т. 14. № 3. С. 79–95.
18. **Ackerman B., Fishkin J.** *Deliberation Day*. New Haven; London, 2004. 288 p.
19. **Кравец И. А.** Конституционный символизм, модернизация конституции и информационное общество (между учредительным и информационным конституционализмом для России) // *Lex russica*. 2020. Т. 73. № 1. С. 43–58.

References

1. **Kravets I. A.** Constituent power and judicial constitutionalism: theoretical approaches and constitutional reform in 2020 / I.A. Kravets // *Journal of Constitutional Justice*. – No. 1 (85). – 2022. – S. 1-11.
2. **Luchin V. O.** *Constitution of the Russian Federation. Implementation problems*. Moscow: UNITI DANA, 2002. 687 p.
3. **Okunkov L. A.** Decrees of the President of the Russian Federation and problems of their improvement // *Legislation*. 2000. No. 12. P. 59–67.
4. **Kutafin O. E.** *Head of State*. Moscow: Prospekt, 2015. 560 p.
5. **Harutyunyan A. A.** *Constitutionalism: problems of post-Soviet reality*. Moscow: Norma, 2013. 160 p.
6. **Kravets I. A.** Russian republicanism and the problem of separation of powers // *Law and Politics*. 2016. No. 1(193). P. 28–39.
7. **Kravets I. A.** Two guarantors of the constitution in Russian constitutionalism and the concept of a strong state // *Constitutional and municipal law*. 2014. No. 1. P. 4–7.
8. **Krasnov M. A.** “Monarchization” of presidential power // *Comparative constitutional review*. 2015. No. 5(108). P. 87–103.
9. **Lukyanova E. A.** Some problems of the Constitution of the Russian Federation // *Constitutional and municipal law*. 2007. No. 15. P. 4–9.
10. **Lukyanova E. A.** Decree law as a Russian political and legal phenomenon // *Journal of Russian Law*. 2001. No. 10. P. 55–67.
11. **Sergeevich V. I.** *Lectures and research on the ancient history of Russian law* / Ed. V. A. Tomsinov. Moscow: Zertsalo, 2004. 488 p.
12. **Seleznev G. N.** *All power to the law! (Legislation and traditions of decree law in Russia)*. Moscow, 1997. 142 p.
13. **Kistyakovskiy B. A.** *Philosophy and sociology of law* / Ed. Yu. N. Davydov, V. V. Sapov. St. Petersburg: RKhGI, 1998. 799 p.
14. **Kravets I. A.** Constitutional modernization and conservative protection (Russian constitutionalism and the theory of constituent power) // *Constitutional and municipal law*. 2019. No. 8. P. 3–7.
15. **Khabrieva T. Ya.** Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 No. 1-FKZ “On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities”. Moscow: Norma: INFRA-M, 2022. 240 p.
16. **Kravets I. A.** Information and digital constitutionalism and constitutional public initiatives in the conditions of the Russian legal space // *Constitutional and municipal law*. 2020. No. 9. P. 9–15.
17. **Belyaev M. A.** Deliberative model of democracy: basic principles and problems of implementation // *Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*. 2019. Vol. 14, no. 3. P. 79–95.
18. **Ackerman B., Fishkin J.** *Deliberation Day*. New Haven; London, 2004. 288 p.
19. **Kravets I. A.** Constitutional symbolism, modernization of the constitution and the information society (between constituent and informational constitutionalism for Russia) // *Lex russica*. 2020. Vol. 73, no. 1. P. 43–58.

Информация об авторе

Семен Евгеньевич Дробот, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, конституционного права НГУ

Information about the Author

Semyon E. Drobot, Candidate of Sciences in Law, senior lecturer, Department of theory and history of state and law, constitutional law, Novosibirsk State University (Novosibirsk, Russian Federation)

*Статья поступила в редакцию 02.02.2023;
одобрена после рецензирования 27.02.2023; принята к публикации 24.03.2023*

*The article was submitted 02.02.2023;
approved after reviewing 27.02.2023; accepted for publication 24.03.2023*