

О взаимосвязи гражданского общества и публичной власти в контексте концепции делегирования власти народом

Аннотация. Основным тезисом исследования является необходимость доктринального и нормотворческого перехода от противопоставления гражданского общества и публичной власти к пониманию их органического единства как важного элемента современного конституционализма. Тема рассматривается в контексте развиваемой автором конституционно-правовой концепции ответственного делегирования власти народом, ключевым аспектом которой является личное ответственное отношение гражданина к участию в современной народовласти, лежащее в плоскости правовой культуры и правосознания. Делегирование народом власти, помимо выборов, референдумов и форм репрезентативной демократии, связано также с активным участием в современных организационных форматах, позволяющих гражданам донести свою волю, позицию, инициативы до органов публичной власти. Эти форматы суть институты гражданского общества, которое является коммуникативным пространством достижения согласия, гармонии, стабильности и объединяет самостоятельно мыслящих, ответственных граждан, способствующих развитию общества и государства.

В статье предлагаются основанные на системной взаимосвязи исследуемых феноменов рекомендации: в рамках концепции ответственного делегирования власти народом рассматривать гражданское общество как важнейшее пространство конструктивного диалога народа — носителя учредительной власти с учрежденными им органами публичной власти; в документах стратегического планирования усилить вектор на постоянное системное взаимодействие органов публичной власти всех уровней с институтами гражданского общества исходя из приоритетных целей совместного решения общегосударственных задач, продвижения национальных интересов, совершенствования системы гарантий прав и свобод человека; органам публичной власти в большей степени использовать потенциал институтов гражданского общества для организации общественных обсуждений проектов социально значимых решений и нормативных актов.

Ключевые слова: делегирование власти; народовластие; концепция делегирования власти народом; ответственное делегирование власти; гражданское общество; институты гражданского общества; публичная власть; единая система публичной власти.

Для цитирования: Головин А. Г. О взаимосвязи гражданского общества и публичной власти в контексте концепции делегирования власти народом // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 5. — С. 71–88. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.186.5.071-088.

© Головин А. Г., 2022

* Головин Алексей Геннадьевич, кандидат юридических наук, заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, государственный советник Российской Федерации 1-го класса
ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, Россия, 103426
aggolovin@mail.ru

Interrelationship between Civil Society and Public Power in the Context of the Concept of Delegation of Power by the People

Aleksey G. Golovin, Cand. Sci. (Law), Deputy Head of the Staff of the Federation Council Committee on Federal Structure, Regional Policy, Local Self-Government and Northern Affairs, 1st Class State Counselor of the Russian Federation
ul. Bolshaya Dmitrovka, d. 26, Moscow, Russia, 103426
aggolovin@mail.ru

Abstract. The main thesis of the study is the need for a doctrinal and rule-making transition from the opposition of civil society and public authorities to the understanding of their organic unity as an important element of modern constitutionalism. The subject matter of the paper is considered in the context of the constitutional and legal concept of responsible delegation of power by the people, the key aspect of which is a personal responsible attitude of a citizen to participating in the modern rule of the people which lies within the area of legal culture and legal awareness. The delegation of power by the people, in addition to elections, referendums and forms of representative democracy, is also associated with active participation in modern organizational formats that allow citizens to convey their will, standing, and initiatives to public authorities. These formats are the institutions of civil society that constitutes a communicative environment for achieving harmony, amity, stability and unites independent-minded responsible citizens who contribute to the development of society and the state.

The paper provides recommendations based on the systemic interrelation between the phenomena under consideration: 1. within the framework of the concept of responsible delegation of power by the people, to consider civil society as the most important space for constructive dialogue of the people — the bearer of the constituent power with the public authorities established by it; 2. in strategic planning documents, to strengthen the vector for permanent systemic interaction between public authorities at all levels with civil society institutions based on priority goals of joint resolution of national tasks, promotion of national interests, improvement of the system of guarantees of human rights and freedoms; 3. for public authorities, to use the potential of civil society institutions to a greater extent to organize public discussions of projects of socially significant decisions and regulations.

Keywords: delegation of power; democracy; the concept of delegation of power by the people; responsible delegation of power; civil society; civil society institutions; public power; unified system of public power.

Cite as: Golovin AG. O vzaimosvyazi grazhdanskogo obshchestva i publichnoy vlasti v kontekste kontseptsii delegirovaniya vlasti narodom [Interrelationship between Civil Society and Public Power in the Context of the Concept of Delegation of Power by the People]. *Lex russica*. 2022;75(5):71-88. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.186.5.071-088. (In Russ., abstract in Eng.).

Почти три десятилетия поступательного конституционного развития — с принятия Конституции Российской Федерации всенародным голосованием в 1993 г. до принятия масштабных конституционных поправок общероссийским голосованием в 2020 г. и существенного обновления законодательства об общих принципах организации публичной власти, происходящего в настоящее время¹, — привели Россию к системному укреплению единой публичной

власти на ее государственных (федеральном и региональном) и муниципальном уровнях.

За это время столь же существенно эволюционировало гражданское общество в нашей стране — как в аспекте законодательного регулирования многих его институтов², так и, что даже более значимо, в аспекте развития его духа и ментальности, внутренних философских установок, правовой культуры и общественного правосознания.

¹ Принят Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973); рассматривается Государственной Думой проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (электронная регистрационная карта законопроекта в Системе обеспечения законодательной деятельности ГАС «Законотворчество»: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 31.01.2022)).

² Наряду со сложившейся стабильной законодательной базой функционирования общественных объединений, в том числе политических партий, религиозных объединений, редакций средств массовой

Вызовы и угрозы нового времени³, значимо проявляющие себя в современном мире с его постоянно усложняющейся системой отношений на международной арене — экономических, политических, социокультурных, предъявляют серьезные требования к устойчивости, стабильности и способности адекватно реагировать как государственно-властных, так и общественных институтов⁴.

Основным тезисом исследования является необходимость доктринального (а вслед за ним и практического — в ключе всей нормотворческой и правоприменительной деятельности) перехода от какого-либо *противопоставления* государства (в лице институтов публичной власти) и гражданского общества к синтетическому пониманию их *неразрывного органического единства*, являющегося необходимым условием конституционного развития современного демократического правового государства.

Это единство, на наш взгляд, находит свои глубинные основы в генезисе самой власти в таком государстве — в ее происхождении из единственного источника, каковым является народ, и системном построении посредством

процесса делегирования народом властных полномочий учреждаемым им органам публичной власти всех уровней.

Ввиду этого вопрос о взаимосвязи гражданского общества и публичной власти мы рассматриваем в контексте *конституционно-правовой концепции делегирования власти народом*. Теория делегирования народом власти, философские корни которой уходят в труды французских просветителей XVIII в.⁵ и интерес к критическому осмыслению которой периодически возрождался в трудах некоторых мыслителей⁶, в публикациях последних десятилетий последовательно развивается и интерпретируется Б. С. Эбзеевым⁷. Основываясь на этих воззрениях, мы, в свою очередь, предлагаем рассматривать конституционно-правовую концепцию *ответственного делегирования власти народом*, ключевым аспектом которой является личное ответственное отношение каждого члена общества к участию в таком делегировании, которое должно укорениться глубоко в правовой культуре и правосознании граждан и проявлять себя в соответствующих психологических установках, направляющих осознанный

информации и иных институтов гражданского общества, существенно развиваются правовые основы общественного контроля, институционализируются общественные палаты, общественные советы, создаются правовые условия для выдвижения и реализации инициативных проектов граждан и т.д.

