ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

###### Факультет Санкт-Петербургская школа социальных и гуманитарных наук национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Гуревич Владислав Витальевич

**Особенности организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации на приграничных территориях и территории Крайнего Севера**

Выпускная квалификационная работа по 41.03.04 «Политология»

студента группы № 131 (образовательная программа «Политология»)

|  |  |
| --- | --- |
| Рецензент  Кандидат политических наук  А.В. Стародубцев | Научный руководитель  доцент  М.Б. Горный |

Санкт-Петербург, 2017

Оглавление

[Аннотация 3](#_Toc483292538)

[Abstract 4](#_Toc483292539)

[Введение 5](#_Toc483292540)

[Методы и методология 7](#_Toc483292541)

[Теоретическая рамка и гипотезы 9](#_Toc483292542)

[Операционализация понятий 10](#_Toc483292543)

[Обзор литературы 10](#_Toc483292544)

[Эмпирическая часть 15](#_Toc483292545)

[Общая ситуация с местным самоуправлением в Российской Федерации 15](#_Toc483292546)

[Тенденции в МСУ в России 16](#_Toc483292547)

[Муниципальный фильтр 18](#_Toc483292548)

[Политические партии и МСУ 19](#_Toc483292549)

[Местное самоуправление на территории Крайнего Севера 23](#_Toc483292550)

[ЯНАО 25](#_Toc483292551)

[Якутия 31](#_Toc483292552)

[Мурманская область 32](#_Toc483292553)

[Местное самоуправление на приграничных территориях 33](#_Toc483292554)

[Ленинградская область 35](#_Toc483292555)

[Мурманская область 38](#_Toc483292556)

[Большие приграничные города (Псков, Петрозаводск) 39](#_Toc483292557)

[Заключение 43](#_Toc483292558)

[Библиография: 45](#_Toc483292559)

[Приложения 49](#_Toc483292560)

[Приложение 1: интервью с В.Ф. Беликовым. 49](#_Toc483292561)

[Приложение 2: интервью с К.А. Страховым. 56](#_Toc483292562)

[Приложение 3: интервью с В.А. Сычевой. 67](#_Toc483292563)

# Аннотация

Выпускная Квалификационная работа на тему «Особенности организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации на приграничных территориях и территории Крайнего Севера» Гуревича Владислава Витальевича, выполненная под руководством доцента департамента прикладной политологии Михаила Бениаминовича Горного, посвящена разделу политологии, который изучает муниципальную и региональную политику.

Работа состоит из введения, 3-х глав, заключения, библиографии и приложений.

Предметом исследования в работе являются формальные и неформальные институты, которые оказывают влияние на функционирование и формирование органов местного самоуправления в приграничных районах и районах Крайнего Севера. Объектом исследования является система МСУ в Российской Федерации.

Целью работы являлось выявление специфики в функционировании органов местного самоуправления в условиях Крайнего Севера, а так же близь государственной границы, основанной на политических и территориальных факторах. Это удалось сделать благодаря рассмотрению кейсов функционирования органов МСУ на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, Ленинградской области, Мурманской области, а так же двух крупных приграничных городов.

Главными выводами работы являются: значительность внутри- и внешнеполитических событий на функционирование органов МСУ на территории Крайнего Севера и приграничных территориях. Так же обозначение значимости воздействия неформальных региональных институтов на принципы формирования и деятельности МСУ на территории Крайнего Севера и на приграничных территориях. Так же мы обозначили роль климата для функционирования МСУ Крайнего Севера. В завершении исследования каждого кейса мы проверили выдвинутые нами гипотезы.

# Abstract

Graduation Qualification work on «The peculiarities of the organization and functioning of local self-government in the Russian Federation in the border areas and the territory of the Far North» which is made by Gurevich Vladislav, conducted under the guidance of assistant professor of applied political science Mikhail Gorny, is devoted to the section of political science that studies municipal and regional politics.

The work consists of introduction, 3 chapters,conclusion, bibliography and applications.

The subject of the study is formal and informal institutions that influence on the functioning and formation of local self-government in the border areas and regions of the Far North. The object of the study is the system of local government in the Russian Federation.

