



Современное состояние и перспективы развития согласительных процедур, используемых Президентом Российской Федерации

А. С. Коваленко

Аспирант кафедры конституционного
и административного права

Пермский государственный
национально-исследовательский университет
614068, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

E-mail: alexander.cowalencko2016@yandex.ru

Аннотация: статья посвящена исследованию российского законодательства, регулирующего согласительные процедуры, используемые Президентом РФ. Автор анализирует законопроекты, связанные с институтом согласительных процедур, которые не были приняты, но могли внести ясность в регулирование изучаемого института. Также в статье проведен анализ зарубежного законодательства, регулирующего исполнение арбитражной функции главами зарубежных стран, который показал, что проблема арбитражной функции главы государства интересует зарубежных ученых довольно давно. Сделан вывод о том, что российское законодательство более детально регулирует арбитражную функцию президента, однако не лишено тех недостатков, которыми обладает зарубежное законодательство, регулирующее данный институт. Так, например, ни в отечественном, ни в зарубежном законодательстве не урегулирован вопрос о юридической силе решений, принимаемых по итогам использования согласительных процедур главой государства.

Ключевые слова: президент; глава государства; органы государственной власти; согласительные процедуры; законодательство

© Коваленко А. С., 2026



Эта работа распространяется по лицензии CC BY 4.0.
Чтобы просмотреть копию этой лицензии, посетите
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Modern Status and Prospects of Development of Conciliation Procedures Used by the President of the Russian Federation

A. S. Kovalenko

Perm State University
15, Bukireva st., Perm, 614068, Russia

E-mail: alexander.cowalencko2016@yandex.ru

Abstract: *the article is devoted to the study of the Russian legislation regulating the conciliation procedures used by the President. The author analyzes draft laws related to the institution of conciliation procedures used by the head of state, which were not adopted, but could clarify the regulation of the institution under study. The article also analyzes the foreign legislation regulating the performance of the arbitration function by the heads of foreign countries. An analysis of foreign doctrine shows that the problem of the arbitration function of the head of state has been of interest to foreign scientists for quite a long time. It is concluded that Russian legislation regulates the arbitration function of the president in more detail, however, it is not without the drawbacks that foreign legislation regulating this institution has. For example, domestic and foreign legislation does not regulate the issue of the legal force of decisions taken as a result of the use of conciliation procedures by the head of state.*

Keywords: *President; head of State; state authorities; conciliation procedures; legislation*

Нормы, регулирующие согласительные процедуры, используемые Президентом Российской Федерации (далее – Президент), отражены в различных нормативных правовых актах.

Изначально институт согласительных процедур, используемых Президентом, был закреплён и регулировался только Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция)¹. Нормы об использовании Президентом согласительных процедур содержатся в статье 85 Конституции. В части 1 этой статьи указаны субъект использования согласительных процедур, форма реализации данного полномочия Президентом, основание использования согласительных процедур, а именно разногласия между органами государственной власти.

Анализируя полномочие Президента по использованию согласительных процедур, И. М. Кислицын отмечает, что глава государства для разрешения разногласий между органами государственной власти «может использовать только согласительные процедуры и приостанавливать действие неправомερных актов органов исполни-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общерос. голосования 01.07.2020).

тельной власти субъектов РФ до решения спора соответствующим судом», что, в свою очередь, позволяет широко толковать положения части 4 статьи 78 Конституции².

Нормы об использовании согласительных процедур Президентом также закреплены в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации»³. Статья 93 данного закона содержит перечень субъектов и оснований для обращения в Конституционный Суд РФ с ходатайством о разрешении спора о компетенции:

1) орган государственной власти при совокупности определенных условий, а именно: если ранее он обращался к Президенту для использования согласительных процедур и Президент в течение месяца со дня такого обращения не использовал данные процедуры или они не принесли результата;

2) Президент, если использовал согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти.

В статье 5 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»⁴ содержится перечень задач Государственного Совета Российской Федерации (далее – Государственный Совет), среди которых есть и содействие Президенту при использовании им согласительных процедур. Президент может председательствовать на заседании Государственного Совета и тем самым лично участвовать в использовании согласительных процедур.