³ Обращают на себя внимание, в частности, в тексте новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 (СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351) (далее — Стратегия национальной безопасности), не только «традиционные» силовые, санкционные внешние вызовы и угрозы, но и особо обозначаемые угрозы, непосредственно касающиеся сферы жизнедеятельности гражданского общества. Например, в п. 84 и 85 указывается, что «достигнув высокого уровня социально-экономического и технологического развития, человечество столкнулось с угрозой утраты традиционных духовно-нравственных ориентиров и устойчивых моральных принципов»; «абсолютизируется свобода личности, осуществляется активная пропаганда вседозволенности... Проблемы межнациональных и межконфессиональных отношений становятся предметом геополитических игр и спекуляций, порождающих вражду и ненависть».

⁴ Пример известных негативных событий января 2022 г. в Республике Казахстан показывает, насколько важна сплоченность государства и общества для противодействия самым серьезным угрозам, посягающим на конституционный строй, законность и общественный порядок в стране.

В России в Стратегии национальной безопасности, подчеркнем, особое значение придается укреплению гражданского единства, общероссийской гражданской идентичности, межнационального и межконфессионального согласия (см., например, п. 93).

⁵ Ж.-Ж. Руссо, например, в более широком контексте общественного договора рассуждал об этом в своем известном трактате «Об общественном договоре, или принципы политического права».

⁶ Например, к ней предметно обращался выдающийся представитель французской науки государственного права М. Ориу в своем известном труде «Основы публичного права» (*Principes de droit public*. 1re édition, 1910; 2e édition, 1916).

⁷ См., например: Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России. Опыт синтетического исследования. М. : Проспект, 2014. С. 191–198 ; Он же. Народный суверенитет и представительство народа: доктринальные основы и конституционная практика // Электоральная демократия: российский опыт / под общ. ред. Б. С. Эбзеева. М. : РЦОИТ, 2017. С. 97–120.

выбор при участии в демократических процедурах и соответствующее поведение индивида во взаимоотношениях в рамках системы «личность — общество — государство»⁸.

Именно эта система является логичным отражением последовательности конституционных ценностей, отправной точкой которой являются положения ст. 2 Конституции РФ о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Между двумя «полюсами» — отдельной личностью и государством — находится важнейший коллективный субъект, в который объединены индивиды и который формирует государство, — это общество. Вне этого коллективного субъекта в современном мире не мыслится достойное существование отдельно взятого человека, равно как и невозможно без него существование государства.

Л. А. Нудненко резонно отмечает: «Человек — существо социальное. Он может развиваться как личность лишь в обществе, которое структурно состоит из различных социальных общностей, объединенных общими целями, интересами, потребностями»⁹. При этом добавим: ввиду понимания человека как высшей ценности особую совокупную ценность имеет и общество, обеспечение условий для достойной жизни и свободного развития которого также является обязанностью государства. Общество, рассматриваемое как коллективный субъект, формирующий ценностную и смысловую основу современного правового государства, получает свое выражение через концепцию *гражданского общества* — более развитого, осознающего свою ценность и ориентирующего государство на практическое воплощение конституционно-правовых конструкций правового, демократического и социального государства.

Е. Е. Никитина справедливо подчеркивает, что «формирование концепции гражданского общества как идеального и правового феномена является актуальной проблемой конституционного права, поскольку позволяет понять фундаментальную основу взаимодействия человека и публичной власти. Эта связь является неразрывной уже много веков»¹⁰.

Здесь отчетливо виден связующий характер гражданского общества между индивидом и публичной властью. В системе взаимоотношений «личность — общество — государство» именно гражданское общество является коммуникативным пространством достижения согласия, гармонии и стабильности. В этом пространстве исключительно важен известный с древних времен принцип «ubi concordia, ibi victoria est» («где согласие — там победа»), который, на наш взгляд, приобретает всё большую значимость в наблюдаемых сейчас условиях существенного переустройства миропорядка, сопровождающегося системными явлениями, характеризующимися в современной общественно-политической и социально-экономической риторике как «геополитическая турбулентность».

С точки зрения правовой науки в этих условиях особо важно максимально корректное современное (лишенное излишней инерции устаревших идеологических подходов) понимание гражданского общества в его взаимосвязи с институтами публичной власти. Согласимся с М. Н. Марченко, который считает, что «нечеткое представление о гражданском обществе самым непосредственным образом сказывается на неопределенности представления о его отношениях с государством. Ситуация усугубляется, помимо всего прочего, тем, что само понятие гражданского общества никогда не оставалось стабильным, а постоянно изменялось и в определенной мере совершенствовалось вместе с самим обществом и государством»¹¹.

⁸ О некоторых аспектах указанной концепции см. подробнее, например: Головин А. Г. Ответственное делегирование народом власти на местном уровне как фактор развития муниципальных образований // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 3. С. 25–31; Он же. Категория свободных выборов в рамках конституционно-правовой концепции делегирования власти народом // Избирательное законодательство и практика. 2021. № 4. С. 3–10; Он же. Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // Государство и право. 2022. № 1. С. 34–45.

⁹ Нудненко Л. А. Конституционно-правовая природа права граждан на объединение // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 14.

¹⁰ Никитина Е. Е. Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации: монография. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: Инфра-М, 2019. С. 11.

¹¹ Марченко М. Н. Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории // Журнал российского права. 2008. № 10.

Не претендуя на полноту охвата воззрений многих исследователей в рамках ограниченного объема статьи, позволим себе очертить круг ключевых и наиболее значимых, на наш взгляд, подходов к пониманию исследуемых комплексных явлений государственно-правовой действительности в контексте предлагаемой нами концепции ответственного делегирования власти народом.

О динамике понимания гражданского общества. Развитие концепции гражданского общества является органичным этапом эволюции взглядов на человеческое общество как таковое, на упорядочивающие его жизнедеятельность социальные регуляторы (мораль, религию, право и др.) и на усложняющуюся саморефлексию этого общества, в том числе в аспекте соотношения с ним отдельной личности.

Еще Г. В. Ф. Гегель, подчеркивая, что развитие гражданского общества наступает позднее, чем развитие государства, писал: «В гражданском обществе каждый для себя — цель, все остальное для него ничто. Однако без соотношения с другими он не может достигнуть своих целей во всем их объеме: эти другие суть поэтому средства для особенного. Но особенная цель посредством соотношения с другими придает себе форму всеобщего и удовлетворяет себя, удовлетворяя вместе с тем стремление других к благу... Особенность, ограниченная всеобщностью, есть единственная мера, при помощи которой каждая особенность способствует своему благу»¹². Эта философская интерпретация, хотя и не бесспорная, в достаточной степени отчетливо показывает взаимосвязь каждого индивида с гражданским обществом в целом.

Рассуждая об идеях Г. В. Ф. Гегеля, Е. А. Кравцова отмечает, что «государство первично, гражданское общество вторично и может нормально развиваться только внутри государства. При этом государство должно обеспечивать свободу развития гражданского общества, выступая гарантом его существования и развития»¹³. Таким образом, уже в классических фи-

лософских представлениях гражданское общество не полностью отрывается от государства и не противопоставляется ему, а рассматривается как органически связанное с ним, хотя и имеющее некоторые противоречия с государством, требующие постоянного диалога.

В трактовках прошлых веков, прежде всего XVIII и XIX вв., когда речь преимущественно шла, естественно, о монархическом государстве, гражданское общество интерпретировалось сквозь призму конструкций общественного договора, социального контракта, призванных в первую очередь определенным образом ограничить государственную власть — власть монарха и созданных им органов. М. Н. Марченко, например, пишет: «Отношения, возникающие между государством, с одной стороны, и тем, что назвали позднее сформировавшимся гражданским обществом, а также индивидом — с другой, строились на основе так называемого “социального контракта”»¹⁴. Согласно этому «контракту» индивид и гражданское общество действовали исключительно в сфере частных интересов и отношений собственности, а государство — только в публичной сфере. Закрывая этот «контракт», государство брало на себя обязательства защищать права и свободы индивида, которые объявлялись естественными и которые имели, по мнению западных экспертов, «весьма специфический характер»¹⁵.

