

УДК342.4:342.5

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-102-109

## ОБЩЕСТВО В КОНЦЕПЦИИ ЕДИНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Конева Н. С.***Южно-Уральский государственный университет**454080, г. Челябинск, пр-т имени В. И. Ленина, д. 76, Российская Федерация***Аннотация**

**Цель.** Анализ конституционного содержания категории «общество» в рамках концепции единой публичной власти и публично-властных отношений в свете конституционной реформы 2020 г. Выработка доктринальных подходов к пониманию общества как конституционно-правовой категории, выявление содержания конституционных конструкций взаимодействия общества и государства, определение оптимального уровня юридической нормативности.

**Процедура и методы.** Использовались формально-юридический и системный методы анализа конституционных положений, внесённых в текст Основного закона в рамках реформы 2020 г., и анализа конституционной конструкции общества в концепции единой публичной власти. Проведён сравнительно-правовой анализ подходов к пониманию общества как субъекта публично-властных отношений.

**Результаты.** Показана необходимость размещения конституционно-правовой категории «общество» в рамках концепции публичной власти и публично-властных отношений, что подтверждается в т. ч. и формально-юридическим анализом Закона о поправках в Конституцию 2020 г. Сделан вывод, что признаваемая научным сообществом проблема недостаточной нормативности содержания конституционных конструкций взаимоотношения общества и государства, определения содержания категории «общество» может быть решена через детализацию и конкретизацию полномочий органов государственной власти (в первую очередь исполнительных), а также через доктринальное наполнение конструкции общественной власти, включённой в концепцию единой публичной власти.

**Теоретическая и/или практическая значимость.** Выработаны доктринальные подходы к пониманию общества как конституционно-правовой категории в рамках концепции публичной власти.

**Ключевые слова:** общество, общественная власть, публичная власть, конституционная реформа

## SOCIETY IN THE CONCEPT OF A UNIFIED PUBLIC AUTHORITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

**N. Koneva***South Ural State University**pr-kt im. V. I. Lenina, Chelyabinsk 454080, Russian Federation***Abstract**

**Aim.** Analysis of the constitutional content of the category «society» within the framework of the concept of a unified public authority and public-power relations in the light of the constitutional reform of 2020. Development of doctrinal approaches to understanding society as a constitutional and legal category, identification of the content of constitutional structures of interaction between society and the state, determination of the optimal level of legal normativity.

**Methodology.** The formal-legal and systematic methods of analyzing the constitutional provisions introduced into the text of the basic law as part of the 2020 reform and analyzing the constitutional

structure of society in the concept of a unified public authority were used. Comparative legal analysis of approaches to understanding society as a subject of public-power relations was made.

**Results.** The necessity of placing the constitutional and legal category «society» within the framework of the concept of public power and public-power relations is shown, which is confirmed, among other things, by the formal legal analysis of the Law on Amendments to the Constitution of 2020. The author comes to the conclusion that the problem recognized by the scientific community of insufficient normativity of the content of the constitutional structures of the relationship between society and the state, the definition of the content of the category “society” can be solved through the detailing and specification of the powers of public authorities (primarily executive), as well as through the doctrinal content of the structure of public power included into the concept of a unified public authority.

**Research implications.** Doctrinal approaches to understanding society as a constitutional and legal category within the framework of the concept of public power have been developed.

**Keywords:** society, public power, public power, constitutional reform

### Введение

Общество, будучи сложным многоаспектным явлением, является предметом исследования разных наук, в т. ч. и конституционного права, и только частично – предметом конституционного регулирования, поскольку не все отношения, составляющие взаимосвязи в обществе, поддаются правовому регулированию в целом и должны (и могут быть) урегулированы на уровне конституционных положений. Предметом такого регулирования должны выступать только принципиальные положения, составляющие устои общественной жизни, общественного строя.

Для современных конституций нехарактерно выделение отдельных структурных частей в тексте Основного закона, посвящённых исключительно принципам устройства общества и основам регулирования наиболее важных общественных устоев, равно как и размещение в тексте Конституции дефинитивных норм, определяющих общество или гражданское общество. Более традиционен подход, при котором конституции регламентируют основы взаимоотношений государства и гражданского общества, принципы поддержки институтов гражданского общества, и расщепляют нормы об обществе по различным структурным частям конституционного текста (главам, разделам).

