

Национальный Союз Политологов

ВОПРОСЫ ПОЛИТОЛОГИИ

ВЫПУСК 4(28), 2017

Научный журнал

Журнал «Вопросы политологии» включен
в **Перечень рецензируемых научных изданий ВАК Министерства
образования и науки РФ по политическим наукам**, в которых должны
быть опубликованы основные научные результаты
на соискание ученой степени кандидата наук,
на соискание ученой степени доктора наук

Журнал включен в **Перечень научных изданий рекомендованных
ВАК Республики Узбекистан** для публикации основных научных
результатов диссертаций по политическим и философским наукам

С 1 января 2018 года
ЖУРНАЛ ВЫХОДИТ ОДИН РАЗ В МЕСЯЦ

МОСКВА, 2017

ВОПРОСЫ ПОЛИТОЛОГИИ

Научный журнал

Председатель Редакционного Совета — ПЛАТОНОВ В.М., к.ю.н., заведующий кафедрой политических наук РУДН, Председатель Московской городской Думы (1994—2014 гг.)

Редакционный Совет

БЕХ Владимир Павлович	д.ф.н., первый проректор Национального педагогического университета им. М.П. Драгоманова (Украина, г. Киев)
БОЖАНОВ Владимир Александрович	д.и.н., профессор, зав. кафедрой мировой и отечественной культуры Белорусского Национального технического университета (Белоруссия, г. Минск)
ВЕДРИН Оливье	главный редактор русской версии французского журнала «Национальная оборона» (Revue Défense Nationale), спикер Европейской комиссии, редактор франко-германского журнала по вопросам внешней политики «European Union Foreign Affairs Journal» и ректор «Континентального университета в Киеве» (Франция, г. Париж)
ГАЙДУК Вадим Витальевич	д.п.н., к.ю.н., профессор кафедры философии и политологии Башкирского государственного университета (Россия, г. Уфа)
ИРХИН Юрий Васильевич	д.ф.н., профессор кафедры политологии и политического управления РАНХ и ГС при Президенте РФ (Россия, г. Москва)
КАРАДЖЕ Татьяна Васильевна	д.ф.н., заведующая кафедрой политологии и социологии МПГУ (Россия, г. Москва)
КЕТЦЯН Григор Ваникович	к.п.н., заместитель Главного редактора журнала, Председатель Попечительского Совета научного журнала «Вопросы политологии» (Россия, г. Москва)
КОВАЛЕНКО Валерий Иванович	д.ф.н., зав. кафедрой российской политики МГУ им. М.В. Ломоносова (Россия, г. Москва)
КОСИКОВ Игорь Георгиевич	д.и.н., главный научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН (Россия, г. Москва)
МЕДВЕДЕВ Николай Павлович	д.п.н., профессор, Президент Национального Союза Политологов, главный редактор журнала (Россия, г. Москва)
МИХАЙЛОВ Вячеслав Александрович	д.и.н., зав. кафедрой национальных и федеративных отношений РАНХ и ГС при Президенте РФ (Россия, г. Москва)
НАСИМОВА Гульнара Орленбаевна	д.п.н., профессор, зав. кафедрой политологии факультета философии и политологии Казахского Национального университета им. Аль-Фараби (Казахстан, г. Алматы)
НИСНЕВИЧ Юлий Анатольевич	д.п.н., профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Россия, г. Москва)
ПАХРУТДИНОВ Шукритдин Ильясович	д.п.н., профессор, заведующий кафедрой «Национальные интересы и стабильность общества» Академии государственного и общественного строительства при Президенте Республики Узбекистан (Узбекистан, г. Ташкент)
ПЛЯЙС Яков Андреевич	д.и.н., д.п.н., профессор, заведующий кафедрой политологии Финансового университета при Правительстве РФ (Россия, г. Москва)
ПРЯХИН Владимир Федорович	д.п.н., профессор кафедры мировой политики и международных отношений РГГУ (Россия, г. Москва)
ПУСЬКО Виталий Станиславович	д.ф.н., профессор кафедры политологии МГТУ им. Н.Э. Баумана (Россия, г. Москва)
СМИРНОВ Вильям Викторович	к.ю.н., заведующий сектором Института государства и права РАН (Россия, г. Москва)

Редакционная коллегия

Главный редактор — МЕДВЕДЕВ Н.П., д.п.н., профессор

Кетция Г.В. (к.п.н. — зам. гл. редактора)	Давыдов В.Н. (к.п.н.)
Чернышов С.И. (к.п.н. — зам. гл. редактора)	Козлов Г.Я. (д.и.н.)
Шкурина С.С. (к.п.н. — ответ. редактор)	Медведева В.К. (к.п.н.)
Абрамова О.Д. (д.п.н.)	Слизовский Д.Е. (д.и.н.)