Приведенные трактовки, сохраняя свою историческую ценность, вряд ли в полной мере применимы к современному пониманию гражданского общества, существующего в реалиях XXI в. — в системной взаимосвязи с концептами непосредственной и представительной демократии, правового государства, конституционализма.

По мнению выдающегося шотландского мыслителя А. Фергюсона, «если главной целью существования индивидов является благо общества, то верно и то, что великой целью гражданского общества является счастье индивидов»¹⁶. Эта конструкция, сформулированная еще в XVIII в., на первый взгляд видится

¹² Гегель Г. В. Ф. *Философия права* / Академия наук СССР. Институт философии. М. : Мысль, 1990. С. 228.

¹³ Кравцова Е. А. О соотношении понятий «гражданское общество» и «публичная власть» и отдельных коллизиях в их нормативном регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 21.

¹⁴ Марченко М. Н. Указ. соч.

¹⁵ Марченко М. Н. Указ. соч.

¹⁶ Фергюсон А. *Опыт истории гражданского общества* / пер. с англ. И. И. Мюрберг ; под ред. М. А. Абрамова. М. : Росспэн, 2000. Разд. IX «О счастье нации». С. 106.

несколько наивной и упрощенной, однако в основе своей верна; только в настоящее время стоило бы еще учитывать, что для достижения названной цели необходимы совместные усилия гражданского общества и демократического правового государства, гарантирующего права и свободы человека и гражданина.

Вместе с тем нередко наблюдается инерция подходов, в рамках которых, по сути, преподносятся попытки общества «выбраться» из-под якобы чрезмерной власти государства через «возвращение» некоего *гражданского общества, противопоставляемого публичной власти*.

Рассматриваемые в социальной динамике процессы развития (на протяжении постсоветского периода российской государственности) государство и гражданское общество некоторыми исследователями явно противопоставляются, первое интерпретируется как некое подавляющее свободу личности в социуме административное начало, которое второе — гражданское общество — призвано преодолеть, максимально от него дистанцируясь¹⁷.

Понимание гражданского общества как чего-то отделенного и даже отдаленного от государства (и, по всей видимости, от некой иной части общества, предстающей в подобных воззрениях как «негражданское») дает некоторым авторам основания для философских рассуж-

дений о том, что «гражданское общество не стало для нас повседневной реальностью, не втянуло в себя основную массу населения»¹⁸. Но справедливы ли подобные интерпретации, обоснованны ли?

Представляется, что они влекут за собой еще более глубокие противоречия в понимании базовых конституционно-правовых институтов, например в народовласти как таковом. У В. А. Черепанова, к примеру, мы встречаем следующее рассуждение: «Системе народовласти внутренне присуще противоречие между народом и отделяемой от него публичной властью как проявление общего противоречия между абстрактным и конкретным народом»¹⁹. На наш взгляд, не стоит вводить в научный оборот представления о подобных противоречиях; одна из задач науки конституционного права — избежать их, найти подходы, обеспечивающие системное единство народа и государства в рамках современного конституционализма.

Гораздо более конструктивным представляется *синтетический подход*, в рамках которого, не умаляя самоценного значения гражданского общества, исследователи (включая весьма авторитетных отечественных теоретиков права и конституционалистов) делают акцент на взаимосвязи такового с государством, обозначая ключевые точки соприкосновения.

¹⁷ Яркой иллюстрацией такого довольно тенденциозного подхода может служить издание: Гудков Л. Д., Дубин Б. В., Зоркая Н. А. Постсоветский человек и гражданское общество. М. : Московская школа политических исследований, 2008.

К примеру, в названной работе присутствуют подобные размышления: «Вскоре после краха коммунистической системы в России появилось множество общественных неправительственных организаций, ставивших своей целью способствовать формированию структур гражданского общества. Используя опыт и поддержку западных (европейских и американских) организаций и фондов, участники этого движения стремились привить в России культуру взаимодействия общества с властью... Вместе с тем, несмотря на все усилия участников этих движений, влияние гражданского общества на демократические процессы в России оставалось очень ограниченным. Объяснять трудности его развития давлением государства, видящего в развитии сети некоммерческих организаций (НКО) угрозу собственному монополизму, логично и вполне оправданно... Помимо этого, трудности демократизации и развития гражданского общества были обусловлены особенностями политической и гражданской культуры российского населения... И дело здесь не только в недостаточности усилий по просвещению якобы косного общества... а в недооценке степени и характера приспособленности массового постсоветского человека к репрессивному государству, психологических и моральных следствиях такой адаптации и симбиоза с тоталитарным режимом» (с. 3–4). Позволим себе оставить без комментария столь явно пренебрежительное отношение названных авторов к современному российскому обществу и нашим гражданам.

¹⁸ Межуев В. М. О нашей Конституции // Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики / пред. В. В. Миронов, Ю. Н. Солонин ; издание Московско-Петербургского философского клуба. М. : Летний сад, 2010. С. 71.

¹⁹ Черепанов В. А. Народ и государство: о доктринальном толковании конституционной модели // Журнал российского права. 2019. № 1. С. 129–141.

Например, резонно отмечая, что словосочетание «гражданское общество» условно, так как «негражданского», а тем более «антигражданского» общества не существует, ведь любое общество состоит из граждан и без них немыслимо, Н. И. Матузов определяет гражданское общество как систему негосударственных организаций, объединений, учреждений, институтов, политических партий, профессиональных и иных союзов, других неправительственных структур, взаимодействующих с официальной властью на равноправной основе²⁰.

Обращаясь к поставленной в Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации еще в 2004 г. задаче «создания свободного общества свободных людей через развитие, укрепление институтов демократического государства и гражданского общества», Н. И. Матузов подчеркивает: «Как видим, властные и самоуправляющиеся институты здесь не противопоставляются, а соединяются. Государство и гражданское общество в равной мере должны преследовать общенациональные интересы, заботиться об улучшении жизни людей»²¹.

С. А. Авакьян, высказываясь о некоторой отделенности государства и общества, при этом не отрицает их взаимосвязанности: «Мы не выступаем за параллельное существование общества и государства. Они во многом переплетаются. Но все-таки очевидно, что очень многие сферы самоорганизации общества самостоятельны, следовательно, ему нужны свои, тоже самостоятельные механизмы, средства, органы осуществления общественной власти как разновидности публичной власти»²². Уче-

ный обращает внимание: «Публичная власть реализует свои задачи в той среде, которую традиционно называют гражданским обществом, хотя четкого его определения так и не создано»²³. Рассуждая об обоснованности выделения «общественной власти в структуре публичной власти», С. А. Авакьян видит власть общества в отношениях с государством в том, чтобы «через общественные институты помогать государству и оказывать влияние на него»; он пишет при этом: «Всё в совокупности может быть названо *консультативной демократией*; как видим, речь идет не о подмене государственной власти общественной, а о сочетании и использовании возможностей каждой разновидности власти»²⁴. Именно сочетание возможностей дает синергию, способствующую усилению и максимальной реализации потенциала как государства, так и гражданского общества.

Самым же перспективным и отвечающим актуальным задачам современности нам видится не просто синтетический подход, но подход, в рамках которого *гражданское общество и публичная власть рассматриваются в органическом системном единстве* — как укрепляющие друг друга в рамках постоянной коммуникации, идейного и организационного взаимодействия.

Такое рассмотрение гражданского общества основано прежде всего на понимании роли каждого его члена в его функционировании, позитивной ответственности каждого человека за конструктивный диалог общества и публичной власти²⁵.

Гражданское общество — это не сфера безграничной свободы, куда можно «убежать» от

²⁰ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 5-е изд. М. : Дело РАНХиГС, 2021. С. 103–104.

²¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Указ. соч. С. 104.