The purpose of the work was to identify the specifics in the functioning of local government in the Far North, as well as near the state border, based on political and territorial factors.This was done thanks to consideration of cases of functioning of local self-government in the Yamal-Nenets Autonomous Okrug, Leningradskaya oblast`, Murmanskaya oblast` as well as two large border cities.

The main conclusions of the work are: the significance of intra- and foreign policy developments on the functioning of local government in the Far North and border areas.Also the significance of the impact of informal regional institutions on the principles of the formation and operation of local government in the territory of the Far North and in the border areas.We also identified the role of the climate for the functioning of local self-government of the Far North. At the end of each of the case study, we tested the hypothesis.

# Введение

**Тема** нашей ВКР звучит следующим образом: «Особенности организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации на приграничных территориях и территории Крайнего Севера».  
Исходя из вышеназванной темы, **­­исследовательский вопрос** нашей ВКР звучит так: «Как территориальные особенности расположения органов местного самоуправления в РФ влияют на специфику их организации и функционирования?».

Наш **исследовательский вопрос** сформирован в данном ключе исходя из того, что вопрос «как?» кажется наиболее уместным при заданной теме. Вопрос «почему?», на наш взгляд, кажется не столь важным, потому что нестандартные условия, как правило, будут сами по себе оказывать воздействие на работу и формирование органов местного самоуправления.

Выбор данной темы мотивирован тем обстоятельством, что в России, как нигде в мире существует колоссальный разброс городов и деревень по территориальному принципу: от Сочи на юге до Анадыря на северо-востоке. В то же время Россия обладает самой большой протяженностью границ в мире и здесь обязательно встает вопрос об организации местного управления в этих уникальных условиях. Так же, интересно обратить внимание на крупные приграничные города, где возможна определенная зависимость от соседнего государства на деятельность органов МСУ. Все это, а так же многое другое, порождает определенный интерес к работе органов МСУ. Так же при исследовании, на наш взгляд, можно будет определить, что и как можно улучшить при формировании МСУ в специфических условиях. Отсюда и происходит наш исследовательский вопрос о том, как эти условия (территориально-климатические) влияют на их работу. Интерес обусловлен и тем фактом, что для нормального демократического развития страны, для создания сильного гражданского общества, это жизненно необходимо.[[1]](#footnote-1)

Мы рассмотрим исключительные случаи совмещения в работе органов местного самоуправления общественных и государственных полномочий, по мнению М.А. Яковлевой, это явление представляет собой «богатое потенциальными возможностями для поиска и выбора оптимальных схем и механизмов взаимодействия общественности и власти». [[2]](#footnote-2)

На наш взгляд, главной **исследовательской проблемой** исследования является определение степени влияния различных институтов: формальных и неформальных на органы местной власти, которые существуют в России и оказывают воздействие на формирование и деятельность органов местного самоуправления в северных районах страны, а так же на территориях, которые находятся на границе Российской Федерации. Данные явления должны изучаться, на наш взгляд, в первую очередь потому, что большая часть страны находится в условиях, где летом температура не превышает + 10, что непременно сказывается на культуре, как в обычном ее понимании, так и на том, что называют «политической культурой», которая в России исследуется крайне непросто.

**Предметом нашего исследования** являются формальные и неформальные институты, которые оказывают специфическое влияние на функционирование и формирование органов местного самоуправления в приграничных районах и районах Крайнего Севера.

**Объектом нашего исследования** будет являться система МСУ в Российской Федерации.   
В качестве случаев для анализа мы будем рассматривать следующие кейсы:

1. Органы местного самоуправления на территории Ямало – Ненецкого автономного округа, поскольку округ входит в перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера.[[3]](#footnote-3) Нам представляется, что система органов МСУ в ЯНАО будет достаточно объективно показывать, как формируются и функционируют органы МСУ на Крайнем Севере в целом, поскольку округ обладает необходимыми атрибутами для изучения (прежде всего, наличие Малочисленных Коренных Народов Севера). Так же мы предоставим краткие факты о местном самоуправлении в республике Саха (Якутия) и коротко обговорим случай Мурманской области, поскольку она одновременно является приграничной территорией и входит в перечень территорий Крайнего Севера;
2. Органы местного самоуправления в «городах-близнецах» на территории Ленинградской области, поскольку область является приграничной, а «города – близнецы» представляют собой специфическую форму взаимодействия муниципальных властей. Так же мы сделаем краткий обзор ситуации в Мурманской области, а в завершении рассмотрим случаи Пскова и Петрозаводска, как крупных приграничных городов с особой историей муниципальной деятельности.