Важная часть законодательства об использовании согласительных процедур Президентом – подзаконные нормативные правовые акты. К таким актам можно отнести Указ Президента от 21 декабря 2020 г. № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации». Одним из органов, входящих во внутреннюю структуру Государственного Совета, является комиссия Государственного Совета по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти. Одной из основных функций этой комиссии является подготовка для Государственного Совета предложений по использованию Президентом согласительных процедур для разрешения разногласий между органами, входящими в единую систему публичной власти.

Соответствующий Указ Президента⁵ наделяет его полномочного представителя в федеральном округе функцией по организации проведения согласительных процедур. Важно подчеркнуть, что полномочный представитель организует проведение согласительных процедур по поручению главы государства и только в пределах конкретного федерального округа. Согласительные процедуры проводятся полномочным

² Кислицын И. М. О расширении прав Президента Российской Федерации // Юридическая наука и развитие российского государства и права: тез. докл. науч.-практ. конф. (Пермь, 11–12 октября 2001 г.). Пермь, 2002. С. 48.

³ О Конституционном Суде Российской Федерации: Федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ: принят Гос. Думой 24 июня 1994 г.: одобрен Советом Федерации 12 июля 1994 г. (ред. от 31.07.2023).

⁴ О Государственном Совете Российской Федерации: Федер. закон от 8 дек. 2020 г. № 394-ФЗ: принят Гос. Думой 25 нояб. 2020 г.: одобрен Советом Федерации 2 дек. 2020 г.

⁵ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 26.06.2023).

представителем с целью разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. При этом полномочный представитель не наделяется правомочием организовывать проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между органами конкретного субъекта Российской Федерации.

Статус советов при полномочных представителях Президента закреплен в Указе от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах». В соответствии с данным указом одной из основных задач советов является содействие Президенту при использовании им согласительных процедур.

Таким образом, на данный момент законодательством об использовании согласительных процедур урегулированы следующие вопросы:

- 1) форма реализации соответствующего права Президентом;
- 2) основания использования согласительных процедур Президентом;
- 3) перечень субъектов, содействующих Президенту в использовании согласительных процедур.

В то же время в законодательстве остаются пробелы:

- 1) отсутствует перечень согласительных процедур, которые может использовать Президент;
- 2) не определена юридическая сила решений, принимаемых по итогам использования согласительных процедур.

Часть нормативных правовых актов в системе законодательства о согласительных процедурах, используемых Президентом, утратила силу. Примером такого нормативного правового акта является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». По мнению В. А. Кочева, именно этот закон уточнял основания возникновения разногласий⁶.

Определенные виды согласительных процедур упоминались в утратившем силу Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно части 1 статьи 29 данного закона, споры между органами государственной власти «должны разрешаться заинтересованными сторонами путем проведения переговоров и использования иных согласительных процедур».

Стоит обратить внимание также на отдельные попытки разработать и принять специальный нормативный правовой акт, который бы содержал нормы, регулирующие процедуру разрешения разногласий между органами государственной власти. Примером такого законопроекта может быть внесенный в 1998 году в Государствен-

⁶ Кочев В. А. Конституционное право: учеб. для студентов, обучающихся по направлениям подготовки бакалавров, магистров и аспирантов «Юриспруденция» и по специальностям «Судебная и прокурорская деятельность», «Судебная экспертиза». Пермь: ПГНИУ, 2022. С. 289.

ную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) группой депутатов проект федерального закона⁷.

Данный законопроект примечателен тем, что в нем:

1) предлагалось ввести и дать определение таким терминам, как, например, «спор», «разногласие» и «согласительная процедура», которые в действующем законодательстве отсутствуют;

2) предлагалось создать специализированный орган для разрешения разногласий между органами государственной власти – Примирительную палату Российской Федерации;

3) более детально были прописаны полномочия Президента по использованию согласительных процедур. Так, например, согласно статье 17 законопроекта 1998 года Президент «может использовать согласительные процедуры по собственной инициативе или по предложению конфликтующих сторон». Указанная статья содержит примеры согласительных процедур, к которым относит поручение Президента провести переговоры с участием заинтересованных сторон или путем создания специальных комиссий.