ISSN 2225–8922

**ЖУРНАЛ ВКЛЮЧЕН
В ПЕРЕЧЕНЬ ВАК РФ**

УЧРЕЖДЕН
Национальным Союзом
Политологов

Журнал издается при содействии
ООО «Издательство
«Наука сегодня» с участием
Института современной
политики РУДН

Журнал зарегистрирован
Федеральной службой по
надзору в сфере массовых
коммуникаций, связи и охраны
культурного наследия

Рег. № ПИ № ФС77–46176
от 12 августа 2011 г.
Журнал издается
один раз в месяц

Журнал включен в базу РИНЦ
(Российский индекс научного
цитирования)

Включен в каталог Ulrich's
Periodicals Directory

Пятилетний импакт-фактор:
1,489.

Адрес редакции: 119606, г. Москва,
пр-т Вернадского, д. 84, корп. 6,
каб. 2069

Тел.: (910) 463–53–42

Интернет-ресурс: www.souzpolitolog.ru
ruwww.voprosopolitolog.ru

E-mail: voprosopolitolog@yandex.ru
souzpolitolog@yandex.ru

Мнение авторов может не совпадать
с мнением редакции. При перепечатке
ссылка на журнал обязательна.

Научные статьи, публикуемые
в журнале подлежат обязательному
рецензированию.

Ответственный редактор
Шкурина С.С.

Перевод
Чернышова Е.В.

Компьютерная верстка
Иваньшина И.Г.

Подписано в печать 24.11.2017
Формат 60×84/16. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Усл. п.л. 22,1.
1000 экз. (1-й завод — 500 экз.)
Заказ № ____

Отпечатано в типографии
ООО «Белый Ветер».
115054, г. Москва, ул. Шипок, 28.
Телефон: (495) 651-84-56

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

<i>Слизовский Д.Е., Медведев Н.П., Ахмадиён Комбиз Сахоби, Репёва Я., Кузнецова Е.</i> Российская Федерация ищет способ обеспечить развитие экспортного потенциала своей системы образования	7
<i>Нестерчук О.А.</i> «Новая политическая культура» как инструмент стабилизации/деформации общества.....	26
<i>Глебов В.А., Давыдов В.Н.</i> Законодательный механизм развития гражданского общества	37
<i>Бакушев В.В.</i> Парламентаризм развивает многообразие демократии	51
<i>Николенко А.А., Тушков А.А.</i> Анализ каузальных связей и элементов концепта «русская власть» с точки зрения метапарадигмы политического универсализма	61
<i>Альбов А.П.</i> Философия, религия, искусство как основа становления и развития цивилизации.....	68
<i>Гришаева О.Н., Гришин О.Е., Толочко А.В.</i> Президентский рейтинг в России: факторы стабильности и роста	79
<i>Амиантов А.А.</i> Современные политические партии России: цели их создания и деятельности	88
<i>Мышьякова Д.В.</i> Рекрутизация политической активности российского гражданского общества на современном этапе.....	99
<i>Строганов В.Б.</i> Конструктивный потенциал применения политической манипуляции в интернете	106

СОВРЕМЕННЫЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ

<i>Бирюков С.В., Барсуков А.М.</i> «Новый шелковый путь» и евразийская интеграция: роль Казахстана.....	114
<i>Палилов Д.Е.</i> Сопряжение Евразийского экономического союза и экономического пояса Шелкового пути.....	126
<i>Цинь Тинтин</i> Китайско-российское газовое сотрудничество и экологическая нагрузка на окружающую среду КНР.....	134
<i>Набиев Бахтияр Эйваз оглы</i> Геополитические аспекты стратегических перспектив во взаимоотношениях Азербайджана и России	143
<i>Касымов А.А.</i> Результативность политического регулирования интеграционных процессов в Республике Таджикистан	151
<i>Мэн Сянъюнь</i> Анализ угроз безопасности «Экономическому поясу Шелкового пути» и необходимости совместного решения проблем КНР с РФ.....	160

ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

<i>Экзеков М.Х.</i> Об особых правах коренных малочисленных народов....	172
<i>Дзюбан В.В., Кочергина М.В.</i> Эволюция старообрядческих общин пограничных территорий России, Украины и Беларуси в советский и постсоветский периоды развития: проблемы сохранения этноконфессионального единства.....	182

Ефремова Е.А. Особенности этносоциальных интеграционных процессов в России	193
---	-----

ПОЛИТИЧЕСКИЕ КРИЗИСЫ И КОНФЛИКТЫ

Сулейманова Ш.С. Информационные войны: история и современные тенденции	203
Бирюков С.В., Андреев А.В. Украинский кризис российской политики. К ревизии политических технологий.....	215
Курбонова З.М. Межтаджикский конфликт и его особенности в условиях приобретения независимости.....	223
Соколов А.В., Новикова Ю.А. Группосозидающая функция городских конфликтов (на примере Ярославской области)	230
Палчаев А.Н. О некоторых трудно преодолимых факторах конфликтогенности Северного Кавказа	241
Новосельцев С.В. Территориальные споры в Южно-Китайском море: позиции Индонезии и Сингапура	248
Ширгазина Э.Р. Переговорные практики в политическом процессе: стратегия и тактика	255
Тетерюк А.С. К анализу путей исследования современных вооруженных конфликтов: гибридная война и асимметричный конфликт	263