Данные случаи соотносятся с прежде упомянутым предметом нашего исследования (формальные и неформальные институты) следующим образом: нам представляется, что воздействие формальных и неформальных институтов в выбранных случаях будет хорошо отражать ту специфику, которая присуща для изучаемых МСУ на выбранных территориях, а так же мы сможем увидеть возможные важные различия при формировании и деятельности органов МСУ в условиях заданных территорий.

При изучении данной темы мы столкнулись с недостатком информации по воздействию неформальных институтов на органы МСУ, а так же с определенной степенью закрытости представителей некоторых субъектов России.

**Целью нашей работы** является выявление специфики в функционировании органов местного самоуправления в условиях Крайнего Севера, а так же близь государственной границы, основанной на политических и территориальных факторах.

Исходя из поставленной цели, мы выделяем следующие **задачи**, которые, на наш взгляд, будут способствовать достижению цели:

* Рассмотреть степень влияния различных политических событий в масштабах страны на деятельность органов МСУ на территории Крайнего Севера и приграничных территориях;
* Выявить степень воздействие неформальных региональных институтов на принципы формирования и деятельность органов МСУ на территории Крайнего Севера и приграничных территориях;
* Определить насколько климат является определяющим фактором при функционировании органов МСУ Крайнего Севера;
* Определить насколько соседство с тем или иным государством будет определять принцип формирования и деятельности органов МСУ близь государственной границы.

## Методы и методология

На наш взгляд, из 4-х известных стратегий исследования наиболее подходящей к нашей работе является стратегия кейс – стади с некоторыми элементами сравнительного исследования. В качестве метода получения дополнительной информации мы проведем интервью с бывшими и действующими депутатами муниципальных образований Санкт-Петербурга, а так же других регионов Российской Федерации для получения дополнительной информации об изучаемом объекте и предмете исследования. На наш взгляд, без сравнения невозможно будет выявить возможные закономерности в формировании и деятельности органов МСУ на территории Крайнего Севера и приграничных территориях Российской Федерации, связанные как с особенностями климата, так и политическими событиями. Так же сравнение поможет нам увидеть сходства и различия между организацией МСУ в различных субъектах Российской Федерации.

Среди эмпирических методов сбора мы прибегнем к упомянутому формату интервью контент – анализу различных НПА и СМИ, касающихся МСУ на упомянутых территориях России.

Нам кажется необходимым рассказать более подробно об основном используемом методе нашего исследования – кейс – стади. Мы прибегли к интервьюированию бывших и действующих депутатов муниципальных образований, поскольку в политологической науке считается, что исследование, базирующееся на вторичной литературе, может быть более качественным, если оно основывается на интервью или архивных данных.[[4]](#footnote-4) В случае нашего исследования, используемые нами первичные источники и интервью, показывающие восприятие органов местного самоуправления «изнутри», позволяют выявить наиболее волнующие аспекты у людей, которые непосредственно работают или работали в МСУ.

Из всего списка различных видов кейс – стади: атеоретичное, интерпретирующее, генерирующее гипотезы, подтверждающее теорию, дополняющем теорию и кейс – стади по изучению отклоняющихся случаев[[5]](#footnote-5), мы будем использовать атеоретичное кейс – стади в случае приграничных территорий, а в случае с Крайнем Севером мы прибегнем к кейс – стади подтверждающему теорию.

Так же необходимо заметить, что «случай» не эквивалентен «наблюдениям». В ранней критике подходов к методу кейс – стади утверждалось, что тематические исследования в принципе из-за своей сути ограничены в своей способности достаточно грамотно устанавливать причинно-следственные связи.[[6]](#footnote-6) Однако сейчас эта проблема уже не стоит так остро.

Так же, при написании исследования мы учитывали, что ученые, использующие качественные методы в политологии говорят о том, что исследователи, прежде всего использующие кейс – стади «должны обосновывать свой выбор случаев в терминах теорий», потому что «внутренний интерес» или «историческая важность» больше не считаются приемлемыми критериями отбора случаев».[[7]](#footnote-7) В нашем случае мы опираемся на тот факт, что особенности организации и функционирования органов местного самоуправления в Российской Федерации на приграничных территориях и территории Крайнего Севера слабо изучены, а так же на то обстоятельство, что в России не до конца сформировано представление о политической культуре граждан формирующих различные органы власти, а так же органы местного самоуправления на «специфических территориях» страны.

