Дата поступления рукописи в редакцию: 18.09.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 29.10.2026 г.
DOI: 10.24412/2076-1503-2026-10-236-241

ГАРАФУТДИНОВ Ильшат Маратович,
Аспирант кафедры конституционного и административного права,
Казанский (Приволжский) Федеральный университет,
e-mail: garafutdinov2517@mail.ru

НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СУБЪЕКТАХ РФ: ПОНЯТИЕ, ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЕ

Аннотация. *В статье рассматриваются теоретико-правовые и нормативные основы регулирования институтов гражданского общества в субъектах Российской Федерации. Анализируются основные научные подходы к понятию гражданского общества, его институциональная природа. Особое внимание уделяется конституционным положениям и федеральному законода-тельству, определяющим правовой статус и формы деятельности институтов гражданского общества, а также их роли во взаимодействии с органами публичной власти. Исследуется специфика регионального нормативного правового регулирования, выявляются различия и пробелы в закреплении механизмов развития и поддержки институтов гражданского общества в законодательстве субъектов РФ. Делается вывод о фрагментарности и несистемности регионального правового регулирования, что обусловливает необходимость его дальнейшего совершенствования и выработки единых подходов.*

Ключевые слова: *гражданское общество, институты гражданского общества, субъекты РФ, законодательство, конституционное право.*

Для цитирования: *Гарафутдинов И. М. Нормативное правовое регулирование институтов гражданского общества в субъектах РФ: понятие, история становления и развитие // Образование и право. 2026. № 10. С. 236–241.*

GARAFUTDINOV Ilshat Maratovich,
Postgraduate student,
Department of Constitutional and Administrative Law,
Kazan (Volga Region) Federal University

LEGAL REGULATION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: CONCEPT, HISTORY OF FORMATION, AND DEVELOPMENT

Annotation. *The article examines the theoretical-legal and regulatory foundations for the regulation of civil society institutions within the constituent entities of the Russian Federation. It analyzes key scholarly approaches to the concept of civil society and its institutional nature. Particular attention is paid to constitutional provisions and federal legislation that define the legal status and operational forms of civil society institutions, as well as their role in interacting with public authorities. The study explores the specific characteristics of regional legal regulation and identifies differences and gaps in the legislative provisions regarding mechanisms for the development and support of civil society institutions across the constituent entities of the Russian Federation. The article concludes that regional legal regulation is fragmented and lacks a systematic approach, necessitating further improvement and the development of unified approaches.*

Key words: *civil society, civil society institutions, constituent entities of the Russian Federation, legislation, constitutional law*

For citation: *Garafutdinov I. M. Legal regulation of civil society institutions in the constituent entities of the Russian Federation: concept, history of formation, and development. Education and law. 2026;(10):236–241. (In Russ.).*

Нельзя не согласиться с тем, что «неотъемлемым атрибутом конституционного государства, в основе которого находится конституционный строй, является гражданское общество» [1, с. 77]. Актуальность исследования обусловлена возрастающей ролью институтов гражданского общества в современном социально-правовом развитии Российской Федерации. Взаимодействие триады субъектов «государство-общество-личность» представляет собой ключевую теоретико-правовую конструкцию, отражающую специфику современного конституционного развития и функционирования институтов гражданского общества. Институты гражданского общества выполняют значимую социальную функцию, обеспечивают участие граждан в управлении делами государства, осуществление общественного контроля, а также реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Цель статьи состоит в формировании целостного представления о нормативном правовом регулировании институтов гражданского общества в субъектах Российской Федерации и выявлении основных направлений его развития. Методологическую основу исследования составили формально-юридический, системный и сравнительно-правовой методы, а также анализ федеральных и региональных нормативных правовых актов.

Единого понимания гражданского общества как в конституционно-правовой науке, так и в общетеоретической теории права не выработано. Причинами тому являются многоаспектность этой категории. Ещё Р.А. Алексеев указывал: «далеко не всякое общество, состоящее из граждан, является гражданским. … Гражданское общество – это особая структура отношений людей в обществе …» [2, с. 7]. Следовательно, автор рассматривает гражданское общество как качественное состояние общества в целом. Аналогичной позиции придерживается Н.И. Матузов: «гражданское общество – это более высокая ступень в развитии социальной общности, мера его зрелости, разумности, справедливости, человечности. В классическом варианте гражданское общество складывалось вне и помимо государства, заполняя ниши, свободные от государственно-властного воздействия. Оно во многом противостояло государству, отвоевывало у него пространство для самоорганизации и ставило пределы вмешательства в свою жизнь» [3, с. 83].

