

ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА, ПРАВО

DOI: 10.17805/zpu.2022.3.15

Реформирование организационных основ местного самоуправления в свете укрепления единства публичной власти в современных условиях в России

Е. В. БЕЛОУСОВА

МОСКОВСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Анализируется разработанный проект реформирования местного самоуправления с учетом внесенных конституционных поправок, закрепивших единую систему публичной власти. Ныне действующий организационно-правовой механизм института местного самоуправления не всегда способен эффективно функционировать как с точки зрения территориальной структуры, так и с позиции распределения полномочий между муниципальными образованиями и субъектами РФ, а также между отдельными видами муниципальных образований. В статье исследуется внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект, направленный на территориальную реорганизацию местного самоуправления и на более четкое разграничение полномочий между муниципальной властью и государственной властью субъектов РФ. Исследуются возможные положительные аспекты перехода с двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления на одноуровневую при упразднении поселенческого вида муниципальных образований. В результате исследования сформулированы выводы о целесообразности вместо восьми видов муниципальных образований — городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район городского округа, муниципальный округ, внутригородские территории в городах федерального значения — оставить два вида — городской округ и муниципальный округ, с учетом внутригородских территорий городов федерального значения с законодательно установленными особенностями. Автор также пришел к выводу о необходимости законодательного перераспределения полномочий в сфере решения вопросов местного значения с целью ликвидации определенной путаницы в сфере региональной и муниципальной компетенции.

Ключевые слова: муниципальная власть; государственная власть; публичная власть; местное самоуправление; муниципальное образование; муниципальная реформа

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность назревшей реформы местного самоуправления обусловлена тем, что сложившиеся на основании реформы местного самоуправления 2003 г. основные институционные подходы в сфере организации и функционирования муниципальной власти на сегодняшний день во многом не отвечают современным требо-

ваниям. За прошедший период произошли существенные изменения во всем организационно-правовом механизме публичной власти, появились новые факторы, определяющие вектор развития государства, оказывающие влияние на структуризацию и деятельность всех политико-правовых институтов. Инициатива Президента России В. В. Путина по подготовке новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления нашла отражение в целом ряде конституционных изменений в 2020 г. Их практическая реализация позволит придать новый импульс развитию местного самоуправления как одного из важнейших демократических институтов.

*ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ
НА РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ*

Конституционная реформа, прошедшая в 2020 г., закрепляет местное самоуправление как институт, являющийся одним из уровней системы единой публичной власти в России. Статья 132 Конституции РФ дополнена ч. 3, в соответствии с которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

В новой ст. 133 Конституции РФ есть указание на реализацию муниципальными органами публичных функций во взаимодействии с органами государственной власти: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом... на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Внесенные поправки в значительной мере смягчили императивную формулировку ст. 12 Конституции РФ о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, что прежде вызывало множество споров и дискуссий среди государствоведов.

Вновь введенная ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ установила, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Поправки, рассматриваемые в комплексе со ст. 12 Конституции РФ, закрепляя определенную самостоятельность местного самоуправления во взаимоотношениях с государственной властью, указывают на общность функций и единой сущности различных уровней публичной власти. Еще в начале 2000-х гг. Конституционный Суд указывал (Определения от 9 апреля 2003 г. № 132-О; от 12 мая 2003 г. № 167-О; от 18 декабря 2003 г. № 470-О; от 25 декабря 2003 г. № 453-О; от 8 июля 2004 г. № 303-О; от 9 июня 2005 г. № 224-О): «Тот факт, что многие вопросы, связанные с реализацией публичных функций государства, особенно в социальной сфере, имеют как местное, так и общегосударственное значение, а потому должны решаться совместно государственными органами и органами местного самоуправле-

ния, неоднократно получал подтверждение в решениях Конституционного Суда» (Комментарий ... , 2009: 138).

В 2015 г. Конституционным Судом РФ была окончательно сформулирована правовая позиция (Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П), согласно которой «государство путем законодательного закрепления вправе устанавливать различные модели взаимодействия и распределения компетенции для обеспечения согласованного функционирования между органами публичной власти всех уровней (федеральной, региональной и муниципальной)» (Белоусова, 2021: 6).