**Теоретическая рамка и гипотезы**

В нашем исследовании мы выдвинем ряд гипотез, поскольку нам кажется необходимым, в виду глубины темы, что результаты нашего исследования смогут ответить на значительное количество вопросов, таким образом, наши гипотезы звучат следующим образом:

1. «Если орган местного самоуправления расположен в приграничном районе, то количество воздействующих на его деятельность акторов будет большим в сравнении с не специфически расположенными муниципальными образованиями»;
2. «Если орган местного самоуправления расположен на Крайнем Севере, то он будет функционировать в соответствии с государственной теорией МСУ».

Тут мы проясним, что в рамках государственной теории МСУ понимается, как «одна из форм местного государственного управления».[[8]](#footnote-8) В рамках данной теории предполагается, что права и обязанности относительно МСУ даны государством. Однако, в отличие от центрального государственного управле­ния деятельность МСУ осуществляется не государственными служащими, а при по­мощи местных сообществ, заинтересованных в эффективных результатах работы органов местного управ­ления. Согласно данной теории, передача некоторых государственных полномочий в веде­ние органов МСУ обусловлена необходимостью их более эффективной работы.[[9]](#footnote-9)

## Операционализация понятий

Среди основных понятий, которые мы будем употреблять, наиболее нуждающимися в операционализации, на наш взгляд, являются следующие: МСУ, приграничные территории, территория Крайнего Севера.

Под МСУ мы будем понимать «способность местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения, либо непосредственно на сходах и референдумах, либо с помощью органов МСУ, среди которых обязательно наличие выборных органов. Вопросы местного значения здесь — это вопросы обеспечения ежедневной жизнедеятельности населения».[[10]](#footnote-10)

Далее, под приграничными территориями в дальнейшем мы будем подразумевать территории муниципальных (территориальных) образований Российской Федерации, примыкающие к российской границе и находящиеся в зоне от 30 км до 50 км от нее.[[11]](#footnote-11)

Мы используем договор между Латвийской Республикой и Российской Федерацией, поскольку он в достаточной степени определяет то, что можно назвать «приграничной территорией», а так же является примером особого статуса органов местного самоуправления на прописанных территориях, о чем более подробно мы расскажем в дальнейшем.

Под понятием Крайнего Севера мы будем подразумевать те субъекты, которые отнесены к ним в соответствии с Постановлением Совмина СССР от 03.01.1983 N 12 (ред. от 03.03.2012).

## Обзор литературы

Во многих работах российских авторов мы можем заметить обзор развития местного самоуправления, начиная с эпохи Великих реформ Императора Александра II, а порой и от времен Екатерины Великой. Так, Р.Ф. Туровский пишет, что «постсоветский период — это первая попытка создания в России развитой и современной системы регионального и местного самоуправления в соответствии с моделью демократического федерализма».[[12]](#footnote-12) Для нас в этом важно определить роль формальных и неформальных институтов, которые ограничивали самостоятельность местного самоуправления и усиливали его зависимость от органов государственной власти, т.е. фактически, несмотря на конституцию, так или иначе были встроены в «вертикаль власти» после прихода к власти В.В. Путина в 2000 году. Одним из таких факторов является решение от 2004 года об отмене прямых выборов губернаторов регионов населением и переходу к избранию главы субъекта законодательным собранием по представлению президента. В результате данного решения произошло усиление зависимости выборной региональной власти от центра, что впоследствии так же сказалось на местном самоуправлении.[[13]](#footnote-13)

Приятный в 2003 году закон об МСУ «крайне сложно проходил процесс обсуждения в Думе, но, тем не менее, 6.10.2003г. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации» (ФЗ - №131) был подписан российским Президентом. Первоначально закон должен был вступить в силу с 01.01.2006, затем его полноценная реализация была отложена до 01.01.2009г., наконец, некоторые статьи вступили в силу лишь с 01.01.2012г.»[[14]](#footnote-14)