Другие авторы, среди которых теоретик Т.Н. Радько, рассматривают гражданское общество как достижение обществом в целом определённой ступени своего развития. Автор предлагает использовать следующее определение: «историческая ступень развития человеческой организации, социальная общность, основанная на определенных критериях взаимного сотрудничества, взаимодействии» [4, с. 675].

Схожей позиции придерживается В.М. Шмаров. Однако его понимание гражданского общества представлено в более широком смысле, автором в определение включены ключевые признаки рассматриваемой категории: «гражданское общество – это определенная историческая ступень развития социума, современная форма человеческой общности, независимая от государства, но находящаяся с ним в диалектическом противоречивом единстве, в котором человек признается высшей ценностью, соблюдаются и защищаются его права и свободы, а самостоятельные и независимые индивиды создают путем самоорганизации некую негосударственную общность людей, объединенную по различным признакам в определенные формирования и действующую в целях удовлетворения индивидуальных и групповых потребностей и реализации потенциальных возможностей сообщества и отдельных личностей» [5].

Для формирования целостного представления о нормативном правовом регулировании институтов гражданского общества в субъектах РФ важно обратиться к институциональной теории гражданского общества. В рамках этой концепции гражданское общество представлено как «система независимых от государства самоорганизованных социальных институтов, выступающих в роли посредника между гражданами и организациями, с одной стороны, и органами публичной власти, с другой, с целью обеспечения условий для реализации и удовлетворения индивидуальных и коллективных интересов частных лиц» [6].

К таковым в литературе относятся: 1) личность; 2) семья; 3) частные предприятия и хозяйственные организации; 4) экономические ассоциации и объединения; 5) профсоюзы; 6) местное сообщество; 7) социальные группы и слои населения, средний класс; 8) религиозные организации; 9) общественные объединения; 10) политические партии; 11) политические и общественные движения; 12) независимые СМИ [7]. Необходимо отметить, что в некоторых случаях, например в Концепции государственной национальной политики Республики Татарстан, утвержденной Указом Президента РТ от 03.07.2008 № УП-312, к числу институтов гражданского общества относят Общественные палаты регионов, что прямо противоречит ключевым характеристикам таких субъектов.

В условиях федеративного устройства особое значение приобретает функционирование институтов гражданского общества на уровне субъектов Российской Федерации, где происходит непосредственное взаимодействие гражданского

общества с органами публичной власти.

Обращаясь к истории, важно указать, что «процесс становления и развития гражданского общества в России начался в 80-е годы прошлого столетия и проходил в условиях распада политической системы, господствовавшей в стране на протяжении более семи десятилетий. … Само понятие «гражданское общество» было введено в политический и научный оборот в 90-е годы» [8].

Принятая всенародным голосованием в 1993 г. Конституция Российской Федерации является фундаментом для нормативного правового регулирования институтов гражданского общества. Само понятие в Основном законе не определено и упоминается всего один раз – в п. «е.1» ст. 114 Конституции РФ: в результате проведения Конституционной реформы 2020 г. перечень полномочий Правительства РФ был расширен и дополнен полномочием по осуществлению мер по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечению их участия в выработке и проведении государственной политики.

Однако Конституцией РФ отдельное регулирование этих общественных отношений в статьях или главах не закреплено. Внесение таких изменений предлагалось, и не раз [9] – в частности, в свете упомянутой реформы.

Регулирование основ гражданского общества находит отражение в следующих положениях Конституции РФ:

– допускается политическое многообразие (ст. 13);

– закрепляется право граждан на объединение (в т.ч. создание профессиональных и общественных союзов) в ст. 30;

– провозглашается равный доступ граждан к управлению государством в ст. 32;

– гарантируется право граждан на обращение в органы власти в ст. 33;

– регламентируется право на защиту прав и свобод всеми законными способами (ст. 45) и др.