Государство, законодательно устанавливая общие принципы организации местного самоуправления, тем самым оказывает на него регулирующее воздействие, что следует из пункта «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. Во многом именно правовая позиция Конституционного Суда РФ обусловила произошедшие конституционные изменения относительно места и роли местного самоуправления в системе публичной власти. С принятием конституционных поправок местное самоуправление становится признанным на правовом уровне в качестве третьего уровня публичной власти. Как подчеркнул в своем Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 Конституционный Суд РФ, «единство системы публичной власти, следующее из конституционных положений, понимается как функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований. Это не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти и не лишает их конституционно закрепленной самостоятельности»¹.

*ВНЕСЕННЫЙ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ
ЗАКОНОПРОЕКТ КАРДИНАЛЬНО ИЗМЕНЯЕТ ТЕРРИТОРИАЛЬНУЮ
И КОМПЕТЕНТНОСТНУЮ СТРУКТУРУ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ*

В целях реализации конституционных поправок в Государственной Думе Федерального Собрания РФ подготовлен проект нового федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», существенным образом реформирующий всю систему организации публичной власти на низовом территориальном уровне — муниципальном.

Необходимость принятия нового законопроекта, а не редактирование действующего Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обусловлено огромным количеством изменений, которые в него были внесены и продолжают вноситься, — 186 поправок, и это только изменения без учета поправок в отдельных отраслевых законах, напрямую относящихся к местному самоуправлению. В связи с принятием также закона, изменившего некоторые основы функционирования публичной власти в субъектах РФ, реформа местного самоуправления является продолжением этих преобразований, и особое место в ней отводится преобразованиям в сфере территориальной организации местного самоуправления.

По действующему Федеральному закону об общих принципах организации местного самоуправления на сегодняшний день предусмотрена возможность существования восьми видов муниципальных образований — городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район городского округа, муниципальный округ, внутригородские территории в городах федерального значения — Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе. Действующая система предполагает параллельное существование одноуровневой и двухуровневой территориальных моделей. Двухуровневая модель имеет два варианта — муниципальный район (муниципальное образование) с входящими в него другими муниципальными образованиями — городскими и сельскими (первый вариант), а также городской округ с внутригородским делением, в который на правах самостоятельного муниципального образования входит внутригородской район (второй вариант). В то же время остальные виды муниципальных образований относятся к одноуровневым (муниципальный округ объединяет населенные пункты сельского типа, не являющиеся муниципальными образованиями, городской округ — населенные пункты как преимущественно городского типа с численностью не менее $\frac{2}{3}$ населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, так и сельского, также не являющиеся муниципальными образованиями).

В предложенном законопроекте предлагается отказаться от двухуровневой системы, сократив количество видов муниципальных образований ввиду их избыточности, и полностью перейти на одноуровневую территориальную модель. Для этого упразднить сложные конструкции — отказаться от конструкции муниципального района с входящими в него городскими и сельскими поселениями как муниципальными образованиями, заменив на муниципальный округ, и от городского округа с внутригородским делением, упразднив внутригородской район городского округа в качестве муниципального образования. Таким образом остается три вида муниципальных образований: городской округ, объединяющий населенные пункты преимущественно городского, а также сельского типа; муниципальный округ, объединяющий населенные пункты сельского типа; внутригородские территории городов федерального значения. Если не учитывать специфику городов федерального значения, то вместо ранее предусмотренных восьми видов муниципальных образований останется только два.

С чем связаны предлагаемые территориальные преобразования и какой положительный эффект от них возможен?