В данной связи, некоторые исследователи считают, что теперь выборы на всех уровнях являются своего рода декорацией, прикрывающей существование фактически, децентрализованного унитарного государства со встраиванием МСУ во властную вертикаль. Подтверждением этому стали прошедшие в нескольких регионах России муниципальные выборы 2014 г. В итоге, результаты осенних выборов губернаторов и местных органов власти подтвердили сильный контроль Кремля над регионами. [[15]](#footnote-15)

Однако государство пытается путем принятия некоторых программ показать, что оно может эффективно существовать, в том числе на местном уровне, будучи сильным контролером. Одной из таких программ стало «Открытое правительство», основной целю которого было обеспечение «кардинального ускорения процессов информационного обмена в обществе, в том числе между гражданами и органами государственной власти, для повышения эффективности государственного и местного самоуправления».[[16]](#footnote-16)

Встраивая органы местного самоуправления во властную вертикаль, в том числе находящихся в приграничных зонах и на Крайнем Севере, власть «забыла», что «одним из наиболее упоминаемых достоинств децентрализации является то, что конкуренция между местными органами власти позволяет гражданам голосовать ногами и тем самым воспроизводит некоторые преимущества конкуренции на рынке».[[17]](#footnote-17) Вообще данный аргумент подразумевает, что граждане обладают в достаточной степени информацией о качестве государственных услуг, а так же то, что граждане знают, какой уровень выбранных органов власти позволит эффективно тратить средства, содержащиеся в бюджете. Отчасти этим и вызвано большое участие граждан стран Западной Европы в муниципальных выборах. Они переживают за свои деньги, которые уплатили в виде налогов. Это выливается в то, что приоритетом становится именно опыт местных чиновников, который не уступает каким-либо субъективным предпочтениям по национальному или какому-либо еще признаку, при выборе должностных лиц. [[18]](#footnote-18)

Так же среди выделяемых рычагов контроля, по мнению Р.Ф. Туровского, самым частым механизмом контроля был непосредственный контроль за выборными органами в регионах. Например, «назначение руководителя выборного органа из центра». [[19]](#footnote-19) И далее этот принцип шел «вниз» путем внедрения избирательных систем, фальсификаций, и т.д..

Схожую оценку дает и Лилия Шевцова: «учреждение местного самоуправления заменяется «вертикалью власти».[[20]](#footnote-20)

Еще в середине 1990-х годов, как раз после ликвидации системы Советов на всех уровнях, Людмила Лаптева писала о том, что между местным самоуправлением, которое существует в основном в небольших населенных пунктах, и между администрацией субъекта возможны некоторые напряжения, несмотря на то, что они действуют в рамках различных компетенций.[[21]](#footnote-21) Это может быть обусловлено различными интересами, а так же нестабильностью, которая была обусловлена едва начавшимся построением институтов в новой демократической России.

Продолжая наш обзор, мы бы хотели обратиться к видению ситуации, касающейся МСУ непосредственно властью, а именно Советом Федерации, уже реформированном президентом В. Путиным на тот момент (2005 год). Это особо интересно, поскольку оценка подготовлена комитетом по Делам Севера и малочисленных народов.

Итак, по оценке комитета «В 2001—2005 годах происходит последовательная реализация принципов неолиберальной модели северной политики государства через формирование нормативной правовой базы в федеральных законах, кодексах».[[22]](#footnote-22) Стоит заметить, что то, что большинство российских, а равно и зарубежных исследователей, считает построением «вертикали власти», сама власть называет неолиберальной политикой государства. По мнению комитета Совета Федерации, особая роль при проведении данной политики отводилась Федеральным законам: ««О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а так же «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».[[23]](#footnote-23) Комитет верхней палаты российского парламента дает весьма жесткую оценку, которая касается воздействия принятых законов на местное самоуправление территорий, относящихся к Крайнему Северу. Формулировка следующая: «явно выражено стремление к унификации федерального законодательства без учета северной специфики».[[24]](#footnote-24)

Данная оценка во многом перекликается с той, что написал А. В. Кружков, по его мнению, все гарантии независимости местного самоуправления являются фиктивными и не отражают действительности. В качестве основных практик нарушения независимости МСУ автор выделят следующие:

« 1) нарушение норм Конституции и Федерального закона о местном самоуправлении при разработке его правовой базы в регионах;