Несмотря на сложившиеся традиции конституционного регулирования, исследователи подчёркивают тенденцию к по-

явлению «общественного конституционализма» [7, с. 37], приходящего на смену «государственному конституционализму». В качестве основных целей «общественного конституционализма» И. А. Алебастрова называет «стремление предупреждать, смягчать или разрешать социальные конфликты правовыми средствами, а также активизировать институты гражданского общества, выступающие средствами и самореализации личности, и её защиты от произвола государства и иных сил» [4, с. 486].

Т. Я. Хабриева, признавая возможность называть новое общество плюралистическим, партиципаторным, открытым, полагает, что всё же эти характеристики не дают точного определения общества, которое сложилось, и предлагает не уклоняться от конституционной характеристики такого общества, как общество социального капитализма, и ведёт речь о «социализации» современных конституций [8, с. 326].

Внимание к вопросам общественного устройства, общественных интересов и дел, определения статуса общества как равноправного субъекта в триаде взаимоотношений «человек – общество – государство» предопределяет появление всё более конкретизированных конституционных положений, своеобразный уход от общерегулятивного воздействия на уровень конкретного, детального регулирования, в т. ч. и появление в конституционных текстах казалось бы несвойственных Конституциям норм (например, о пенсионном обеспечении, об

отношениях родителей и детей, о волонтерской деятельности). Хотя справедливости ради, следует отметить, что эти нормы не выглядят чужеродно, органично вплетаются в конституционный текст и увязываются с конституционными принципами, так, например, нормы о пенсионном обеспечении увязаны с принципами всеобщности, справедливости и солидарности поколений.

Отметим сразу же, что в этом кроется и «ловушка», поскольку посредством детальной регламентации и «опеки» со стороны государства институтов гражданского общества можно лишать их самостоятельности и превращать в придатки государства [4, с. 487]. Кроме того, когда в сферу публичного права переходят группы отношений, ранее регулировавшиеся частным правом, то в конституционном праве появляются неспецифичные для него способы регулирования [8, с. 329], что, полагаем, размывает и предмет, и метод конституционно-правового регулирования. Поэтому использование норм, отличающихся высокой степенью обобщения, в т. ч. и при регулировании вопросов взаимоотношений общества и государства, – методологически более чем оправданно.

### **Нормативное закрепление статуса общества в Конституции РФ в свете конституционной реформы 2020 г.**

Первой вводной для обсуждения статуса общества в Конституции РФ будет то, что мы всё-таки говорим про гражданское общество, поскольку именно гражданское общество и его институты могут потенциально являться субъектами публично-властных отношений, отражать интересы различных групп во взаимодействии с государством и обеспечивать автономию личности. В целом все отношения в обществе в принципе не могут являться предметом именно конституционно-правового регулирования, поскольку по своей природе такие отношения зачастую не нуждаются не только в конституционно-правовом, но и в правовом оформлении. И, конечно, понятие общества как основы жизнедея-

тельности и автономии личности, включающее различные коллективы и общности, шире, чем гражданское общество.

Многообразие доктринальных подходов к пониманию гражданского общества можно весьма условно свести к 3 концепциям:

1) либерально-демократической, во главе которой стоит свобода как высшая ценность гражданского общества;

2) социал-демократической: ценностью выступает самоуправляющееся общество, гражданское общество находится в центре общественной и политической жизни, государство является одним из институтов гражданского общества;

3) интегративно-демократической: государство и гражданское общество – равноправные партнёры [5, с. 20–21].

В то же время признаем, что конструкция гражданского общества обладает преимуществом перед категорией просто общества именно в силу необходимости включить различные общественные институты и коллективы в публично-властную жизнь, вести разговор о соотношении общественной и государственной власти и их месте в концепции единой публичной власти.