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Абрамов В.Л., Абрамова О.Д. Экономические интересы России и ЕАЭС при формировании большого евразийского партнерства	276
Слоботчиков О.Н., Киселев В.В. Ирландский политический радикализм: причины и возможные последствия	287
Ли Дань Изучение России в КНР: состояние и перспективы	301
Чан Хыу Тхан Факторы, снижающие эффективность реализации антикоррупционной политики в современном Вьетнаме	308
Павлов В.В. Совет национальной безопасности при Дональде Джоне Трампе: первые наблюдения	322
Md Sazedul Islam Rise of militancy and terrorism and the political crisis of Bangladesh/ К вопросу о политическом кризисе в Народной Республике Бангладеш.....	331

РЕЦЕНЗИИ

Шевурдяев С.Н. Рецензия на книгу Ю.А. Нисневича «Политика и коррупция: коррупция как фактор мирового политического процесса»..	338
---	-----

НАШИ АВТОРЫ	345
-------------------	-----

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ	352
---	-----

УДК 32.323

В.А. ГЛЕБОВ

кандидат юридических наук, доцент,
заместитель заведующего кафедрой политического
анализа и управления Российского университета
дружбы народов, Россия, г. Москва

В.Н. ДАВЫДОВ

кандидат политических наук, доцент,
заместитель директора Института
современной политики Российского университета
дружбы народов, Россия, г. Москва

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА¹

Авторы исследуют проблемы, закономерности и механизмы трансформации негосударственных институтов страны под воздействием законодательной активности власти. А также факторы, позволившие неформальным самоорганизациям граждан превратиться в один из субъектов современного политического процесса.

Ключевые слова: демократия, законодательный процесс, гражданская инициатива, гражданское общество, Конституция Российской Федерации, местное самоуправление, публичное политическое пространство, права человека, эффективное государство.

Современное российское законодательство формируется в процессе перехода страны от авторитарного к либерально-буржуазному строю. Уникальность технологии формирования законодательной базы и ее развитие обусловлено исторической спецификой транзита – реформистского по сути и революционного, по существу. Системная модернизация базиса и надстройки социума осуществляется в условиях, когда в стране прервана преемственность во власти, политической культуре и в праве. Российский цикл реформ обременен тем обстоятельством, что в СССР отсутствовали отношения собственности, не было класса, носителя этих отношений и соответствующей идеологии.

В условиях формирования нового российского права – и законодательства как важнейшей его формы – могло осуществляться только через власт-

¹ Публикация подготовлена в рамках НИР № 101206-0-000 «Религия и образование: современный социально-политический контекст».

ные структуры, во многом позаимствовавшие опыт развитых стран демократии. При этом новое российское законодательство опережало реальные общественные отношения. В том смысле, что несло в себе их новую идеальную модель, внедряющуюся в бесконкурентную среду, при политически пассивном гражданском обществе. Секретарь Общественной палаты России А. Бречалов недавно говорил по этому поводу: «Посмотрите, что происходит в регионах. Там нет никакой конкуренции. Есть назначенные общественники, которые ничего не делают, просто копируют губернаторскую повестку дня. А ведь конкуренция необходима»¹.

Скопированные Россией модели обустройства социума имели различную правовую природу и культуру. Поэтому формирование современного российского общества начиналось именно с создания соответствующей законодательной базы. Новые нормативные акты РФ выступали инструментом реальной политики. При этом размывалась грань между правовой политикой и экономической, социальной сферой жизнедеятельности страны. Диалектика политико-правовых метаморфоз несла в себе установки на то, что гражданское общество и правовое государство – это парные категории, взаимодополняемые аспекты одного и того же явления. Между тем, в научной литературе по сей день отсутствуют единые подходы к определению гражданского общества. В одних случаях его отождествляют с буржуазным обществом как таковым, в других – с частным интересом членов социума – «истинным очагом и ареной всей истории»².

Если, к примеру, по Г. Гегелю, государство призвано умерять эгоизм индивидуальных собственников – членов этого общества, то современные сторонники «безбрежной демократии» уповают на гражданское общество, которое напротив – держит государство в правовых рамках. В новейшей литературе высказываются и сомнения относительно состоятельности «цивильного социума» в условиях утвердившегося информационного общества³. Или его аналога – «сетевого общества», способного приближать ожидаемые большинством перемены вопреки элитам и далеко за пределами политики⁴.

Умеренные политические круги, «центристы от науки» полагают, что России, утратившей лимит на социальные революции, показан такой общественный уклад жизни, который сочетает плюрализм в области идеологии и форм собственности с эффективными механизмами разрешения социальных конфликтов и удержания государства в правовом поле.

¹ Рязанов С. Жажда конкуренции // Аргументы недели. – 2015. – № 5. – С. 7.

² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – Т. 3. – С. 35.

³ Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы: учебн. пособие для студентов вузов. – М.: Логос, 2000.

⁴ Кастельс М. Наша жизнь – гибрид виртуального и физического пространства. РИА Новости. Электронный ресурс. – URL: <http://ria.ru/interview/20120622/679289114.html> (дата обращения: 12.09.2017).