Однако законопроект 1998 года был снят с рассмотрения Государственной Думой в 2004 году после нескольких попыток провести согласительные процедуры с Советом Федерации, отклонившим данный законопроект.

Другой проект федерального закона, предметом которого было регулирование согласительных процедур⁸, внесли в Государственную Думу в 2003 году. Анализ структуры законопроекта позволил прийти к выводу, что его авторы хотели детализировать положения части 1 статьи 85 Конституции. В частности, ими предлагалось:

1) создать систему законодательства о согласительных процедурах, состоящую из федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и законов субъектов Российской Федерации;

2) ввести в законодательство новые термины и понятия, такие как «начало согласительных процедур», «стороны согласительных процедур», «согласованное решение» и т.д.;

3) включить в законодательство перечень принципов проведения согласительных процедур (например, «согласительные процедуры проводятся на добровольной основе»);

4) ввести в законодательство определенные формы согласительных процедур (например, создание согласительных комиссий и проведение переговоров);

5) уточнить юридическую силу решений, принимаемых по итогам использования согласительных процедур Президентом.

⁷ О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: законопроект № 98800539-2. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/98800539-2>.

⁸ О согласительных процедурах для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации: законопроект № 350790-3. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/350790-3>.

По мнению авторов законопроекта, итоговое решение, выносимое при использовании согласительных процедур, должно иметь «обязательную силу для всех органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций, граждан и может быть рассмотрено только в порядке, установленном настоящим Федеральным законом».

Законопроект 2003 года не был принят, ввиду того что законопроект 1998 года еще находился на рассмотрении и был принят в первом чтении. Правовое управление Государственной Думы и Правительство РФ указывали на расширительное толкование в новом законопроекте положений части 1 статьи 85 Конституции. При анализе статьи 11, посвященной юридической силе согласованных решений, Правовое управление указало на некорректность, поскольку правовой акт неясной юридической природы фактически приравнивался к федеральному закону.

Попытки предложить проект федерального закона, положения которого регулировали бы использование согласительных процедур Президентом, были и в научной литературе. Так, А. Н. Никитина в своей докторской диссертации⁹ предлагает проект федерального закона «О согласительных процедурах разрешения споров и преодоления разногласий между органами публичной власти в Российской Федерации», статья 7 которого посвящена использованию согласительных процедур Президентом. Положения данной статьи во многом дублируют положения действующего законодательства. При этом в тексте законопроекта содержатся оригинальные предложения – например, указывается на конкретные формы использования согласительных процедур Президентом: поручение конфликтующим сторонам провести переговоры или консультации, создать согласительную комиссию и т.д.

Таким образом, основная проблема законопроектов, с точки зрения структурных подразделений Аппарата Государственной Думы, заключалась в том, что субъекты законодательной инициативы широко толковали положения статьи 85 Конституции, а также пытались ввести новую разновидность нормативного правового акта и приравнять его к федеральному закону.

В научной литературе указываются и другие проблемы законодательства об использовании согласительных процедур Президентом. Так, например, Е. В. Аристов и В. Н. Щепетильников, анализируя часть 2 статьи 62 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», отмечают, что возникает вопрос о невозможности обращения главы местной администрации как органа единой системы публичной власти в Государственный Совет, содействующий Президенту в использовании согласительных процедур, по вопросу обеспечения согласительной процедуры между ним и федеральным органом в связи с разногласием по поводу передачи полномочий¹⁰.

Если сравнивать законодательства о согласительных процедурах, используемых Президентом Российской Федерации и главами государств зарубежных стран,

⁹ Никитина А. Н. Конституционно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук. Хабаровск, 2019.

¹⁰ Аристов Е. В., Щепетильников В. Н. Формирование единой системы публичной власти в России как вектор новой конституционности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. Вып. 2. С. 201–202.

стоит отметить, что этот институт закреплён в основном в конституциях. Так, одной из первых координационно-арбитражная функция главы государства была упомянута в Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 г.¹¹: согласно статье 5, Президент Франции обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей. Вместе с тем во французской доктрине остаются проблемы, связанные с недостатком регулирования данной функции. Например, анализируя работу специалиста в области конституционного права Мари-Энн Коэнде «Арбитраж Президента Республики»¹², можно выделить следующие проблемы:

- 1) арбитражная функция главы государства может трактоваться широко и позволяет ему выходить за рамки своих полномочий;
- 2) эффективность исполнения данной функции зависит от личности главы государства, его популярности и статуса;
- 3) главы французского государства нередко прикрывались данной функцией для решения своих политических проблем, в том числе при политической борьбе с премьер-министром.