Вторая вводная – категория «публичная власть» – не новшество для практики конституционного регулирования, поскольку в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда, выраженной ещё в 1997 г.<sup>1</sup>, «принцип единой системы публичной власти хотя и не нашёл буквального закрепления в гл. 1 Конституции РФ, вместе с тем имплицитно следует» из многих конституционных положений. Включение же этой категории в конституционный текст вызвало скорее ещё большую вариативность трактовок, нежели внесло ясность, поскольку в Конституции не нашла отражения общественная власть [6, с. 24–29], неясным и, как следствие, требующим доктринального толкования

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 24 января 1997 г. № 1-П» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

остался и вопрос о соотношении общественной власти и власти публичной, вопрос о «размещении» общественной власти в системе властеотношений – традиционным предмете конституционного права.

Конституционный законодатель отказался от включения в текст Конституции отдельной структурной части (статьи, главы, раздела), посвящённой регулированию гражданского общества. Хотя такие предложения звучали неоднократно и в рамках конституционного реформирования (попытка закрепления такого понятия в тексте российской Конституции предпринята в 1990 г. на I Съезде народных депутатов РСФСР), и в науке (например, высказывались профессором С. А. Авакьяном [1–3]). Но несмотря на отсутствие структурной обособленности норм о гражданском обществе, Конституция содержит ряд взаимосвязанных положений, определяющих взаимоотношения общества, личности, государства, закрепляя принципы и правила их взаимосвязей, выполняя тем самым задачу конституционного права как метаотрасли – предложить «конкретные конституционные конструкции» [5, с. 16] для выстраивания отношений между личностью, обществом, государством.

Значительный интерес для анализа представляет процессуальная сторона внесения поправок в конституционный текст и формально-юридический анализ Закона о поправках. Обращает на себя внимание то, что Закон о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ<sup>1</sup> вводит в практику конституционного законодательства нормативную категорию «публичная власть» (к содержанию этой категории мы вернемся) и, судя по названию, должен регулировать только те вопросы, которые непосредственно касаются организации и функционирования публичной власти.

Складывается парадоксальная ситуация: новая конституционная конструкция ос-

нована на том, что в структуру публичной власти входят органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), ни о какой общественной власти упоминания нет. Далее эта конституционная норма развита в Федеральном законе № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»<sup>2</sup>. При конкретизации и детализации конституционной нормы в названном законе понятие системы публичной власти расширяется и, согласно Закону, единая система публичной власти включает в себя «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, *иные государственные органы*, органы местного самоуправления в их совокупности». Но, как мы видим, общественная власть, власть общества (если презюмировать её существование как отдельного вида власти), также не упоминается.

Конституционный законодатель выходит за пределы предмета регулирования, т. к. в Законе РФ о поправке 2020 г. зафиксированы не только вопросы организации и функционирования публичной власти, но и другие вопросы (т. е. происходит расширение предмета правового регулирования). Либо же стоит признать, что параметры общества, ценностные и идеологические положения, не связаны прямо с осуществлением публичной власти, всё же относятся к концепции публичной власти (возможно, как её ценностные смысловые ориентиры), а власть общества, общественная власть, вписывается в концепцию публичной власти.

На первый взгляд поправки, касающиеся общества и публичной власти, вообще не связаны между собой, словно это две разные группы поправок, однако такой подход достаточно упрощён и, более того, вреден, поскольку проводит не имеющий методологической ценности водораздел между государством и обществом, противопоставляя их как субъект и объ-

<sup>1</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 8.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

ект воздействия. Нам близка позиция, высказанная профессором С. А. Авакьяном задолго до конституционной реформы 2020 г., а именно: публичная власть включает в себя государственную власть, власть местного самоуправления и общественную власть [3, с. 5–9], т. к. у общества помимо тех вопросов, решение которых взяло на себя государство, есть и иные вопросы, в которые государство не может или не желает вмешиваться (например, светский характер государства, провозглашённый в гл. 1 Конституции РФ, диктует отделение церкви от государства, а значит, правила религиозных организаций не могут быть названы государственными, но являются при этом общественными).

Таким образом, в отношении общества сейчас в Конституции появилось больше норм, прямо регулирующих положение (статус) общества, а также норм, отвечающих за общественное устройство косвенно (например, через полномочия Правительства РФ). Если общественная власть – не часть публичной власти, то почему положения в конституционный текст вносятся одним (единым) законом о поправках? Если же признать, что название закона соответствует его содержанию, нужно определить место общества (гражданского общества) в рамках концепции единой публичной власти. Нам более близка вторая позиция.