Такое общество, по их версии, предполагает известный уровень развития производительных сил и демократии в истинном ее значении. В отличие от стран Западной Европы, где гражданское общество формировалось «снизу», в процессе развития капитализма, в России эти метаморфозы происходят по инициативе верхов. И посредством законодательства реализуются государственной политикой по таким направлениям, как: 1) защита прав человека; 2) стабильная политическая система общества; 3) динамичная социально ориентированная экономика; 4) самоуправление. Стержневым направлением является первое в этом перечне политико-правовых тенденций¹.

Неадекватность российского общественного сознания внедряемым властью «параметрам» гражданского общества европейского типа порождает противоречия формы и содержания, когда законодательство, как правило, соответствующее европейским стандартам, дает «на выходе» иной результат, чем в странах Европы. Поэтому, хотя Конституция РФ провозглашает российское государство демократическим, правовым и социальным (п. 1 ст. 1, п. 1 ст. 7), в действительности речь идет о государстве, которое лишь движется в данном направлении. Точно так же закрепление в Конституции принципов буржуазного права формально позволяет считать это общество гражданским в силу отсутствия достаточно развитой экономической основы, а также адекватной правовой и политической культуры.

В нашем понимании, во всех упомянутых случаях речь идет о характеристиках качественной трансформации политической сферы в неполитическую, застрахованную от неправового вмешательства государства; служащую всемерному развитию личности, общества и институтов управления. При этом оптимальному развитию гражданского общества будет предшествовать эффективный законодательный процесс.

Критерием состоятельности гражданского общества и правового государства в целом является вопрос о соблюдении прав и свобод человека. Незыблемость социальных и политических свобод личности, возможность воздействия на государственную власть. В первую очередь с применением правовых механизмов, не исключающих легитимных протестных акций².

Конституция 1993г. была первой в истории России, в которой права и свободы человека отвечают международно-правовым стандартам. Основной Закон, в частности, провозглашает неотчуждаемость прав и свобод человека, принадлежность их каждому россиянину от рождения (пункты 2 и 3 ст. 17). Права и свободы человека и гражданина являются, согласно Конституции

¹ Глебов В.А. Современное российское законодательство: состояние и тенденции развития в условиях социальных преобразований: диссерт. канд. юрид. наук. – М.: Изд-во РУДН, 2007. – С. 162-170.

² Алейников А.В., Осипов И.Д. Конфликтотенность русского народа в зеркале отечественной философии // Философия и культура. – 2014. – № 12. – С. 1760-1769. DOI:10.7256/1999-2793.2014.12.13272.

РФ, непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Вместе с тем, в положении Конституции России о высшей ценности прав и свобод человека (ст. 2) просматривается реакция на коллективистские принципы советского права, исходившие из примата общественного перед личным. По нашему мнению, такая позиция законодателей противоречит логике и здравому смыслу: ведь интересы общества все-таки выше, значимее прав и свобод индивида. По крайней мере, политический реализм и судебная практика последних лет подталкивают к подобному выводу.

Проблема прав и свобод человека представляется авторам приоритетной, прежде всего, в методологическом смысле. Человек есть элемент микроструктуры общества, в системе отношений которого он выступает как их участник. Поэтому характер прав, свобод и обязанностей человека и гражданина раскрывает, в конечном счете, «конструкцию» общества, степень ее соответствия идеалам демократии и свободы, социально-политическим реалиям, а не той европейской модели, которая и легла в основу российской кальки «гражданского общества».

Почему состоятельность западных моделей участия граждан в управлении социально-политическими процессами в их странах сегодня вызывает сомнение? Достаточно вспомнить события 2014-2017 гг., когда власти в Брюсселе, Берлине, Париже, Риме (вопреки протестам не только большинства своих граждан, но и политических элит ЕС), погрузили континент в рукотворный миграционный кризис¹.

Один из авторов этих строк имел возможность публично, на дискуссионной площадке в Праге, указать на несовершенство европейских правовых норм, регулирующих отношения между управленческими структурами и субъектами конфедерации – ЕС².

Не в силах оказалось гражданское общество США урегулировать политический кризис, вызванный приходом к власти 45-го президента Д. Трампа. Фактически Америка превратилась сегодня в арену «холодной гражданской войны». Эту оценку косвенно подтверждает объективный анализ известного британского историка Н. Фергюсона. В последней монографии исследователь отмечает: «Наше гражданское общество, некогда живое и активное, теперь в состоянии распада»³.

¹ Давыдов В.Н., Савина П.Г., Антонио Н.Г. Антонио. Африка – ЕС: миграционный диссонанс. – Dusseldorf: Germany: Saarbrücken, Lambertes, 2016. – С. 16-23.

² Глебов В.А. Россия – ЕС: безопасность и неделимая ответственность. В кн.: EVROPSKÁ UME A PUSKO. Konference pod záštitou poslance Evropského parlamentu Jiriho Maštálky 24. – Iedna 2017. – Praha, 2017. – С. 42-57.

³ Фергюсон Н. Великое вырождение. Как разрушаются институты и гибнут государства / Пер. с англ. И. Кригера. – М.: АСТ; CORPUS, 2016. – С. 151.