Стоит отметить и тот факт, что, по мнению Коэнде, статья 5 Конституции Французской Республики не даёт ответа на ряд вопросов:

1. Президент должен выступать как нейтральный арбитр или нет?
2. Президент выступает как арбитр только между государственными органами власти или между государственными органами и народом?
3. Решение президента является окончательным или стороны могут обжаловать его в суде?

В отличие от России во Франции есть примерный перечень полномочий, которые может использовать глава государства для исполнения арбитражной функции. В частности, Бернар Матьё при анализе французского законодательства к таким полномочиям отнес:

- 1) инициативу по пересмотру Основного закона;
- 2) право назначения премьер-министра;
- 3) осуществление чрезвычайных полномочий в условиях кризиса;
- 4) роспуск Национального собрания и обеспечение гарантий независимости судебной власти¹³.

Арбитражная функция главы государства также закреплена в Конституции Испании¹⁴. Согласно части 1 статьи 56 Конституции Испании, одной из функций главы

¹¹ Constitution Française. Legifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>.

¹² Cohendet M.-A. L'arbitrage du Président de la République // Archives de philosophie du droit. 2009. № 52. Pp. 15–55.

¹³ Матьё Б. Место президента Республики во французской институциональной системе: от текста к практике / пер. с фр. Н. Роше, Н. Ю. Лапиной // Политические институты России и Франции: традиции и современность: сб. науч. тр. М.: ИНИОН РАН, 2014. С. 116.

¹⁴ Constitución Española. Senado De España. URL: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en#t2>.

государства – монарха – является арбитраж, цель которого обеспечить нормальное функционирование государственных институтов. В испанской доктрине, как и во французской, считается, что, несмотря на отсутствие перечня процедур, используемых главой государства при исполнении арбитражной функции, при анализе законодательства такие процедуры можно выделить. По мнению испанского ученого Гёрана Ролнерта Лиерна, примером процедуры, отражающей функцию арбитра, является деятельность по подготовке внесения кандидатуры председателя правительства¹⁵. Также испанские ученые, как и французские, обращают внимание на влияние авторитета главы государства на эффективность исполнения им арбитражной функции.

Анализ зарубежного законодательства и доктрины позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, опыт зарубежных стран показывает, что глава государства может использовать арбитраж для достижения своих политических целей, а не для обеспечения нормального функционирования органов власти. Во-вторых, зарубежное законодательство и доктрина видят арбитражную функцию именно в роспуске того или иного органа, являющегося стороной разногласий, а не в достижении согласия или компромисса между конфликтующими государственными органами. В-третьих, в законодательстве зарубежных стран не закреплено такое правомочие главы государства, как использование согласительных процедур для разрешения разногласий между органами власти.

Несмотря на более детальное регулирование арбитражной функции главы государства в Российской Федерации, отечественное законодательство также не отвечает на вопросы, поставленные зарубежными учеными в отношении зарубежного законодательства. Как уже отмечалось, в российском законодательстве отсутствует перечень согласительных процедур, которые Президент может использовать, и не определена юридическая сила решений, принимаемых по итогам использования согласительных процедур.

Стоит согласиться с позицией Правового управления Государственной Думы по вопросу юридической силы решений, принимаемых по итогам использования согласительных процедур. Законопроекты требуют тщательной юридико-технической разработки в части юридической силы решения Президента. Однако данная позиция не отменяет необходимости установления юридической силы таких решений.

Сложность в определении юридической силы решений, принимаемых по итогам использования согласительных процедур, связана с отсутствием четкого перечня согласительных процедур в законодательстве и их разнообразием. Итог использования согласительных процедур Президентом может закрепляться в виде распоряжений и указов Президента¹⁶. При этом распоряжения, как правило, не содержат нормы права, тогда как указы имеют нормативный характер. Согласно части 2 статьи 90

¹⁵ Liern G. R. El arbitraje y moderación regios en la Constitución Española. Valencia: Universidad de Valencia, 2006.