Существующая ныне территориальная организация местного самоуправления была предусмотрена муниципальной реформой 2005–2007 гг. В тот период предстояло осуществить территориальную реорганизацию с целью максимально приблизить местную власть к населению, создав на всей территории страны единую систему местного самоуправления. Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривал образование новых видов муниципальных образований. Органы государственной власти субъектов РФ должны были уточнить границы и наделить муниципальные образования соответствующим статусом — городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района. «В результате преобразований число муниципальных образований в Российской Федерации возросло почти в 2 раза (с 12,6 тыс. до 24,5 тыс.) — были определены границы 520 городских ок-

ругов, 1819 муниципальных районов, 20 109 сельских и 1826 городских поселений» (Маркварт, Соснин, 2018: 23).

Постепенно образованная двухуровневая система местного самоуправления трансформировалась: со временем в большинстве субъектов РФ начались процессы укрупнения муниципальных образований, прежде всего сельских поселений. Одновременно с этим увеличивалось количество городских округов; с 2019 г. появился новый вид муниципального образования — муниципальный округ. Причем на практике территориальная реорганизация местного самоуправления в субъектах РФ происходила с опережением федерального законодательства. В 2015–2017 гг. в субъектах РФ достаточно быстрыми темпами пошел процесс укрупнения муниципальных образований и трансформации двухуровневой системы местного самоуправления (муниципальные районы с городскими и сельскими поселениями) в одноуровневую (через образование городских округов). Принятый Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. №62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» упростил возможность объединения поселений с городским округом, установив не прямое голосование, а через принятие решений их представительными органами, а также предусмотрел упразднение муниципального района, в котором все поселения объединились с городским округом. Так, в период с 2010 по 2021 г. количество муниципальных районов уменьшилось с 1829 до 1606, городских поселений — с 1739 до 1346, сельских поселений — с 18 525 до 16 332; увеличилось количество городских округов с 512 до 630, появилось 100 муниципальных округов (Зикеев, 2021: Электронный ресурс). С введением нового вида муниципального образования — муниципального округа — еще активнее пошел процесс объединения сельских поселений: если прежде не совсем логичным представлялось их объединение с городским округом, то с появлением нового вида данная проблема была устранена.

Укрупнение муниципальных образований во многом связано с экономической составляющей — сложился определенный дисбаланс между полномочиями и возможностями местных бюджетов. Муниципальные образования поселенческого типа в своем большинстве являлись дотационными. Кроме того, широко использовалась практика передачи поселениями части своих полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов. С принятием нового закона предполагается, что будет обеспечена консолидация средств местных бюджетов (но за счет потери самостоятельности городских и сельских поселений), а структура органов и должностных лиц местного самоуправления существенно упрощена.

В связи с этим в основу муниципальной реформы положена ее территориальная составляющая. Следует отметить, что предусмотренное законопроектом укрупнение муниципальных образований и сокращение их общего количества (ориентировочно в половину и более чем от 20 тыс. существующих) уже реализовано в отдельных субъектах РФ. Так, например, в Московской области более двух лет действует одноуровневая модель, в Ставропольском крае также упразднены поселения, что привело к упразднению муниципальных районов, вместо них созданы 17 городских и 16 муниципальных округов. Законопроект предусматривает переходный период до 1 января 2028 г. для субъектов РФ, в которых сохраняется двухуровневая модель местного самоуправления. К этому времени муниципаль-

ные районы и поселения с согласия населения, от имени которого представительные органы принимают решения, должны будут объединиться в муниципальные округа.

Направленность на укрупнение муниципальных образований во многом связана с необходимостью сокращения расходов местных бюджетов на содержание органов местного самоуправления, а также с определенными трудностями при реализации нацпроектов на низовом территориальном уровне — муниципальные власти, как правило, ссылаются на отсутствие финансово-экономических ресурсов и полномочий.

Еще одним следствием предлагаемой территориальной реформы явится значительное сокращение количества местных депутатов, глав муниципальных образований и штата местных администраций. При этом в отдельных поселениях зачастую возникают сложности даже с выдвижением кандидатов в депутаты.

Еще одним фактором, способствующим проведению территориальной реформы, служит недостаток квалифицированных кадров в небольших поселениях, который испытывают органы местного самоуправления.