Всесторонне рассматривая гражданское общество как совокупность внегосударственных и внеполитических отношений, Н. И. Матузов делает очень, на наш взгляд, справедливое и значимое замечание: «Ослабление роли государства при проведении реформ в России — одна из самых серьезных ошибок реформаторов, которая только теперь начинает постепенно осознаваться и отчасти исправляться» (с. 112).

²² Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.

²³ Авакьян С. А. Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 3–6.

²⁴ Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации // Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. колл. и отв. ред. — д. ю. н., проф. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. С. 60–61.

²⁵ Нельзя не согласиться с Б. С. Эбзеевым в том, что «нам нужны граждане, а не толпа. Не люди, которые готовы бездумно поддерживать любые инициативы публичной власти либо, напротив, столь же

«всевидающего» государства с его силой принуждения и отделить себя от него, а совокупность общественных институтов, объединяющих активных, творческих, самостоятельно мыслящих и ответственных граждан, способствующих своими усилиями и идеями развитию государства и общества.

Следует в целом согласиться, что «взаимодействие государства и гражданского общества осуществляется посредством чрезвычайно сложной и многоуровневой системы отношений. Появление концепции гражданского общества как научной правовой идеи основывается на выделении особой сферы деятельности общества, отличной от политической. С этой точки зрения гражданское общество, как и множество иных юридических фикций, имеет искусственный характер. На практике государство и гражданское общество так плотно переплетены друг с другом, что их разделение невозможно»²⁶. Здесь мы встречаемся с применением к гражданскому обществу конструкции *fictionis juris* — юридической фикции; такой подход является дискуссионным, однако, безусловно, имеет право на существование и во многом обоснован, поскольку некая часть общества, неразрывно связанная с государством, искусственно выделяется и обозначается гражданским с целью подчеркнуть ее особенные характеристики, в том числе указанные нами выше.

Именно такие характеристики, как конструктивная социальная активность, созидательное (креативное) мышление, самостоятельность и смелость идей, но обязательно в сочетании с имманентно присущей внутренней ответственностью должны описывать современное развитое гражданское общество — очень важную ступень эволюции социума.

И. Б. Гасанов и Б. С. Эбзеев пишут: «Гражданское общество отличается множеством внутренних, главное — работающих, связей и, следовательно, самостоятельно, способно к действиям, генерированию идей, созиданию, отстаиванию национальных интересов и по многим вопросам не нуждается в опеке государственного аппарата, и может общаться с ним на равных»²⁷. Согласимся с этим и добавим, что чрезмерный контроль со стороны государства и не требуется там, где общество органично взаимодействует с публичной властью, руководствуясь общими целями, решая общие задачи и ставя на повестку вопросы дальнейшего эффективного развития.

При таком прочтении гражданское общество являет собой пространство коммуникаций, в котором происходит постоянный поиск баланса публичных и частных интересов, задач власти и стремлений народа²⁸.

Резюмируя краткий анализ моделей представлений о гражданском обществе — от отделенности от государства через синтетический подход к признанию органического единства с ним, подчеркнем принципиальную важность осмысленного и целенаправленного преодоления нередко доминирующей дихотомии «государство — гражданское общество», «публичная власть — гражданское общество». Важно не допустить индоктринации идеи какой-либо непреодолимой отделенности указанных категорий; напротив, развиваться должна идея их неразрывного единства, базированного на конституционно-правовых нормах и самой природе современного государственно организованного социума.

Отметим, что теснейшая взаимосвязь гражданского общества и публичной власти отчетли-

бездумно выходить с протестами на улицу. Нам нужны граждане в истинном смысле этого слова, знающие конституционные основы устройства государства и общества, уважающие их и готовые защищать в случае надобности» (Борис Эбзеев: «Конституция определяет жизнь каждого из нас» [Интервью с Б. С. Эбзеевым] // Юрист. 2020. № 2. С. 2–9).

²⁶ Никитина Е. Е. Указ. соч. С. 12.

²⁷ Гасанов И. Б., Эбзеев Б. С. Просвещенная свобода выбора — политический императив времени // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 2. С. 8.

²⁸ В. В. Гриб предложил классификацию функций институтов, содействующих конструктивному взаимодействию органов государственной власти и субъектов гражданского общества, в ряду которых обращает на себя особое внимание функция «связующего звена между государством и обществом» (Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 15–16). Именно таким связующим звеном и выступает гражданское общество, но никак не сферой противодействия государству, легитимным органам публичной власти.

во проявляет себя в электоральной сфере — в процессе выборов, опосредующих и объективирующих процесс делегирования народом власти формируемым органам.

В публикациях подчеркивается не только государственная, но и общественная природа электоральных процессов. Отмечается, что «выборы любого уровня власти становятся делом ответственности не только организаторов и участников выборов и отдельных более или менее активных сегментов электората, но и всего социума, как гарантия достойной жизни и всестороннего развития общества»²⁹.

В. В. Комарова пишет: «В процессе выборов путем взаимодействия и аккумуляции индивидуального волеизъявления отдельных избирателей формируется воля народа (индивидуальное волеизъявление трансформируется в коллективное). Народ, поддерживая или отвергая предложенные кандидатами политические программы, принимает властные решения о представительстве в системе публичной власти носителей тех ценностей и интересов, которые в наибольшей степени соответствуют его интересам на данном этапе развития, одновременно обязывает избранных лиц действовать в соответствии с заявленным»³⁰. Влияние общества на качество и эффективность деятельности органов публичной власти посредством выборов и последующей обратной связи очень значимо.

По мнению Г. Д. Садовниковой, выборы «один из важнейших институтов, присущих гражданскому обществу, дающий возможность для самоорганизации граждан (путем создания объединений и т.п.), пробуждающий социальную активность, позволяющий воздействовать на государство и его политику»³¹. Рассматривая

выборы как конституционно-правовой феномен в разных аспектах, названный автор справедливо выделяет именно взаимосвязь электоральной сферы с гражданским обществом.

Подобный подход свойственен не только отечественным, но и зарубежным правоведом³².

Участвуя через электоральный процесс в формировании органов публичной власти всех уровней, гражданское общество укрепляет свою с ними взаимосвязь, в том числе делегируя (посредством избирательных объединений) своих активных членов в состав этих органов.

О современном понимании публичной власти. Взгляды на власть тоже весьма существенно эволюционировали. Как известно, нередко в содержании власти гиперболизировались составляющие подчинения и принуждения. Т. Гоббс, к примеру, писал: «Там, где нет власти, способной держать всех в подчинении, люди не испытывают никакого удовольствия (а напротив, значительную горечь) от жизни в обществе»³³. Нередко мыслители склонны были видеть в системе взаимоотношений государства с народом прежде всего именно вектор «власть — подвластные», не придавая должного значения обратной связи.

В современной отечественной теории права власть в ее базовом понимании рассматривается как упорядочивающее начало, привносящее в жизнь общества социальный порядок, основанный на правовых нормах. Т. Н. Радько, например, подчеркивает: «Жизнь любого организованного общества предполагает определенный порядок, дисциплину, власть. Последняя как раз и выступает одним из важнейших организующих и упорядочивающих факторов»³⁴. При этом, поскольку власть занимается

²⁹ Гасанов И. Б., Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 11.

³⁰ Комарова В. В. Учредительная власть многонационального народа Российской Федерации в свете законодательных механизмов // СПС «КонсультантПлюс», 2014.

³¹ Садовникова Г. Д. Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 14.

³² К примеру, по мнению Д. Валадеса, «необходимым условием для представителей власти является то, чтобы процедура избрания осуществлялась в рамках процедур, которые сообщество оценивает как разумные, свободные, объективные и справедливые» (Валадес Д. Конституционные проблемы правового государства / пер. с исп. И. Н. Шумского. М. : Идея-Пресс, 2009. С. 74). То есть устанавливаемые государством принципы и процедуры в электоральной сфере должны признаваться гражданским обществом, вызывать у него доверие, являясь прежде всего свободными и справедливыми.