¹⁶ См., например: О мерах по реализации Договора об общественном согласии: Указ Президента РФ от 9 июня 1994 г. № 1179.

Конституции указы и распоряжения Президента обязательны для исполнения на всей территории России. Отметим также, что существуют согласительные процедуры, результат которых не имеет никакой юридической силы и закрепляется в устной, а не в письменной форме. К ним в научной литературе относят консультации¹⁷. Таким образом, юридическая сила решений, принимаемых по итогам использования согласительных процедур Президентом, зависит от формы акта, которым данное решение закрепляется.

С проблемой определения юридической силы решений, принимаемых по итогам использования согласительных процедур, связана и проблема зависимости эффективности использования согласительных процедур Президентом от личности самого Президента. Если эти решения будут иметь юридическую силу, то исполнение согласительных процедур перестанет зависеть только от отношения представителей государственных органов к личности главы государства.

Несмотря на тот факт, что установление формы согласительных процедур, по мнению Правового управления Государственной Думы, является прерогативой Президента, перечень таких процедур мог бы помочь самому Президенту в осуществлении им арбитражной функции. Наличие перечня могло бы облегчить выбор согласительных процедур и упорядочить деятельность Президента и его Аппарата в случае разрешения разногласий и, как сказано выше, помочь в определении юридической силы решения, принимаемого по итогам использования таких процедур. При этом перечень не должен быть исчерпывающим, что позволит Президенту выбирать иные согласительные процедуры, не указанные в перечне, и не повлияет на его исключительное право выбора процедур.

Анализируя регулирование согласительных процедур, используемых Президентом, следует обратить внимание на то обстоятельство, что законы, содержащие нормы, регулирующие данный институт, так и не были приняты. Наряду с этим утратил юридическую силу Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который уточнял основания возникновения разногласий и возможность их разрешения. И хотя в России институт согласительных процедур, используемых главой государства, урегулирован более детально, однако в нем сохраняются те же пробелы, что и в аналогичном институте зарубежных стран.

Библиографический список

Аристов Е. В., Щепетильников В. Н. Формирование единой системы публичной власти в России как вектор новой конституционности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. Вып. 2 (60). С. 194–214. DOI: 10.17072/1995-4190-2023-60-194-214.

¹⁷ См., например: Комбарова Е. В. Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.

Кислицын И. М. О расширении прав Президента Российской Федерации // Юридическая наука и развитие российского государства и права: тез. докл. науч.-практ. конф. (Пермь, 11–12 октября 2001 г.). Пермь, 2002. С. 45–48.

Комбарова Е. В. Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.

Кочев В. А. Конституционное право: учеб. для студентов, обучающихся по направлениям подготовки бакалавров, магистров и аспирантов «Юриспруденция» и по специальностям «Судебная и прокурорская деятельность», «Судебная экспертиза». Пермь: ПГНИУ, 2022.

Матьё Б. Место президента Республики во французской институциональной системе: от текста к практике / пер. с фр. Н. Роше, Н. Ю. Лапиной // Политические институты России и Франции: традиции и современность: сб. науч. тр. М.: ИНИОН РАН, 2014. С. 113–127.

Никитина А. Н. Конституционно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук. Хабаровск, 2019.

Cohendet M.-A. L'arbitrage du Président de la République // Archives de philosophie du droit. 2009. № 52. Pp. 15–55.

Liern G. R. El arbitraje y moderación regios en la Constitución Española. Valencia: Universidad de Valencia, 2006.

Информация для цитирования

Ex jure

Коваленко А. С. Современное состояние и перспективы развития согласительных процедур, используемых Президентом Российской Федерации // Ex jure. 2026. № 2. С. 163–172. DOI: 10.17072/2619-0648-2026-2-163-172. EDN FGMMRV

Kovalenko A. S. Modern Status and Prospects of Development of Conciliation Procedures Used by the President of the Russian Federation. *Ex jure*. 2026. № 2. Pp. 163–172. DOI: 10.17072/2619-0648-2026-2-163-172. EDN FGMMRV