Проблемы отсутствия бюджетных средств для осуществления своих полномочий и квалифицированных кадров в современных условиях являются наиболее острыми для местного самоуправления. Для решения проблемы финансирования предлагается изменить подход к распределению полномочий. В действующем Федеральном законе полномочия местного самоуправления распределены по видам муниципальных образований; теперь предполагается их единый перечень для всех. В законопроекте предлагается разделить полномочия на две группы: неотъемлемые, которые будут решаться только местным самоуправлением (этот перечень закрытый), а также полномочия, реализуемые субъектом РФ, но допускаемые к передаче на уровень местного самоуправления в случае принятия регионального закона. Безусловно, подобная передача полномочий должна осуществляться только при реальной финансовой обеспеченности и возможности муниципального образования их реализовывать, однако законопроект не предусматривает конкретного механизма, блокирующего необоснованную передачу полномочий. На этот пункт было обращено внимание в ходе обсуждения законопроекта после первого чтения и подготовлены поправки ко второму чтению, в результате которых, возможно, будет добавлена и третья группа полномочий — вопросы совместного ведения субъектов РФ и органов местного самоуправления. При таком подходе определение круга полномочий органов местного самоуправления становится прерогативой субъекта РФ — именно региональные власти будут принимать решение либо о передаче на муниципальный уровень вопросов управления, например в сфере транспортного обслуживания населения, коммунальных услуг, образования в сфере дошкольного и среднего образования, планирования застройки, ремонта дорог и т. п., либо решение об осуществлении таких полномочий централизованно на региональном уровне. Безусловно, сокращение объема полномочий повлечет за собой и сокращение доходов местного бюджета. Таким образом, предполагается, что законопроект, более четко определив компетенцию органов местного самоуправления, будет способствовать устранению коллизий при распределении полномочий между регионом и муниципальным образованием. Для городских и муниципальных округов законопроект устанавливает одинаковый объем неотъемлемых полномочий, которые должны реализовываться

ваться в рамках решения именно местных задач. Также предусмотрена возможность для субъекта РФ принять на себя отдельные полномочия для обеспечения интересов населения.

В целях усиления вертикали публичной власти в проекте федерального закона предлагаются также некоторые новации во взаимоотношениях органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ. Оставляя прежнюю систему органов местного самоуправления, законопроект одновременно усиливает влияние органов государственной власти субъектов РФ, предусмотрев наряду с установленными вариантами избрания главы муниципального образования (населением или представительным органом из своего состава) и третий — представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ (после обсуждения предложена также поправка о сохранении и еще одного прежнего способа — избрание по результатам конкурсного отбора). Подобный вариант представляется весьма неоднозначным: с одной стороны, такой подход содействует укреплению вертикали власти и преодолению политических разногласий и местничества, с другой — велика вероятность утвержденного на должность таким способом главы муниципального образования ориентирования в своих действиях не на население, а на главу субъекта РФ. Тем более что предполагается усилить ответственность глав муниципальных образований, местных администраций. Наряду с прежними основаниями удаления глав муниципальных образований в отставку по инициативе депутатов представительных органов или по инициативе глав субъектов РФ, введено новое — ввиду систематического недостижения показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. С соответствующей инициативой высшее должностное лицо субъекта РФ вправе обратиться в представительный орган муниципального образования. При этом критерии эффективности в законопроекте не указаны. Очевидно, их предстоит определить на уровне регионов, что дает последним возможность широко трактовать сущность и содержание этих показателей.