Ряд законодательных актов федерального уровня регулирует вопросы, связанные с осуществлением деятельности институтов гражданского общества. К таковым относятся:

– Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», один из первых законов, который установил порядок создания, деятельности и прекращения общественных объединений в государстве;

– Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», регулирующий правовой статус некоммерческих организаций, их организационно-правовые формы, порядок деятельности, права и обязанности, фискальные и юридические аспекты их деятельности;

– Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», регулирующий правовой статус и деятельность религиозных организаций;

– Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», которым урегулирован правовой статус политических партий;

– Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», определяющий правовые основы деятельности Общественной палаты Российской Федерации, которая обеспечивает взаимодействие граждан и институтов гражданского общества с органами публичной власти, учет их потребностей и интересов, защиту прав и свобод, а также осуществление общественного контроля;

– Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», которым в 2012 г. был введен специальный режим для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента; с 1 декабря 2022 г. соответствующее регулирование консолидировано Федеральным законом от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»;

– Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым урегулирован правовой статус «нежелательных организаций» и иные акты.

Примечательно и то, что Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» при определении понятия «противодействие коррупции» прямо относит институты гражданского общества к числу субъектов противодействия коррупции, несмотря на отсутствие общего легального определения таких институтов.

Региональное законодательство развивает идеи, заложенные в нормативных правовых актах федерального уровня. Как отмечается в литературе, «доктрина гражданского общества в современной России получила хотя и весьма поверхностное, но тем не менее нормативное закрепление в ряде законодательных актов регионального уровня, что само по себе очень значимо» [10].

Нельзя не указать на то, что субъекты Российской Федерации обладают определённой автономией в вопросах правового регулирования деятельности гражданского общества. Хотя эта работа ведётся во взаимодействии с федеральными органами власти, региональные власти всё же располагают заметным пространством для соб-

ственных решений, что позволяет учитывать особенности и потребности конкретных территорий.

Вместе с тем действующее нормативно-правовое регулирование данной сферы на региональном уровне характеризуется отсутствием системности и единых подходов, что свидетельствует о наличии резервов для его совершенствования.

Упоминается «гражданское общество» в основных законах таких субъектов, как:

– Конституция Республики Дагестан (преамбула: «…стремясь к становлению гражданского общества и созданию благоприятных условий для свободного развития всех дагестанцев»);

– Устав Краснодарского края (преамбула: «… стремясь утвердить принципы правового государства и гражданского общества…»);

– Конституция Республики Башкортостан (ст. 100: «Органы публичной власти в Республике Башкортостан способствуют развитию гражданского общества и обеспечивают коллективное участие народа и граждан в управлении делами Республики Башкортостан и в местном самоуправлении, осуществлении принадлежащих им властных полномочий») и др.

В Конституции Республики Хакасия, Уставе Пензенской области и основных законах ряда иных регионов «гражданское общество» не упоминается вовсе. Рассматривая законодательство Республики Татарстан, следует отметить, что в Конституции Республики Татарстан гражданское общество прямо не упоминается. Ряд статей (ст. 44, 45, 51 и др.) косвенно регулируют вопросы, связанные с институтами гражданского общества. В Законе РТ от 27.04.2017 № 24-ЗРТ «Об Общественной палате Республики Татарстан» гражданское общество регулируется через создание и деятельность Общественной палаты Республики Татарстан как института посредничества, участия и общественного контроля. Законом урегулировано:

– включение граждан и некоммерческих организаций в принятие решений (закрепляет право некоммерческих организаций выдвигать кандидатов в Общественную палату; обеспечивает представительство разных социальных и профессиональных групп; создает канал влияния общества на государственную политику (ст. 1, 2, 6-7);

– общественный контроль и взаимодействие с властью через Общественную палату Республики Татарстан (предусматривается осуществление общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и организаций в установленных законом случаях; Палата вправе участвовать в общественной экспертизе и иных формах общественного контроля; государственные органы и органы местного самоуправления рассматривают обращения и иные документы Палаты в порядке, установленном законом) и т.д.