³³ Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII — начала XX века : хрестоматия. Калуга, 2003. С. 9.

³⁴ Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М. : Проспект, 2009. С. 103.

устроением дел общества, то есть публичными делами, она выступает как публичная власть. Например, по мнению Т. В. Кашаниной, если суть управленческой деятельности заключается в организации жизни людей, в разрешении проблем, общих для всех проживающих на данной территории, в регулировании и реализации общественных потребностей, по отношению к ней вполне справедливо применяется название «публичная власть»³⁵.

Принципиально важно, что конституционализм как таковой в современном его понимании предполагает организацию публичной власти не по безальтернативному вектору «власть — подвластные», а по взаимному коммуникативному принципу, означающему влияние народа, общества, в том числе гражданского общества на публичную власть одновременно с влиянием власти на общество. Б. С. Эбзеев подчеркивает: «Конституционному государству присуща определенная организация власти. Не подавление властью индивида как отдельной личности, так и совокупного человека — народа, а участие их в организации власти в правовом государстве»³⁶.

В 2020 г. в Конституции РФ нашли отражение положения о единой системе публичной власти. Вопреки получившему определенное распространение заблуждению, это понятие не является неожиданным новшеством, появившимся лишь на этапе подготовки конституционных поправок. Система публичной власти, естественно, существовала в России и ранее; при этом в отечественной конституционно-

правовой науке она традиционно мыслилась как включающая и государственную власть, и местное самоуправление — самостоятельные, но постоянно взаимодействующие уровни. В. В. Комарова, например, еще как минимум за 10 лет до конституционных поправок 2020 г. писала, что «Конституция Российской Федерации закрепляет два вида публичной власти — государственная власть и местное самоуправление»³⁷. В. И. Фадеев без всяких сомнений называл местное самоуправление первичным уровнем публичной власти³⁸.

Как отмечается в недавних работах, «определение публичной власти (в современном его восприятии) как института конституционного строя Российской Федерации имплицитно следовало из многих положений национальной правовой системы и ранее»³⁹. Действительно, местное самоуправление в правовой доктрине, а также правовых позициях Конституционного Суда РФ⁴⁰ и ранее однозначно воспринималось как уровень публичной власти.

Таким образом, единая система публичной власти в нашей стране вовсе не искусственная конструкция и не попытка тотального подчинения местного самоуправления государственной власти; просто на текущем этапе государственного строительства возникла обоснованная необходимость конституционного закрепления единства этой системы и ее нацеленности на совместное эффективное решение задач в интересах населения, общества.

Конституционное провозглашение единой системы публичной власти получило конкре-

³⁵ Кашанина Т. В. Происхождение государства и права : учеб. пособие. М. : Высшая школа, 2004. С. 38.

³⁶ Эбзеев Б. С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 14–23.

³⁷ Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России : учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. С. 4.

³⁸ Фадеев В. И. Конституционные основы правового регулирования предметов ведения местного самоуправления // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики : сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. М., 2008. С. 223.

³⁹ Сайбулаева С. А. Публичная власть в Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 17–20.

⁴⁰ См., например: постановления Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П (где указывается, в частности, на принципиальное единство всей системы публичной власти в Российской Федерации, в том числе на территориальном уровне муниципальных образований), от 01.12.2015 № 30-П (где подчеркивается, в частности, что самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней — на основе баланса интересов — межуровневого взаимодействия).

тизацию в обновленном законодательстве. В закреплённой в 2020 г. легальной дефиниции этой системы⁴¹ обращают на себя внимание базовые принципы ее построения — согласованность функционирования и всестороннее взаимодействие (что позволяет консолидировать ресурсы и усилия для эффективного решения совместных задач в интересах общества).

В продолжение указанного вектора совершенствования законодательной регламентации публичной власти в нормах Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» отражены важные принципы, обеспечивающие согласованность решения общих задач государственной власти и местного самоуправления в регионе и вовлечённость населения в управление публичными делами⁴².

В системном единстве с положениями названного Федерального закона спроектированы нормы нового базового законодательного акта об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти (упомянутый выше законопроект). В основу местного самоуправления⁴³ закладываются принципы его осуществления на всей территории России; включённости органов

местного самоуправления в единую систему публичной власти в стране; самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий; кроме того, гарантируется широкий спектр форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении.

Системное обновление федерального законодательства о публичной власти даёт возможность в ещё большей степени усовершенствовать практические механизмы постоянного взаимодействия властных органов и институтов гражданского общества, углубить их диалог для укрепления стабильности всей общественно-политической системы во благо общества.

О единстве гражданского общества и публичной власти в контексте концепции делегирования власти народом. Изложенное выше показывает важность и перспективность (как в пространстве научного поиска, так и в законодательном процессе и правоприменении) полноценного синтеза двух рассматриваемых феноменов государственно-правовой действительности — гражданского общества и публичной власти, основанного на органическом единстве их целей, задач, принципов и механизмов взаимодействия в рамках современного конституционализма. Необходимо преодоление

⁴¹ Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039) под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

⁴² Среди них в контексте настоящего исследования выделим следующие:

- все органы, входящие в единую систему публичной власти, осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, в том числе в целях создания условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах территории субъекта Федерации;
- органы государственной власти субъекта Федерации участвуют в решении задач местного самоуправления;
- обеспечивается согласованное функционирование органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях;
- обеспечивается реализация прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения выборов и периодического их проведения.

⁴³ Оно понимается как признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах установленных полномочий.

искусственной разобщенности этих столпов организации социума, искоренение идеи их противопоставления из современного менталитета и общественного правосознания.

Подчеркнем, что в настоящее время важнейшие документы стратегического планирования в Российской Федерации исходят из концепции консолидации усилий публичной власти и гражданского общества для достижения национальных целей развития нашей страны.

В частности, во многих положениях Стратегии национальной безопасности четко зафиксирован вектор на совершенствование системного взаимодействия государства и гражданского общества, в том числе указано, что одним из национальных интересов России является развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества (пп. 3 п. 25), а обеспечение и защита национальных интересов нашей страны осуществляются за счет концентрации усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества на реализации стратегических национальных приоритетов (п. 26) и т.д.

Согласно п. 103 Стратегии национальной безопасности ее реализация осуществляется на плановой основе путем *согласованных действий органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества под руководством Президента РФ*.

Важна ориентированность на обеспечение гражданского единства, которое, в частности в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года⁴⁴, рассматривается как основа российской нации, признание гражданами России суверенитета государства, его целост-

ности, единства правового пространства, этнокультурного и языкового многообразия нашей страны, исторического и культурного наследия народов Российской Федерации, равных прав на социальное и культурное развитие, на доступ к социальным и культурным ценностям, *солидарность граждан в достижении целей и решении задач развития общества*.

Всё это демонстрирует понимание на государственном уровне принципиальной значимости постоянной активной вовлеченности институтов гражданского общества в решение общегосударственных задач, укрепления единства народа, гражданского общества и публичной власти.

В последнее время в конституционно-правовой периодике обращают на себя внимание научные работы, в которых подчеркивается важность взаимодействия, дающего синергетический эффект⁴⁵. Подобная акцентировка важна, в том числе для отказа на доктринальном уровне от убежденности в дистанцированности гражданского общества от публичной власти⁴⁶.

Важно помнить, что любые разграничение, размежевание, взаимное дистанцирование означают создание потенциального пространства для возможных конфронтаций, основанных на дихотомии «мы-они», которая, заметим, очень легко укореняется в общественном сознании. Напротив, объединение, сплочение создают пространство для конструктивного диалога и сотрудничества.