Сложность аналогичных проблем «негосударственной» России состоит в том, что конституционные положения о принадлежности власти народу во многом декларативны ввиду отсутствия адекватной Основному Закону политической системы. Так, из-за несовершенства социальной структуры новой России, политические партии, возникшие в начале 90-х годов, преимущественно отражали не интересы сограждан, а довольно пеструю палитру политических программ, разногласицу лидеров, претендующих на власть. Эта ситуация во многом не преодолена и сегодня. При внешне благоприятных условиях для политического участия граждане выжидают. Судя по итогам единого дня голосования в сентябре текущего года, избиратели, с одной стороны, демонстрируют социальное изживенчество, довольствуясь декларациями политических акторов. С другой стороны, – низкая явка говорит о политическом нигилизме людей¹. Поскольку власть на местах нередко уходит от прямого диалога с гражданами по ключевым проблемам, навязывая общественности собственную повестку дня. Отчасти это и ответ на вопрос, поставленный А. Бречаловым, нынешним главой Удмуртской Республики (см. таблицу).

Деятельность общественных институтов
Индекс одобрения российскими гражданами (в процентах)²

Институты	Ноябрь 2016 г.	Декабрь 2016 г.	Январь 2017 г.	Февраль 2017 г.
Российская армия	74	81	79	81
РПЦ	56	57	58	57
СМИ	34	40	41	37
Правоохранительные органы	22	24	30	33
Общественная палата	15	20	22	25
Политические партии	16	18	21	22
Профсоюзы	7	13	12	12
Судебная система	-3	7	10	6
Оппозиция	-2	-2	-3	-4

¹ Мухаметшина Е., Чуракова О., Корня А. Выборы в России прошли при рекордно низкой явке. Электронный ресурс. – URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/09/10/733150-vibori-v-rossii-rekordno-nizkoi-yavke> (дата обращения: 12.09.2017).

² Индексы рассчитываются как разница между положительными и отрицательными оценками. Данные представлены на основании всероссийских опросов «Экспресс». В каждом опросе принимали участие 1600 человек в 146 населенных пунктах в 45 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,5%. Источник: ВЦИОМ. Электронный ресурс. – URL: https://wciom.ru/news /ratings/odobrenie_deyatelnosti_obshhestvennykh_institutov (дата обращения: 12.09.2017).

В этой связи трудно не согласиться с мнением авторитетных экспертов – Л.И. Никовской и В.Н. Якимца, которые утверждают, что артикуляция основных кластеров интересов социума в публичном пространстве служит средством и необходимой предпосылкой самоидентификации этого общества, определяющей суть и главные линии государственной публичной политики. «Они должны прозвучать в самом обществе, отчетливо заявить о себе, чтобы и власть, и сама общественность смогли их заметить и оценить. Тогда в повестке дня публичной политики выявятся вопросы, действительно волнующие общественность, прояснятся приоритетность и очередность их решения»¹.

Участие в избирательных кампаниях – одна из действенных форм воздействия на властные структуры. Узаконенная норма коррекции социально-экономической и политической ситуаций в стране. Кроме того, по мнению некоторых исследователей, в России сложились благоприятные условия для новых созидательных инициатив гражданского общества. «В каком-то смысле все более утончается и даже стирается грань между политическим правлением обществом и управлением происходящими в нем социально-экономическими процессами, – пишет эксперт: «С одной стороны, властное поле расширяется, а с другой стороны, подрывается монополия государства на властное регулирование, ибо само поле власти становится слишком обширным для такого регулирования сверху».

Динамика перемен, одобренных сверху, рано или поздно должна охватить самые широкие слои российского общества – такова вкратце идея автора. И далее он уточняет: «Быстро развивающаяся сеть креативной жизнедеятельности требует кардинальных социальных инноваций, соединяющих принципы и практики управления общественными процессами с механизмами самоуправления, самоорганизации и саморегулирования, спонтанно вырастающими из этих процессов.

Иными словами, энергия общественной самодеятельности сегодня востребована динамикой самой системы властвования в изменяющемся социуме. Это – своего рода адекватная политическая реакция на умножающиеся вызовы, неопределенности и риски современной непредсказуемо развивающейся реальности. В той мере, в какой гражданское общество и его структуры откликаются на эту потребность времени, они выходят за рамки своего традиционного положения партнера – оппонента государства и берут на себя заметную часть властных функций в расширяющемся властном поле»².

¹ Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в регионах России: особенности развития в контексте оценки состоятельности институтов. В кн.: Идеи и ценности в политике. Политическая наука: Ежегодник 2015. Российская ассоциация политической науки; гл. ред. А.И. Соловьев. – М.: Политическая энциклопедия, 2015. – С. 257.

² Красин Ю.А. Государство и общество: сдвиги во властном поле // Политические исследования. – 2013. – № 5. – С. 52.