Рассмотрим, с помощью каких конституционных конструкций определяется место общества в Конституции.

### **Конституционные контуры общества и общественной власти**

При системном анализе новых норм об обществе, внесённых в рамках конституционной реформы в текст Основного закона, следует обратить внимание на значительную неоднородность этих нормативных положений и попытку конституционного законодателя сочетать возможности общерегулятивного и детального конституционного регулирования, выбирая такой их баланс и сочетание, которые обусловлены

существующей (и, предположим, желаемой) конфигурацией взаимоотношений между обществом и государством, конституционными целями и смыслами таких взаимоотношений. Прежде всего, в конституционный текст вводится ещё большее число норм с морально-этическим и идеологическим содержанием. К таким положениям можно отнести нормы:

– о почитании памяти защитников Отечества, защите исторической правды и недопустимости умаления подвига народа при защите Отечества;

– о признании детей важнейшим приоритетом государственной политики России и создании государством условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, об обеспечении приоритета семейного воспитания;

– о браке – союзе мужчины и женщины;

– о защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации;

– о культуре как уникальном наследии многонационального народа.

Интересно, что в отношении традиционных семейных ценностей используется термин «сохранение» (не формирование, развитие, привитие, а именно сохранение, т. е. уже постулируется существование таких ценностей). При этом употребляются несвойственные ранее российской Конституции термины: «объединение тысячелетней историей», «память предков», «идеалы и вера в Бога», «взаимное доверие государства и общества». Очевидно, что здесь, скорее, речь идёт о конституционных смыслах и ценностях, т. е. положениях более высокого порядка, чем обычные нормы.

Согласимся, что включение в конституцию большого количества подобных норм усиливает идеологические, воспитательные качества основного закона, но в то же время ослабляет его юридические свойства [9, с. 187].

Вторая группа норм, определяющих параметры взаимоотношений государства и общества, – это так называемые *обычные конституционные нормы*, например, устанавливающие полномочия исполнительной власти в отношении общественных дел (волонтерство, права инвалидов, экологическое образование и экологическая культура).

В п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ внесено изменение, а ч. 1 ст. 114 дополнена новыми пп. «в<sup>1</sup>»–«в<sup>2</sup>», «е<sup>1</sup>»–«е<sup>6</sup>». К полномочиям Правительства РФ отнесено: обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды; осуществление мер по поддержке институтов гражданского общества, в т. ч. некоммерческих организаций, обеспечение их участия в разработке и проведении государственной политики; осуществление мер по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности; содействие развитию предпринимательства и частной инициативы; обеспечение реализации принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. Представляется, что именно в этих нормах – потенциал наполнения конституционной конструкции общества новыми смыслами и целями.

### Заключение

Можно сделать вывод, что наблюдаемое сочетание норм общего воздействия (норм-принципов, норм-целей, декларативных норм) и норм детального регулирующего воздействия отражает поиск конституционным законодателем баланса между включённостью государства в общественные дела и общественной автономией, автономией личности, проживающей в обществе и выстраивающей через

общественные взаимосвязи свои отношения в триаде «человек – общество – государство». Б. С. Эбзеев пишет: «основная проблема учения о государстве и праве... найти такую государственно-правовую организацию общества, которая существование стабильного государства и прочного правопорядка как необходимого условия поступательного развития общества могла бы соединить со свободой личности» [10, с. 11].