Как отмечает И.А. Старостина, «региональное законотворчество как субфедеральный уровень регулирования должно создавать новые, отражающие специфику конкретного субъекта РФ, правовые нормы, а не воспроизводить (дублировать, копировать) общероссийские правила поведения. Это вытекает из самой природы федеративного государства. На региональном уровне наиболее контрастны взаимосвязи общественных институтов и органов государственной власти, необходимость тех и других подчиняться праву и закону, потребность в государственном регулировании различных общественных процессов, традиций и т. д.» [11, с. 119].

Вместе с тем обозначенная автономия субъектов Российской Федерации в регулировании деятельности институтов гражданского общества не носит абсолютного характера и реализуется в пределах, очерченных федеральным законодательством. Именно на этом стыке региональной нормативной инициативы и федерального регулирования возникают правовые ограничения, влияющие на содержание региональной политики в сфере развития гражданского общества. К числу таких ограничений относятся последствия приобретения статуса иностранного агента в соответствии с Федеральным законом от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» (далее – законодательство об иностранных агентах).

В условиях развития законодательства об иностранных агентах особую актуальность приобретает вопрос соотношения статуса иностранного агента и правового положения институтов гражданского общества. Согласно Федеральному закону № 255-ФЗ иностранным агентом может быть признано, в частности, российское юридическое лицо или общественное объединение без образования юридического лица, получившее поддержку и (или) находящееся под иностранным влиянием в иных формах и осуществляющее виды деятельности, предусмотренные ст. 4 данного Закона. Таким образом, действующее регулирование не сводит основания приобретения статуса только к иностранному финансированию и политической деятельности. Приобретение статуса иностранного агента влечет специальные обязанности и ограничения, установленные, прежде всего, ст. 9 и 11 Федерального закона № 255-ФЗ.

По состоянию на 16 сентября 2026 г. законопроект № 656348-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования деятельности Общественной палаты Российской Федерации)», внесенный 26.06.2024 г. и принятый Государствен-

ной Думой в первом чтении 24.09.2024 г., остается на рассмотрении Государственной Думы; рассмотрение во втором чтении, планировавшееся на 28.01.2026 г., было перенесено на более поздний срок. Законопроект предусматривает, в частности, дополнительные ограничения для иностранных агентов в сфере общественного контроля и участия в деятельности общественных палат. Следовательно, указанные положения на дату актуализации статьи не являются действующим правом и должны характеризоваться именно как предлагаемые изменения.

В случае принятия законопроекта № 656348-8 предлагаемые изменения будут влиять на нормативное регулирование институтов гражданского общества не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации. Региональным органам власти потребуется учитывать новые федеральные ограничения при формировании общественных палат и организации иных форм общественного контроля.

Одновременно с этим в законодательстве субъектов РФ сужается круг организаций, которые могут признаваться институтами гражданского общества в публично-правовом смысле. Фактически формируется разграничение между гражданскими объединениями как формой социальной активности и институтами гражданского общества как элементами системы взаимодействия общества и государства. Такое разграничение, представляется, усиливает регулятивную роль государства в определении допустимых форм гражданского участия и снижает самостоятельность в данной сфере.

При этом следует подчеркнуть, что законодательство об иностранных агентах безусловно выступает инструментом обеспечения безопасности публичных интересов и защиты государственного суверенитета от внешнего воздействия. Вместе с тем его применение не должно приводить к подрыву самой основы гражданского общества. В данном контексте принципиальное значение приобретает соблюдение баланса между необходимостью предотвращения недобросовестного иностранного влияния и гарантией свободы деятельности институтов гражданского общества.

Недопустимым является как формальное, так и расширительное толкование критериев иностранного агентства, способное повлечь необоснованное отнесение общественных объединений и некоммерческих организаций к числу иноагентов и, как следствие, их исключение из механизмов общественного участия. Поддержание такого баланса особенно важно для субъектов Российской Федерации, поскольку именно на региональном уровне реализуются практики взаимодействия публичной власти и гражданского общества, от которых во многом зависит эффективность и легитимность государственного управления.