2) узурпация органами государственной власти права решать вопрос о количестве муниципальных образований, их границах и т.д.»[[25]](#footnote-25)

В упомянутом выше научно-информационном бюллетене комитета, приводится перечень необходимых мер, которые косвенно или прямо затрагивают сферу деятельности органов местного самоуправления на Крайнем Севере, для обеспечения жизнедеятельности людей. Среди них выделяются следующие необходимые шаги:

* «усиление роли государства и формирование рыночно – ориентированной системы регулирования социальных и экономических процессов, государственного протекционизма в ее функционировании;
* ориентация на стратегию устойчивого развития северных регионов, жизнеспособность которых определяется разумным использованием природно-ресурсной базы;
* формирование населения и трудовых ресурсов Севера на принципах минимальной достаточности и преобразование системы государственных гарантий и компенсаций в соответствии со спецификой хозяйствования на Севере;
* формирование экономического порядка и системы социальных отношений, создающих гарантии жизнеобеспечения и сохранения культуры коренных малочисленных народов Севера».[[26]](#footnote-26)

Мы можем заметить, что с одной стороны, критикуя действие государства, с другой комитет считает нужным усилить государственное присутствие, которое, на наш взгляд невозможно осуществить без ограничения самостоятельности органов местной власти. Дальнейшие события это и показали.

В целом же, мы разделяем мнение М.А. Яковлевой, которая считает, что «мировая и общественная история свидетельствует о необходимости местного самоуправления как одного из способов поддержания общества в стабильном состоянии».[[27]](#footnote-27) Это особенно актуально для России, потому, которая при кризисах высшая государственная власть не находила опоры на уровне регионов и тем более в образованиях органов местного самоуправления. Не являются исключением и органы МСУ, расположенные в приграничной зоне, а так же на территории Крайнего Севера.

# Эмпирическая часть

# Общая ситуация с местным самоуправлением в Российской Федерации

Как отмечено в обзоре литературы, на сегодняшний день в Российской Федерации организация и функционирование органов местного самоуправления определяется в соответствии со 131-ым Федеральным законом: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003.[[28]](#footnote-28) Закон о местном самоуправлении был принят в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления.[[29]](#footnote-29)

Так же, как мы выявили выше, основная критика закона основывается на том, что он способствует снижению независимости органов местного самоуправления, делая их, по сути, бесправными участниками политического процесса. Подобной точки зрения, например, придерживается российский политолог Владимир Гельман, он считает, что самостоятельность органов местного самоуправления находится на крайне низком уровне, что напрямую связано с построением «вертикали власти» в России с момента прихода к власти Президента Владимира Путина. [[30]](#footnote-30)

**Описание организаций и советов по МСУ в России**

Сегодня в Российской Федерации существуют организации, которые способствуют объединению и взаимодействию различных форм местного самоуправления, например такие, как Союз Российских городов и Общероссийский Конгресс Муниципальных образований.   
Старейшей организацией является Союз Российских городов – он был создан в 1991 году по инициативе председателей Советов народных депутатов городов из Центральной России. Изначально, учредительный договор был подписан представителями 58 городов. Интересно, что Союз российских городов ставит себя «вне политики», что весьма необычно в российских политических условиях.[[31]](#footnote-31)

Другая подобная организация – Общероссийский конгресс муниципальных образований была создана в середине 2000-х, а точнее в 2006 году. В качестве своей основной цели конгресс декларирует: «организацию взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований».[[32]](#footnote-32) Из всех существующих организаций, Конгресс муниципальных образований более остальных «обласкан» властью. То есть, мы можем предполагать, что данная организация является инструментом контроля со стороны федеральной власти за местным самоуправлением, что как бы подчеркивает неформальное включение МСУ в систему органов власти в России. Почти что «братом-близнецом» данной организации является другая структура: Общероссийская Общественная организация «Всероссийский Совет местного самоуправления». Как и у других объединений, цель Совета конечная состоит в построении развитого местного самоуправления на территории России путем взаимодействия с гражданами, а так же с некоммерческими организациями.