Исходя из этого, гражданское общество, обладающее безусловной самостоятельной ценностью и особой значимостью, ни в коем случае нельзя искусственно отторгать от государства как формы организации социума, от

⁴⁴ Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

⁴⁵ См., например: Чеботарев Г. Н. Публичная служба и общественное представительство: синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 21–24.

В указанной работе, в частности, справедливо обращается внимание на «существующий в настоящее время запрос гражданского общества не просто на открытый честный диалог с органами публичной власти, а на равноправное взаимоответственное партнерство в решении актуальных социально-экономических проблем, повышение качества жизни людей» (с. 24).

⁴⁶ Подчеркнем, что полное разграничение между гражданским обществом и государством на уровне конкретных индивидов зачастую практически невозможно. Представителем публичной власти или гражданского общества является, к примеру, гражданин, состоящий на государственной службе, но одновременно на общественных началах являющийся членом редакционной коллегии средства массовой информации или участвующий в общественном объединении, деятельность которого направлена на социально значимые цели? Ответ очевиден — и того и другого одновременно. Четкое разграничение, будучи возможным на уровне абстрактных умозрительных категорий «государство» и «гражданское общество», по сути, может дать сбой применительно к конкретным людям, их сообществам.

публичной власти, теснейшим образом сопряженной с феноменом общественной самоорганизации (которую исследователи называют также общественной властью⁴⁷). Кроме того, в современных исследованиях высказывается точка зрения, что «целесообразно было бы в понятие публичной власти включить не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и институты гражданского общества»⁴⁸.

Связующей нитью единства гражданского общества и системы публичной власти выступает, на наш взгляд, именно *ответственное делегирование* народом властных полномочий. В том числе в сфере электоральной демократии гражданское общество призвано способствовать делегированию властных полномочий на основе общественного доверия и подлинного социального консенсуса. Справедливо отмечается, что «даже абсолютно честно, чисто и прозрачно с правовой, процедурной точки зрения проведенные выборы могут быть не приняты обществом, если оно расколото. Это связано с той особенностью демократии, которая заключается в перманентной работе по достижению, а потом и сохранению консенсуса внутри социума, возможного лишь при наличии развитого гражданского общества»⁴⁹.

Категория **личной ответственности гражданина в комплексе отношений народовластия** является одной из ключевых в концепции ответственного делегирования власти народом, и именно она, на наш взгляд, должна прочно укорениться в менталитете современного российского гражданского общества, вытесняя гиперболизацию индивидуализма. Эта категория обретает все возрастающую роль и носит взаимный характер⁵⁰.

В определенной степени созвучна нашей концепции трактовка взаимной ответственности личности, общества и публичной власти как «императива устойчивости государства», которую дает в своей одноименной работе О. Ю. Кокурина, подчеркивая, что «в основу формирования мер управленческого и регулятивного воздействия для нахождения и поддержания социального компромисса, баланса интересов людей и общественных сил в стране, обеспечения устойчивости и жизнеспособности страны следует положить фундаментальный принцип взаимной ответственности публичной власти, общества и личности»⁵¹.

Отметим, что этот принцип вовсе не нов и вполне созвучен менталитету российского общества, развивавшемуся веками в условиях разных форм государства, а также соответствует традиционным российским духовно-нравственным ценностям, в числе которых, согласно п. 91 Стратегии национальной безопасности, жизнь, достоинство, права и свободы человека, *патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу*, высокие нравственные идеалы, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России, и которые объединяют нашу многонациональную и многоконфессиональную страну.

Концепция гражданского общества, укоренившись в российской почве, должна подпитываться именно такими глубинными нравственными и интеллектуальными императивами⁵².

Ответственное делегирование народом власти на всех уровнях — от муниципального до федерального — не только опосредуется процедурами непосредственной демократии

⁴⁷ С. А. Авакьян последовательно говорит об общественной власти, о триаде «государственная власть — местное самоуправление — власть общества» (см., например: *Верецагин А., Румак В.* Слово «власть» не должно пугать [Интервью с С. А. Авакьяном] // Закон. 2020. № 12. С. 8–16).

⁴⁸ *Кравцова Е. А.* Указ. соч. С. 23.

⁴⁹ *Гасанов И. Б., Эбзеев Б. С.* Указ. соч. С. 9.

⁵⁰ О взаимности ответственности см. подробно работу: *Эбзеев Б. С.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2007.

⁵¹ *Кокурина О. Ю.* Личность, общество, публичная власть: взаимная ответственность как императив устойчивости государства // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 7–11.

⁵² Возможно, следует согласиться, что «самобытную концепцию гражданского общества надо даже не столько строить, сколько извлекать из форм общежития, естественно сложившегося в нашей стране», ведь «Россия не стала бы великой державой, если бы не выработала эффективных форм и не развивала их во времени. Их просто надо найти среди хаоса разнообразных форм жизни, выделить в чистом виде и возвести в ранг работающих принципов — понятных любому, естественных для всех россиян» (*Давыдов О.* «Гражданское общество» и сообщества граждан // Политический журнал. 2010. № 1 (197). С. 75–76).

(выборами, референдумами) или формами репрезентативной демократии (в том числе диалогом с избранными представителями), но и проявляет себя в активном участии во всех современных организационных форматах, позволяющих донести свою волю, позицию до действующих органов публичной власти, продвинуть свои инициативы⁵³. Эти форматы суть институты гражданского общества, находящиеся в пространстве активного диалога народа и публичной власти.

Причем на уровне местного самоуправления гражданское общество зачастую практически неотличимо и неотделимо от местного населения, осуществляющего это самоуправление или участвующего в нем. Местное самоуправление в современном своем сущностном представлении и есть активное гражданское общество — именно оно формирует территориальные общественные самоуправления, советы многоквартирных домов, выдвигает инициативные проекты и участвует в партисипаторном бюджетировании, назначает из своей среды старост сельских населенных пунктов и т.д. Жители, имеющие активную гражданскую позицию, нередко становятся местными депутатами, осуществляющими свои функции на непостоянной основе и практически на чистом энтузиазме. Это и есть публичная власть — в самом тесном ее приближении непосредственно к людям на местах.

Исходя из изложенного, полагаем обоснованным предложить следующие рекомендации по дальнейшему развитию конструктивного взаимодействия гражданского общества и публичной власти.

В рамках концепции ответственного делегирования власти народом следует рассматривать институты гражданского общества как важнейшее пространство конструктивного диалога народа как носителя учредительной власти с учрежденными им органами публичной власти.

Представляется важным в дальнейшем усилить в документах стратегического планирования в Российской Федерации вектор на постоянное системное взаимодействие органов публичной власти всех уровней с институтами гражданского общества по соответствующим направлениям, исходя из следующего приоритетного целеполагания: совместное решение общегосударственных задач, отстаивание национальных интересов и достижение национальных целей развития нашей страны, совместное совершенствование системы гарантий прав и свобод человека и гражданина в России.

Органам публичной власти всех уровней необходимо в еще большей степени использовать потенциал площадок институтов гражданского общества для организации всесторонних общественных обсуждений проектов социально значимых решений и нормативных актов.

Органам публичной власти следует рассматривать институты гражданского общества, помимо прочего, как среду для заинтересованного вовлечения граждан в участие в управлении делами государства (и местными делами в рамках муниципальных образований), в том числе для подбора активных профессионалов на государственную и муниципальную службу, государственные и муниципальные должности. Современные институты гражданского общества обладают значительным кадровым потенциалом, объединяя активных, неравнодушных, креативно мыслящих людей, в связи с чем целесообразно развивать своего рода взаимные «кадровые трансферы» между органами публичной власти и институтами гражданского общества.

Реализация этих рекомендаций в определенной перспективе существенно усилит конструктивное «взаимопроникновение» гражданского общества и публичной власти, упрочит их системную взаимосвязь, что даст синергетический эффект для достижения целей всестороннего развития общества и государства.