Предположим, что совершенствование конституционной конструкции общества пойдет, во-первых, по пути детализации и конкретизации полномочий органов государственной власти, как выражается профессор Т. Я. Хабриева, – «за счёт деталей, относящихся к органам государства» [8, с. 331]. Во многом это объясняется тем, что хотя для Конституции и характерно значительное количество правил общего характера (норм-принципов, норм-целей), всё же их использование в механизме правового регулирования должно подчиняться разумной достаточности. Согласимся, что возрастание объёма правил самого общего характера приводит к тому, что в нормативном регулировании появляется больше «слабых точек», и может снижать непосредственное действие некоторых конституционных норм [8]. Задача законодателя в данном случае – найти оптимальный баланс:

1) разных уровней нормативности с учётом многоаспектных отношений между обществом и государством;

2) через доктринальное наполнение конструкции общественной власти, включённой в концепцию единой публичной власти, путём как уточнения содержания ключевых составляющих доктрины (нормативной, теоретической и интерпретационной, формируемой в процессе конституционного толкования конституционных норм), так и отражения в содержании конституционных конструкций трансформационных процессов в публично-правовом пространстве.

Статья поступила в редакцию 07.11.2022.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 5–15.
2. Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.
3. Авакьян С. А. К вопросу о понятии публичной власти // Публичная служба: правовой и управленческий аспекты / ред. О. А. Авдеева, А. М. Васильева. Екатеринбург, 2021. С. 5–9.
4. Алебастрова И. А. Конституционализм как правовое основание социальной солидарности. М.: Проспект, 2016. 552 с.
5. Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. 652 с.
6. Маркова Е. Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 24–29.
7. Танчев Е. Порядок конституционных порядков, или иерархия конституций в эпоху конституционного плюрализма // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 31–43.
8. Хабриева Т. Я. Избранные труды. Т. 2. М.: Российская академия наук, 2018. 448 с.
9. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. 319 с.
10. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Проспект, 2017. 656 с.

## REFERENCES

1. Avakian S. A. [Public power: constitutional and legal aspects]. In: *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Tyumen State University], 2009, no. 2, pp. 5–15.
2. Avakian S. A. [Public power and representation: organizational, social and personalistic principles (constitutional and legal view)]. In: *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo* [Constitutional and Municipal law], 2014, no. 11, pp. 20–30.
3. Avakyan S. A. [On the question of the concept of public power]. In: *Gosudarstvennaya sluzhba: pravovyye i upravlencheskiye aspekty* [Public service: legal and managerial aspects]. Ekaterinburg, 2021, pp. 5–9.
4. Alabastrova I. A. *Konstitutsionalizm kak pravovaya osnova sotsialnoy solidarnosti* [Constitutionalism as the legal basis of social solidarity]. Moscow, Prospect Publ., 2016. 552 p.
5. Avakian S. A., ed. *Grazhdanskoye obshchestvo kak garantiya politicheskogo dialoga i protivodeystviya ekstremizmu: klyuchevyye konstitutsionno-pravovyye problemy* [Civil society as a guarantee of political dialogue and counteraction to extremism: key constitutional and legal problems]. Moscow, Yustisinform Publ., 2015. 652 p.
6. Markova E. N. [Public and (or) public power: the problem of social relations in the context of the constitutional reform of 2020]. In: *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo* [Constitutional and municipal law], 2021, no. 12, pp. 24–29.
7. Tanchev E. [The order of constitutional orders, or the hierarchy of con-constitution in the era of constitutional pluralism]. In: *Sravnitelnoye konstitutsionnoye obozreniye* [Comparative Constitutional review], 2013, no. 2, pp. 31–43.
8. Khabrieva T. Ya. *Izbrannyye trudy. T. 2* [Selected works. Vol. 2]. Moscow, Rossiyskaya akademiya nauk Publ., 2018. 448 p.
9. Khabrieva T. Ya., Chirkin V. E. *Teoriya sovremennoy konstitutsii* [Theory of the Modern Constitution]. Moscow, Norma Publ., 2005. 319 p.
10. Ebzeev B. S. *Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroye Rossiyskoy Federatsii* [Man, people, state in the constitutional system of the Russian Federation]. Moscow, Prospect Publ., 2017. 656 p.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

Конева Наталья Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционно-го и административного права Южно-Уральского государственного университета;  
e-mail: konevans@susu.ru

**INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

Natalia S. Koneva – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University;  
e-mail: konevans@susu.ru

**ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ**

Конева Н. С. Общество в концепции единой публичной власти в Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 102–109. DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-102-109

**FOR CITATION**

Koneva N. S. Society in the Concept of a Unified Public Authority in the Russian Federation. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 102–109.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-102-109