Также высшее должностное лицо субъекта РФ наделяется правом вынесения предупреждения, объявления выговора «главе муниципального образования, главе местной администрации за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными и (или) региональными законами»². И если в течение месяца со дня вынесения подобного взыскания должностными лицами не были приняты меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения взыскания, высшее должностное лицо субъекта РФ вправе отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации. При этом, согласно законопроекту, глава региона наделяется правом повторного представления кандидатур, удовлетворительно отработавших, по его мнению, пятилетний срок руководства муниципальным образованием, что также может способствовать ориентации руководителя муниципального образования в большей степени на главу субъекта РФ, чем на население или государство. Указанная норма является весьма дискуссионной, не все депутаты полагают целесообразным оставление ее в предложенной редакции. Таким образом, в законопроекте прослеживается четкая вертикаль власти: президент — губернатор — мэры.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Можно утверждать, что предлагаемая реформа местного самоуправления сама по себе является лишь институциональным закреплением уже определенное время политических тенденций, направленных на рост эффективности местного самоуправления за счет централизации власти. Реформа направлена на закрепление и усиление интеграции двух уровней системы публичной власти — государственной в субъектах РФ и муниципальной. В целом, учитывая принятый Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. №414-ФЗ «Об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а также другие законодательные акты, реализующие конституционные поправки, можно сделать вывод, что в России формируется новая институциональная модель государственного управления, направленная на усиление интеграции публичной власти в целях более эффективного решения проблем обеспечения потребностей населения с более четким распределением полномочий и образованием территориальной вертикали.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 №1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691/ (дата обращения: 06.07.2022).

² Законопроект №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 06.07.2022).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бабун, Р. В. (2018) Местное самоуправление в современной России: зигзаги государственной политики // Местное право. №2. С. 3–13.

Белоусова, Е. В. (2021) Муниципальная власть в системе публичной власти в России: конституционные возможности и перспективы // Вестник Московского университета. Сер. 26 Государственный аудит. №1. С. 5–16.

Иванов, И. А. (2021) Местное самоуправление в политической системе современной России: состояние и проблемы // Новый юридический вестник. № 9 (33). С. 10–14.

Захаров, И. И. (2017) Местное самоуправление как вид публичной власти // Потенциал современной науки. №4 (30). С. 55–57.

Зикеев, В. (2021) Технократизация местного самоуправления [Электронный ресурс] // Zakon.ru URL: https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya (дата обращения: 06.07.2022).

Комментарий к Конституции Российской Федерации (2009) / под общ. ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо. 998 с.

Маркварт, Э., Соснин, Д. (2018) Территориальные реформы местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов // Местное право. №4. С. 19–34.

Дата поступления: 07.07.2022 г.

REFORMING THE ORGANIZATIONAL FOUNDATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE LIGHT OF STRENGTHENING THE UNITY OF PUBLIC AUTHORITY
IN CONTEMPORARY CONDITIONS IN RUSSIA

E. V. BELOUSOVA

MOSCOW UNIVERSITY FOR THE HUMANITIES

The developed project of reforming local self-government is analyzed, taking into account the constitutional amendments introduced, which consolidated the unified system of public authority. The current organizational and legal mechanism of the institute of local self-government is not always able to function effectively both from the point of view of the territorial structure, and from the position of the distribution of powers between municipalities and subjects of the Russian Federation, as well as between certain types of municipalities. The article examines the draft law submitted to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation aimed at the territorial reorganization of local self-government and at a clearer delineation of powers between the municipal authorities and the state authorities of the subjects of the Russian Federation. The possible positive aspects of the transition from a two-level model of the territorial organization of local self-government to a one-level one with the abolition of the settlement type of municipalities are investigated. As a result of the study, conclusions were formulated about the expediency of leaving two types of municipalities — urban district and municipal district — instead of eight existing types of municipalities — urban settlement, rural settlement, municipal district, urban district, urban district with inner-city division, inner-city district of urban district, municipal district, inner-city territories in federal cities, taking into account the inner-city territories of cities of federal significance with legally established features. The author also came to the conclusion about the need for legislative redistribution of powers in the field of solving issues of local importance in order to eliminate certain confusion in the field of regional and municipal competence.

Keywords: municipal authorities; state authorities; public authorities; local self-government; municipality; municipal reform

REFERENCES

Babun, R. V. (2018) Mestnoe samoupravlenie v sovremennoi Rossii_ zigzagi gosudarstvennoi politiki. *Mestnoe pravo*, no. 2, pp. 3–13. (In Russ.).