Для реализации народных чаяний важное значение приобретает законодательство, своего рода катализатор общественных и политических процессов. К примеру, изменения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и правового акта «О политических партиях» наделяют граждан полномочиями по выдвижению высшего должностного лица субъекта РФ. Буква и дух законов направлены в том числе и на повышение роли политических партий в формировании органов государственной власти субъектов Федерации. Согласно поправкам, политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в регионе получил большее число мандатов, вправе инициировать выдвижение кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Одним из свидетельств зрелости государственно-общественных отношений в РФ стало учреждение института омбудсмена. В конце 1996 г. Госдума РФ приняла Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Стартовав с известными трудностями, правозащитный институт со временем превратился в самодостаточную и авторитетную инстанцию. При омбудсмене был создан экспертный совет из ведущих юристов, утвердились стабильные отношения как с государственными, так и с общественными органами. Силой морального и правового авторитета аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации продолжает отстаивать насущные интересы граждан.

Укреплению институтов демократии и гражданского общества, обеспечению гарантий реализации политических прав граждан призвана способствовать и созданная на непартийной основе Общественная палата Российской Федерации. Одной из ее главных задач является защита конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в стране.

Общественная палата РФ наделена правом классификации нарушений российского законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также нарушений свободы слова в СМИ. Общественная палата РФ вправе направлять заключения в компетентные государственные органы власти или должностным лицам.

Повинуясь общему ритму и логике развития, Россия и Белоруссия 19 июля 2017 г. в Минске учредили Общественную палату Союзного государства. Новый институт демократии, интеграции и гласности, вероятно, на начальном этапе будет опираться на опыт российский стороны. Что не исключает политико-правовых инициатив белорусских коллег¹.

¹ Электронный ресурс. – URL: <http://op-sg.ru> (дата обращения: 12.09.2017).

Создание общественных палат в регионах России знаменует завершение процесса формирования несущих конструкций гражданского общества. В этом же контексте следует рассматривать расширение полномочий российского парламента в сфере контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Закон закрепляет принцип гласности расследования, обязательного информирования общественности о причинах и условиях возникновения негативных явлений, послуживших основанием для проведения парламентского расследования.

Парламентское расследование не подменяет собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство. Эта практика служит гарантией независимости органов следствия и суда. Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» направлен на построение системы парламентского контроля в стране, формирование правовой базы парламентских расследований, что повышает эффективность контроля за деятельностью институтов власти и местного самоуправления.

В обеих палатах Федерального Собрания РФ неоднократно создавались парламентские комиссии для расследования резонансных событий. Достаточно вспомнить актуальную и ныне деятельность парламентской комиссии под руководством вице-спикера Совета Федерации А. Торшина по расследованию событий 2004 г. в Беслане¹. Подобный опыт не только доказал важность настоящего правового механизма контроля, но и выявил ряд существенных проблем, касающихся порядка проведения парламентских расследований. Во многом они связаны с отсутствием законодательно установленных правовых гарантий и законодательно закреплённой процедуры, и технологий.

В области реформирования политической системы и порядка формирования законодательных (представительных) органов власти, укрепления институтов демократии и гражданского общества был принят ряд законов, логику функционирования которых следует выделить особо.

Российским законам принадлежит ключевая роль в обеспечении конституционных обязанностей государства в соблюдении прав и свобод человека и гражданина. Не являясь творцом прав человека и не наделяя своих граждан этими правами, государство лишь признает их в качестве неотъемлемых и обеспечивает свободу личности, ее права и интересы и их защиту. Однако государственный механизм, подвергающийся перманентной реорганизации, не справляется в должной мере с решением возложенных на него задач. Одна из причин этого в том, что далеко не каждый закон отвечает задачам полноценной защиты прав человека, прежде всего – социально неблагополучных слоев населения, находящихся у черты бедности².

¹ Давыдов В.Н. Противодействие идеологии экстремизма и терроризма: учебно-методический комплекс. – М.: Изд-во РУДН, 2017. – С. 13-14, 16-17.

² Делягин М. Две России // Завтра. – 2017. – № 23. – С. 3.

Существующие механизмы в сфере регулирования доходов не только не решают задачу борьбы с неравенством и бедностью, а, напротив, воспроизводят их в расширенном масштабе. При том, что определенные сдвиги происходят в сфере законодательного регулирования вопросов охраны труда и здоровья работников, которое призвано обеспечить конституционные права граждан на труд с соблюдением соответствующих правил безопасности в условиях «цифровой экономики». Особого разговора в этой связи заслуживает проблема защиты от киберпреступности, атак экстремизма и терроризма в информационном пространстве России¹.

Вместе с тем этот крупный правовой массив отражает и недостатки, присущие законодательству прошлых лет. Речь идет о внутренней противоречивости и несогласованности правового контента со смежными отраслями законодательства. Сохраняет свою актуальность вопрос о внесении соответствующих изменений в законодательную базу по охране труда, экологии, общественной безопасности и другие отрасли права, затрагивающие интересы подавляющего числа граждан и общества в целом.