Несмотря на закрепление основ гражданского общества в Конституции Российской Федерации и развитие соответствующих положений в федеральном законодательстве, вопросы конкретизации правового статуса институтов гражданского общества и их деятельности в законодательстве субъектов РФ остаются недостаточно урегулированными. Законодательные акты регионов, как правило, содержат лишь общие положения, не обеспечивающие полноценного нормативного оформления механизмов взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества. Причиной тому является недостаточная разработанность указанных вопросов на федеральном уровне. Регионы, имея полномочия на выработку собственной политики в этой сфере, всё же сталкиваются с отсутствием единых подходов, что влияет на эффективность гражданского общества в Российской Федерации в целом.

Список литературы:

[1] Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 587 с.

[2] Алексеев Р. А. Гражданское общество. Проблемы становления и развития в России (правовой аспект): монография. М.: ИНФРА-М, 2018. 93 с.

[3] Матузов Н. И. Гражданское общество: сущность и основные принципы // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1995. № 3. С. 83–93.

[4] Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд. М.: Проспект, 2009. 744 с.

[5] Шамаров В. М. Гражданское общество: содержание понятия // Вестник Екатерининского института. 2019. № 3 (47). С. 137–146.

[6] Гацолати В. Э. Концептуальные подходы к пониманию гражданского общества в современном правоведении // Пробелы в российском законодательстве. 2022. Т. 15, № 4. С. 284–292.

[7] Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 2. 528 с.

[8] Буторов С. А. Становление и развитие гражданского общества в России: история и современность // Сервис +. 2019. № 3. С. 68–75.

[9] Смирнов Д. А., Струсь К. А. Конституция гражданского общества: от теории к практике // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2013. № 6. С. 238–243.

[10] Жинкин С. А., Высоцкая Л. П. О характеристиках гражданского общества в контексте реализации принципов правового государства в

современной России // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2020. Т. 7, № 4. С. 12–16.

[11] Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы: монография / рук. авт. колл. и отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. 652 с.

References:

[1] Kozlova E. I., Kutafin O. E. Constitutional Law of Russia: A Textbook. 3rd ed., revised and supplemented. Moscow: Yurist, 2004. 587 p.

[2] Alekseev R. A. Civil Society: Issues of Formation and Development in Russia (Legal Aspect) — A Monograph. Moscow: INFRA-M, 2018. 93 p.

[3] Matuzov N. I. Civil Society: Essence and Basic Principles // Izvestiya Vysshikh Uchebnykh Zavedeniy. Pravovedeniye (Proceedings of Higher Educational Institutions. Legal Studies). 1995. No. 3. pp. 83–93.

[4] Radko T. N. Theory of State and Law: A Textbook. 2nd ed. Moscow: Prospekt, 2009. 744 p.

[5] Shamarov V. M. Civil Society: Content of the Concept // Vestnik Yekaterininskogo Instituta (Bulletin of the Ekaterininsky Institute). 2019. No. 3 (47). pp. 137–146.

[6] Gatsolati V. E. Conceptual Approaches to Understanding Civil Society in Modern Legal Studies // Probely v Rossiyskom Zakonodatelstve (Gaps in Russian Legislation). 2022. Vol. 15, No. 4. pp. 284–292.

[7] Constitutional Law: A University Course — A Textbook in 2 Volumes / Ed. by A. I. Kazannik, A. N. Kostyukov. Moscow: Prospekt, 2015. Vol. 2. 528 p.

[8] Butorov S. A. Formation and Development of Civil Society in Russia: History and Modernity // Servis + (Service +). 2019. No. 3. pp. 68–75.

[9] Smirnov D. A., Strus K. A. The Constitution of Civil Society: From Theory to Practice // Bulletin of the North Caucasus Federal University. 2013. No. 6. pp. 238–243.

[10] Zhinkin S. A., Vysotskaya L. P. On the Characteristics of Civil Society in the Context of Implementing the Principles of a Rule-of-Law State in Modern Russia // Bulletin of the Faculty of Law, Southern Federal University. 2020. Vol. 7, No. 4. pp. 12–16.

[11] Civil Society as a Guarantee of Political Dialogue and Countering Extremism: Key Constitutional and Legal Issues: Monograph / Head of the Authorial Team and Editor-in-Chief S. A. Avakyan. Moscow: Yustitsinform, 2015. 652 p.