Belousova, E. V. (2021) Municipalnaya vlast v sisteme publichnoi vlasti v Rossii_ konstitucionnye vozmozhnosti i perspektivi. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seria 26 Gosudarstvennyy audit*, no. 1, pp. 5–16. (In Russ.).

Ivanov, I. A. (2021) Mestnoe samoupravlenie v politicheskoi sisteme sovremennoi Rossii_ sostoyanie i problemi. *Novyi iuridicheskiy vestnik*, no. 9 (33), pp. 10–14. (In Russ.).

Zakharov, I. I. (2017) Mestnoe samoupravlenie kak vid publichnoi vlasti. *Potentsial sovremennoi nauki*, no. 4 (30), pp. 55–57. (In Russ.).

Zikeev, V. Tehnokratizatsiya mestnogo samoupravleniya. *Zakon.ru* [online] Available at: https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizatsiya_mestnogo_samoupravleniya (accessed: 06.07.2022). (In Russ.).

Kommentarii k Konstitucii Rossiiskoi Federacii (2009) / ed. by V. D. Zorkin and L. V. Lazarev. Moscow, Eksmo. 998 p. (In Russ.).

Markwart, E. and Sosnin, D. (2018) Territorialnie reformi mestnogo samoupravleniya_ oценка predposilok i effektiv. *Mestnoe pravo*, no. 4, pp. 19–34. (In Russ.).

Submission date: 07.07.2022.

Белоусова Елена Вениаминовна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета. Адрес: 111395, Российская Федерация, г. Москва, ул. Юности, д. 5. Тел.: +7 (499) 374-76-53. Эл. адрес: ebelousova@mosgu.ru

Belousova Elena Veniaminovna, Doctor of Law, Professor, Head, Department of State and Legal Disciplines, Moscow University for the Humanities. Postal address: 5, Yunosti St., Moscow, Russian Federation, 111395. Tel.: +7 (499) 374-76-53. E-mail: ebelousova@mosgu.ru

DOI: 10.17805/zpu.2022.3.16

Образ будущего взаимодействия государства и религиозно-общественных сил

Е. М. МЧЕДЛОВА

ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ФНИСЦ РАН

В статье показывается взаимодействие государства, общества и конфессий в странах Евразии (особенно во время кризисного состояния обществ). Важный вопрос для претворения в жизнь концепции устойчивого развития страны — поиск различного рода идентичности (национальной, общегражданской, религиозной и др.). Участие конфессий, религиозно-общественных сил обогащает палитру акторов на социально-политической авансцене, в том числе существенно трансформирует систему координат.

Социально-политические и иные виды кризисов обуславливают особенности религиозной и общественной деятельности конфессий. Эти кризисы так или иначе отражаются в современной религиозной идеологии, формирующей определенные образы будущего существования, в дальнейшем — отдельных векторов общественной и политической деятельности.

Демонстрируется также вероятность сотрудничества лидеров различных конфессий, в том числе по социально значимым вопросам (включая обеспечение культуры мира, прав человека, национальной безопасности и т. д.). Раскрывается также отношение к таким символам, образам и явлениям сегодняшней действительности, как популизм, «евроскептицизм», права и свободы человека.

Ключевые слова: евразийское пространство; общественные силы; конфессии; популизм; «евроскептицизм»; взаимодействие

ВВЕДЕНИЕ

Сегодняшние социокультурные процессы зачастую сопровождаются основательной переоценкой ценностей, переосмыслением социальных ролей участвующих в процессах субъектов, что влечет соответствующие изменения и в человеческих взаимоотношениях, и в отношениях государств и их граждан, которые порой образуют достаточно влиятельные общественные силы. Если сюда вливается «армия» верующих, следующих собственным специфическим ценностям и со своими образами будущего устройства страны или мира, то такие силы становятся фундаментальной составляющей национальных движений в различных странах (Никонов, 2012; Инглхарт, Вельцель, 2011; Fimister, 2008; Giiner, 2016; Kratochvil, Dolezal, 2015 и др.).

Для стран Евразии, в том числе России, как поликонфессиональной страны, важным является соотношение общегражданской и национальной идентичнос-