Комплексное решение этой проблемы отводилось введенному в действие с 01.01.2003 г. Федеральному закону от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Который по замыслу законодателей унифицировал законодательные нормы в сфере охраны труда, а также переводил их с ведомственного на общегосударственный уровень регулирования. Вместо многочисленных межведомственных норм по охране труда, стандартов безопасности и т. д. начали функционировать рамочные федеральные законы и 150-300 технических регламентов. При том, что правовой их статус выше, поскольку они вошли в разряд нормативно-правовых актов федерального уровня. Но эффективность реализовавшихся с той поры политико-правовых идей желает много лучшего. Включая такую деликатную сферу, как обратная связь властной вертикали, ее структур и населения.

Доктор юридических наук В.С. Овчинский, советник Председателя Конституционного Суда РФ, указал на вопиющие противоречия в официальной статистике. Так, за десять последних лет количество заявлений и сообщений о преступлениях возросло в России с 20 до 31 миллиона в год. А количество ежегодно регистрируемых преступлений за те же 10 лет сократилось с 3,5 миллионов до 1,7 миллиона... «Как оценивать эти цифры? – задает прямой вопрос правовед. – Да как их не оценивай, налицо та же пропасть вранья, которая, видимо, наблюдается и в экономике, и в демографических показателях, и где угодно»².

¹ Давыдов В.Н. Интернет-журналистика. Программа курса // Российский университет дружбы народов; Институт современной политики РУДН. – 2-е изд. перераб. и доп. – М., 2011.

² Цифровая мобилизация. Что она может означать для России // Завтра. – 2017. – № 39. – С. 3.

Наиболее сложной с начала демократических реформ в РФ остается проблема определения сферы полномочий субъектов местного самоуправления. Как известно, указанные законы установили исчерпывающий (закрытый) перечень вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований. Однако наблюдается тенденция, когда другими федеральными законами органы местного самоуправления наделяются дополнительными полномочиями, что нивелирует усилия по сбалансированию полномочий органов местного самоуправления и их финансовой и материальной обеспеченности.

Характерным примером значительного расширения перечня полномочий органов местного самоуправления, без внесения соответствующих дополнений в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, является Жилищный кодекс РФ. Который, к слову, предусматривает исполнение органами местного самоуправления более 20 новых полномочий, к которым в том числе относятся: управление многоквартирными домами с обязательным проведением конкурсов по выбору управляющих компаний, формирование земельных участков под жилыми зданиями и другие функции, требующие значительных затрат из местных бюджетов.

Одним из наиболее проблемных является вопрос о разграничении прав муниципальной собственности между муниципальными образованиями различных типов. В соответствии с пунктом 2 части 7 статьи 85 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, Правительство Российской Федерации до 01.01.2005 г. должно было утвердить порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, а также порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами. Ряд положений, касающихся данного вопроса, нашли отражение в пункте 11 статьи 154 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ. Хотя и с опозданием был установлен порядок разграничения муниципального имущества между муниципальными районами, поселениями и городскими округами¹. Вместе с тем требование об утверждении Правительством России указанных процедур не было ни отменено, ни изменено. Это может привести к проблемам в правоприменении, так как сохранение в законе указанной обязанности Правительства Российской Федерации может быть истолковано, как право детализировать статью 154 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, путем утверждения механизма реализации заложенных в ней норм.

¹ Поправки были установлены 23.12.2005 г. Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Тем более, что в самих этих нормах имеется ряд неоднозначно толкуемых положений.

Успешному решению организации местного самоуправления препятствует отсутствие системности в законодательстве и низкий уровень юридической техники. В этой связи вполне справедливо высказывание заместителя губернатора Ханты-Мансийского автономного округа Н.М. Добрынина о том, что реформа местного самоуправления оказалась настолько непроработанной, что по просьбе самих регионов уже дважды переносились сроки ее введения в действие. В ряде субъектов Федерации прямые выборы глав муниципальных образований заменены на назначение конкурсными комиссиями; де-факто начался процесс интеграции муниципальных образований в вертикаль исполнительной власти страны¹.

По нашему мнению, для надлежащей реализации положений Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ следует принять нормативно-правовые акты, предусмотренные этим законом, например, о муниципальной службе, о государственном и муниципальном имуществе, о внесении изменений в ГПК и АПК в части судебной защиты местного самоуправления; исключить из законодательства положений, не согласующихся с разграничением полномочий между уровнями публичной власти и возлагающих «нефинансируемые мандаты» на органы местного самоуправления.

Анализ доходной базы местного самоуправления, за годы реформ качественных сдвигов в финансовой сфере не произошло. Так, по мнению Р.Ф. Туровского, «федеральное законодательство изначально ограничивало возможности для создания на местах сильной персонифицированной власти (в лице выборных глав местных, районных администраций и т.п.), позволяя тем или иные способы создания внутрирегиональной властной вертикали с назначением местных руководителей... В процессе режимных трансформаций местное самоуправление, так и не став широко востребованным демократическим институтом, вновь превратилось (по В. Гельману) в подчиненный нижний этаж системы государственной власти, один из элементов режима электорального авторитаризма и стало играть важную роль в воспроизводстве партийной системы с доминирующей партией»².

Осудив вкус самодетельного творчества, гражданское общество вправе ожидать от власти модернизации политической системы – формирование эффективного государства, работающего на принципах «good governance», предполагающего справедливый общественный строй, обе-

¹ Добрынин Н.М. Российский конституционализм и проблема конституционной реформы // Право и управление. – XXI век. – 2007. – № 1. – С. 12.

² Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Политические исследования. – 2015. – № 2. – С. 36.

спечаивающий личную свободу, защищенность интересов и право на стремление к счастью¹.

Как показывает анализ, несмотря на известные сложности политического процесса и несовершенство правовой базы, в стране создаются условия и институты, позволившие самоорганизациям граждан трансформироваться из фактора политической эволюции и превратиться в один из ее субъектов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Алейников А.В., Осипов И.Д.* Конфликтогенность русского народа в зеркале отечественной философии // Философия и культура. – 2014. – № 12. DOI:10.7256/1999-2793.2014.12.13272.

2. *Воронцов С.А., Понеделков А.В.* Оценка населением региональных элит как индикатор состояния национальной безопасности Российской Федерации // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. – 2016. – № 4.

3. *Глебов В.А.* Современное российское законодательство: состояние и тенденции развития в условиях социальных преобразований: диссерт. канд. юрид. наук. – М.: Изд-во РУДН, 2007.

4. *Глебов В.А.* Россия – ЕС: безопасность и неделимая ответственность. В кн.: EVROPSKÁ UME A PUSKO. Konference pod záštitou poslance Evropského parlamentu Jiriho Maštálky 24. – Iedna 2017. – Praha, 2017.

5. *Глебов В.А., Амиантова И.С.* Европейский мультикультурализм: миф или реальность? // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2016. – № 4.

6. *Давыдов В.Н., Савина П.Г., Антонио Н.Г. Антонио.* Африка – ЕС: миграционный диссонанс. – Dusseldorf: Germany: Saarbrücken, Lambertes, 2016.

7. *Давыдов В.Н.* Противодействие идеологии экстремизма и терроризма: учебно-методический комплекс. – М.: Изд-во РУДН, 2017.

8. *Давыдов В.Н.* Интернет-журналистика. Программа курса // Российский университет дружбы народов; Институт современной политики РУДН. – 2-е изд. перераб. и доп. – М., 2011.

9. *Деягин М.* Две России // Завтра. – 2017. – № 23.

10. *Добрынин Н.М.* Российский конституционализм и проблема конституционной реформы // Право и управление. – XXI век. – 2007. – № 1.

11. *Иноземцев В.Л.* Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы: учебн. пособие для студентов вузов. – М.: Логос, 2000.

¹ Никовская Л.И., Якимец В.Н. Указ. Соч. – С. 267.

12. *Кастельс М.* Наша жизнь – гибрид виртуального и физического пространства. РИА Новости. Электронный ресурс. – URL: <http://ria.ru/interview/20120622/679289114.html>.
13. *Красин Ю.А.* Государство и общество: сдвиги во властном поле // Политические исследования. – 2013. – № 5.
14. *Макухин А.В., Глебов В.А.* Роль неправительственных организаций в реформе института местного самоуправления современной Республики Польша // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. – 2017. – № 3.
15. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. – Т. 3.
16. *Медведев Н.П.* Местное самоуправление в России: политико-правовые проблемы взаимодействия властных и общественных институтов // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2016. – № 2.
17. *Медведев Н.П.* Межпартийные конфликты как источник общественно-политического развития // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2016. – № 4.
18. *Мухаметишина Е., Чуракова О., Корня А.* Выборы в России прошли при рекордно низкой явке. Электронный ресурс. – URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/09/10/733150-vibori-v-rossii-rekordno-nizkoi-yavke>.
19. *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Публичная политика в регионах России: особенности развития в контексте оценки состоятельности институтов. В кн.: Идеи и ценности в политике. Политическая наука: Ежегодник 2015. Российская ассоциация политической науки; гл. ред. А.И. Соловьев. – М.: Политическая энциклопедия, 2015.
20. *Рязанов С.* Жажда конкуренции // Аргументы недели. – 2015. – № 5.
21. *Туровский Р.Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Политические исследования. – 2015. – № 2.
22. *Фергюсон Н.* Великое вырождение. Как разрушаются институты и гибнут государства / Пер. с англ. И. Кригера. – М.: АСТ; CORPUS, 2016.
23. Цифровая мобилизация. Что она может означать для России // Завтра. – 2017. – № 39.
24. Электронный ресурс. – URL: <http://op-sg.ru>.

V.A. GLEBOV

*Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Assistant Manager of the Department of Political Analysis
and Management at the Peoples' Friendship University
of Russia, Moscow, Russia*

V.N. DAVYDOV

*Candidate of Political Science, Associate Professor,
Deputy Director of the Institute of Contemporary Politics
at the Peoples' Friendship University of Russia,
Moscow, Russia*

LEGAL FRAMEWORK FOR THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY

The authors explore problems, patterns and mechanisms of transformation of non-state institutions under the influence of the legislative activity of the government. As well as the factors that allowed informal community organizations citizens to emerge as one of the subjects of the modern political process.

Key words: *democracy, legislative process, civil initiative, civil society, the Constitution of the Russian Federation, local government, public political space, human rights, and effective government.*