⁵³ Система таких форматов в настоящее время довольно эффективно выстроена на всех уровнях по восходящей — от муниципального (через востребованные и постоянно развивающиеся институты общественных советов при органах местного самоуправления, территориальных общественных самоуправлений, старост сельских населенных пунктов, инициативных проектов граждан, предложения гражданами своих правотворческих инициатив местным депутатам и т.д.) через региональный (общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные советы при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, региональные общественные объединения и региональные отделения общероссийских общественных объединений и т.д.) до федерального (общероссийские общественные объединения, в том числе политические партии, Общественная палата Российской Федерации и т.д.).

Вновь выскажем убежденность, что не следует рассматривать гражданское общество как нечто дистанцированное от государства, как некий отвлеченный предмет исследования. Все мы и есть гражданское общество, в том числе те из нас, кто непосредственно вовлечен в деятельность органов публичной власти. И все представления о современном гражданском обществе, все требования к нему и гарантии его интересов должны быть обращены не к абстрактной *fictio juris*, а к нам самим. В такой интерпретации будет отчетливо видна степень

нашей личной ответственности не только за участие в управлении делами государства, муниципальных образований, но и за состояние и развитие гражданского общества — одновременно и в неразрывном единстве. Концепция ответственного делегирования народом власти в ее современном прочтении призвана обеспечить именно такое понимание коммуникаций в системе «личность — общество — государство» через гармонизацию отношений в пространстве «гражданское общество — публичная власть».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 10.
2. Авакьян С. А. Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 9.
3. Валадес Д. Конституционные проблемы правового государства / пер. с исп. И. Н. Шумского. — М. : Идея-Пресс, 2009.
4. Верещагин А., Румак В. Слово «власть» не должно пугать [Интервью с С. А. Авакьяном] // Закон. — 2020. — № 12.
5. Гасанов И. Б., Эбзеев Б. С. Просвещенная свобода выбора — политический императив времени // Избирательное законодательство и практика. — 2017. — № 2.
6. Гегель Г. В. Ф. Философия права / Академия наук СССР. Институт философии. — М. : Мысль, 1990.
7. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII — начала XX века : хрестоматия. — Калуга, 2003.
8. Головин А. Г. Категория свободных выборов в рамках конституционно-правовой концепции делегирования власти народом // Избирательное законодательство и практика. — 2021. — № 4.
9. Головин А. Г. Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // Государство и право. — 2022. — № 1.
10. Головин А. Г. Ответственное делегирование народом власти на местном уровне как фактор развития муниципальных образований // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. — 2021. — № 3.
11. Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011.
12. Гудков Л. Д., Дубин Б. В., Зоркая Н. А. Постсоветский человек и гражданское общество. — М. : Московская школа политических исследований, 2008.
13. Давыдов О. «Гражданское общество» и сообщества граждан // Политический журнал. — 2010. — № 1 (197), апрель.
14. Кашанина Т. В. Происхождение государства и права : учеб. пособие. — М. : Высшая школа, 2004.
15. Кокурина О. Ю. Личность, общество, публичная власть: взаимная ответственность как императив устойчивости государства // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 3.
16. Комарова В. В. Учредительная власть многонационального народа Российской Федерации в свете законодательных механизмов // СПС «КонсультантПлюс», 2014.
17. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России : учебное пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2010.
18. Кравцова Е. А. О соотношении понятий «гражданское общество» и «публичная власть» и отдельных коллизиях в их нормативном регулировании // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 2.
19. Марченко М. Н. Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории // Журнал российского права. — 2008. — № 10.

20. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. — 5-е изд. — М. : Дело РАНХиГС, 2021.
21. Межуев В. М. О нашей Конституции // Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики / пред. В. В. Миронов, Ю. Н. Солонин ; издание Московско-Петербургского философского клуба. — М. : Летний сад, 2010.
22. Никитина Е. Е. Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации : монография. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ : Инфра-М, 2019.
23. Нудненко Л. А. Конституционно-правовая природа права граждан на объединение // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 8.
24. Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. — 2-е изд. — М. : Проспект, 2009.
25. Садовникова Г. Д. Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 14.
26. Сайбулаева С. А. Публичная власть в Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 7.
27. Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. колл. и отв. ред. — д. ю. н., проф. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2014.
28. Фадеев В. И. Конституционные основы правового регулирования предметов ведения местного самоуправления // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики : сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. — М., 2008.
29. Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / пер. с англ. И. И. Мюрберг ; под ред. М. А. Абрамова. — М. : Росспэн, 2000.
30. Чеботарев Г. Н. Публичная служба и общественное представительство: синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 7.
31. Черепанов В. А. Народ и государство: о доктринальном толковании конституционной модели // Журнал российского права. — 2019. — № 1.
32. Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России. Опыт синтетического исследования. — М. : Проспект, 2014.
33. Эбзеев Б. С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 11.
34. Эбзеев Б. С.: «Конституция определяет жизнь каждого из нас» [Интервью с Б. С. Эбзеевым] // Юрист. — 2020. — № 2.
35. Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. — М. : Норма, 2007.
36. Эбзеев Б. С. Народный суверенитет и представительство народа: доктринальные основы и конституционная практика // Электоральная демократия: российский опыт / под общ. ред. Б. С. Эбзеева. — М. : РЦОИТ, 2017.

Материал поступил в редакцию 23 февраля 2022 г.

REFERENCES

1. Avakian SA. Konstitutsionnaya teoriya i praktika publichnoy vlasti: zakonomernosti i otkloneniya [Constitutional Theory and Practice of Public Authority: Regularities and Deviations]. *Constitutional and Municipal Law*. 2015;10:5-11. (In Russ.).
2. Avakian SA. Modernizatsiya publichno-politicheskikh otnosheniy i konstitutsionnoe reformirovanie: problemy i perspektivy [Modernization of Public and Political Relationships and Constitutional Reformation: Issues and Prospects]. *Constitutional and Municipal Law*. 2019;9:3-6. (In Russ.).
3. Valades D. Konstitutsionnye problemy pravovogo gosudarstva [Constitutional Problems of the Rule of Law]. Moscow: Idea-Press Publ.; 2009. (In Russ.).
4. Vereshchagin A, Rumak V. Slovo «vlast» ne dolzhno pugat [The word «power» should not frighten] [Interview with S. A. Avakian]. *Zakon*. 2020;12:8-16. (In Russ.).
5. Hasanov IB, Ebzeev BS. Prosveshchennaya svoboda vybora — politicheskiy imperativ vremeni [Enlightened Freedom of Choice — Political Imperative of Time]. *Electoral Legislation and Practice*. 2017;2. (In Russ.).

6. Hegel GVF. *Filosofiya prava. Filosofskoe nasledie* [Philosophy of Law. Philosophical Legacy]. Vol. 113. Academy of Sciences of the USSR. Institute of Philosophy. Moscow: Mysl Publ.; 1990. (In Russ.).
7. Hobbes T. *Leviafan, ili Materiya, forma i vlast gosudarstva tserkovnogo i grazhdanskogo* [Leviathan, or Matter, form and power of the church and civil state]. In: *Political institutions, electoral law and the process in the works of Western European thinkers of the 17th — early 20th century: a textbook*. Kaluga; 2003. (In Russ.).
8. Golovin AG. *Kategoriya svobodnykh vyborov v ramkakh konstitutsionno-pravovoy kontseptsii delegirovaniya vlasti narodom* [The Category of Free Elections within the Framework of the Constitutional Law Concept of Delegation of Power by the People]. *Electoral Legislation and Practice*. 2021;4:3-10. (In Russ.).
9. Golovin AG. *Konstitutsionnye nachala delegirovaniya narodom vlasti v Rossiyskoy Federatsii: poisk kontseptsii* [Constitutional principles of the delegation of power by the people in the Russian Federation: the search for a concept]. *State and Law*. 2022;1:34-45. (In Russ.).
10. Golovin AG. *Otvetstvennoe delegirovanie narodom vlasti na mestnom urovne kak faktor razvitiya munitsipalnykh obrazovaniy* [Responsible Delegation of Power by the People On The Local Level As A Municipal Structure Development Factor]. *Municipal property: economics, law, management*. 2021;3:25-31. (In Russ.).
11. Grib VV. *Vzaimodeystvie organov gosudarstvennoy vlasti i institutov grazhdanskogo obshchestva v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk* [Interaction of state authorities and civil society institutions in the Russian Federation: Author's Abstract]. Moscow; 2011. (In Russ.).
12. Gudkov LD, Dubin BV, Zorkaya NA. *Postsovetitskiy chelovek i grazhdanskoe obshchestvo* [A Post-Soviet Man and Civil Society]. Moscow: Moscow School of Political Studies; 2008. (In Russ.).
13. Davydov O. «Grazhdanskoe obshchestvo» i soobshchestva grazhdan [«Civil society» and communities of citizens]. *Political Journal*. 2010;1(197). (In Russ.).
14. Kashanina TV. *Proiskhozhdenie gosudarstva i prava: ucheb. posobie* [The Origin of the State and Law: Study Guide]. Moscow: Vysshaya Shkola Publ.; 2004. (In Russ.).
15. Kokurina OYu. *Lichnost, obshchestvo, publichnaya vlast: vzaimnaya otvetstvennost kak imperativ ustoychivosti gosudarstva* [Individual, Society, Public Government: Mutual Responsibility as an Imperative of Stability of the State]. *Constitutional and Municipal Law*. 2021;3:7-11. (In Russ.).
16. Komarova VV. *Uchreditelnaya vlast mnogonatsionalnogo naroda Rossiyskoy Federatsii v svete zakonodatelnykh mekhanizmov* [The constituent power of the multinational people of the Russian Federation in the light of legislative mechanisms]. Law Reference System «ConsultantPlus»; 2014. (In Russ.).
17. Komarova VV. *Formy neposredstvennoy demokratii v Rossii: uchebnoe posobie* [Forms of Direct Democracy in Russia: a textbook]. 2nd ed. Moscow: Prospekt Publ.; 2010. (In Russ.).
18. Kravtsova EA. *O sootnoshenii ponyatiy «grazhdanskoe obshchestvo» i «publichnaya vlast» i otdelnykh kolliziyakh v ikh normativnom regulirovanii* [On the Correlation between the Concepts of 'Civil Society' and 'Public Authority' and some Conflicts in their Statutory Regulation]. *Constitutional and Municipal Law*. 2021;2:21-23. (In Russ.).
19. Marchenko MN. *Sootnoshenie grazhdanskogo obshchestva i gosudarstva: voprosy teorii* [Correlation of civil society and the state: questions of theory]. *Journal of Russian Law*. 2008;10:52-64. (In Russ.).
20. Matuzov NI, Malko AV. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of the State and Law: textbook]. 5th ed. Moscow: RANEP Business Publ.; 2021. (In Russ.).
21. Mezhuzev VM. *O nashey Konstitutsii* [About our Constitution]. In: Mironov VV, Solonin YuN, editors. *Philosophy of law at the beginning of the 21st century in the context of constitutionalism and constitutional economics*. Moscow-Petersburg Philosophical Club. Moscow: Letniy sad; 2010. (In Russ.).
22. Nikitina EE. *Konstitutsionno-pravovye osnovy institutsionalizatsii grazhdanskogo obshchestva v Rossiyskoy Federatsii: monografiya* [Constitutional and legal foundations of institutionalization of civil society in the Russian Federation: monograph]. Moscow: IZiSP: Infra-M Publ.; 2019. (In Russ.).
23. Nudnenko LA. *Konstitutsionno-pravovaya priroda prava grazhdan na obedinenie* [The Constitutional Law Nature of the Civil Right to Association]. *Constitutional and Municipal Law*. 2021;8:14-18. (In Russ.).
24. Radko TN. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of the State and Law: textbook]. 2nd ed. Moscow: Prospekt Publ.; 2009. (In Russ.).
25. Sadovnikova GD. *Problemy optimizatsii poryadka formirovaniya predstavitelnykh organov v Rossiyskoy Federatsii* [Problems of optimization of the order of formation of representative bodies in the Russian Federation]. *Constitutional and Municipal Law*. 2008;14:24-31. (In Russ.).
26. Saibulaeva SA. *Publichnaya vlast v Rossiyskoy Federatsii: nekotorye voprosy teorii i praktiki* [Public Government in the Russian Federation: Some Issues of the Theory and Practice]. *Constitutional and Municipal Law*. 2021;7:17-20. (In Russ.).

27. Avakyan SA, editor. *Sovremennye problemy organizatsii publichnoy vlasti: monografiya* [Modern problems of the organization of public power: monograph]. Moscow: Justitsinform Publ.; 2014. (In Russ.).
28. Fadeev VI. *Konstitutsionnye osnovy pravovogo regulirovaniya predmetov vedeniya mestnogo samoupravleniya* [Constitutional bases of legal regulation of subjects of local self-government]. In: Narutto SV, Shugrina ES, editors. *Modern Russian Constitutionalism: problems of theory and practice: a collection of works of the Department of Constitutional and Municipal Law of Russia dedicated to the 15th Anniversary of the Constitution of the Russian Federation*. Moscow; 2008. (In Russ.).
29. Ferguson A. Abramov MA, editor. *Opyt istorii grazhdanskogo obshchestva* [The experience of the history of civil society]. Moscow: Rossspan Publ.; 2000. (In Russ.).
30. Chebotarev GN. *Publichnaya sluzhba i obshchestvennoe predstavitelstvo: sinerhiya sotrudnichestva* [Public Service and Public Representation: The Cooperation Synergy]. *Constitutional and Municipal Law*. 2021;7:21-24. (In Russ.).
31. Cherepanov VA. *Narod i gosudarstvo: o doktrinalnom tolkovanii konstitutsionnoy modeli* [The People and the State: On the Doctrinal Interpretation of the Constitutional Model]. *Journal of Russian Law*. 2019;16:129-141. (In Russ.).
32. Ebzeev BS. *Konstitutsiya, vlast i svoboda v Rossii. Opyt sinteticheskogo issledovaniya* [Constitution, power and freedom in Russia. The experience of synthetic research]. Moscow: Prospekt; 2014. (In Russ.).
33. Ebzeev BS. *Konstitutsiya, gosudarstvo i lichnost v Rossii: filosofiya rossiyskogo konstitutsionalizma* [Constitution, State and Personality in Russia: Philosophy Of Russian Constitutionalism]. *Constitutional and Municipal Law*. 2013;11:14-23. (In Russ.).
34. Ebzeev BS. *Lichnost i gosudarstvo v Rossii: vzaimnaya otvetstvennost i konstitutsionnye obyazannosti* [Personality and the state in Russia: mutual responsibility and constitutional duties]. Moscow: Norma Publ.; 2007. (In Russ.).
35. Ebzeev BS.: «Konstitutsiya opredelyaet zhizn kazhdogo iz nas» [Ebzeev BS.: «The Constitution Defines the Lives of Everyone of Us»] [Interview with BS. Ebzeev]. *Jurist*. 2020;2:2-9. (In Russ.).
36. Ebzeev BS. *Narodnyy suverenitet i predstavitelstvo naroda: doktrinalnye osnovy i konstitutsionnaya praktika* [People's sovereignty and representation of the people: doctrinal foundations and constitutional practice]. In: Ebzeev BS, editor. *Electoral democracy: Russian experience*. Moscow: RTsOIT Publ.; 2017. (In Russ.).