В завершении небольшого обзора отметим так же, что существуют советы по местному самоуправлению при Председателе Совета Федерации, и при Председателе Государственной Думы Российской Федерации.   
Член партии «Единая Россия», состоящий в Совете при Председателе Совета Федерации дает высокую характеристику, как компетенции Совета, так и отношению государства к местному самоуправлению: «Люди, отвечающие за местное самоуправление в РФ – профессиональны. Они понимают, что сильное МСУ это опора государственное власти, как федеральной, так и региональной. Например, введение дня МСУ лично Президентом, иные серьезные объединительные вещи в духе создания Общероссийского конгресса муниципальных образований, Всероссийского совета местного самоуправления, Союза российских городов показывает, что власти интересно МСУ, им оно не безразлично».[[33]](#footnote-33)

## Тенденции в МСУ в России

В ходе анализа интервью среди представителей разнонаправленных политических партий России: РОДП «ЯБЛОКО» и «Единой России», мы смогли обозначить несколько тенденций, которые выделяют оба опрошенных эксперта:

Во – первых, К.А. Страхов: «Как я уже сказал, одна из тенденций – это подчинение МСУ органам гос. власти. Другая тенденция – это снижение бюджетных возможностей муниципалитетов».[[34]](#footnote-34) Аналогично рассуждает и глава муниципального образования Финляндский округ, - В.Ф. Беликов: «Основной тренд, который существует – это усиление контроля государственной власти над местным самоуправлением».[[35]](#footnote-35) Однако, по словам В.Ф. Беликова ситуация с финансами у органов местного самоуправления далеко не везде плачевная: «Проблема в МСУ это уже не проблема денег. Это раньше было мало ресурсов и большой объем работ, но со временем мы решили многие проблемы. Что касается денег, то бюджет моего МО с 1998 года вырос в 100 раз».[[36]](#footnote-36)

Когда мы говорим про все большее подчинение органов местного самоуправления органам государственной власти, то частично данный процесс можно объяснить тем, что в стране с 2000 года велось построение «вертикали власти». Любопытно, что интервьюер из партии «ЯБЛОКО» заметил, что в последнее время в муниципалитетах увеличилось количество бывших военнослужащих – военных пенсионеров. К тому же, интервьюируемый представитель партии «Единая Россия» как раз принадлежит к такой категории глав муниципальных советов.

При проведении интервью про общероссийские проблемы местного самоуправления, мы обозначили общую проблему, которую выделяют представители различных политических партий: «Единой России» и «ЯБЛОКО». Связана она с низкой активностью граждан на выборах в органы местного самоуправления, а так же с пониженным интересом как таковым к деятельности органов местного самоуправления.

Вероятно, понижение интереса людей к деятельности местного самоуправления может быть связано с тем, что основные направления развития России, заложенные в 1990-е годы, сформировали определенные позитивные ожидания относительно развития демократии в Российской Федерации, и именно неудачный ход развития демократических институтов в России в период первых двух сроков Владимира Путина заставил многих впасть в апатию.[[37]](#footnote-37) В то же время, по мнению К.А. Стархова: «В России сознательно сделана ставка на атомизацию общества».[[38]](#footnote-38)

На законодательном уровне процесс «закрепощения» органов МСУ связан с упомянутым ФЗ №131. Поскольку Владимир Путин начал построение «сильной России» с построения «вертикали власти», то при подготовке и принятии федерального закона 2003 г. предполагалось, что органы МСУ должны быть встроены в нее, поэтому закон 2003 года сильно отличался от закона 1995 года. Делалось это путем установления положений, которые оставили лишь ограниченный законодательно закрепленный объем полномочий для МСУ и поставили региональные и федеральные власти в выигрышную позицию.[[39]](#footnote-39)

Еще одним трендом в развитии, по словам В.Ф. Беликова, является то, что происходит «укрупнение муниципалитетов, сокращение их количества. Если сначала их было 25 тыс., то сейчас их чуть больше 20-ти, но это нормальный процесс».[[40]](#footnote-40) Укрупнение происходит, в том числе, на исследуемых нами территориях Крайнего Севера и приграничных территориях, в частности в Пскове и в Ямало-Ненецком Автономном округе, о чем и рассказала нам бывший работник администрации г. Новый Уренгой Валентина Александровна Сычева.

## Муниципальный фильтр

Еще одним фактором, который в последнее время приковал внимание СМИ и общественности к органам местного самоуправления стали изменения, внесенные в Федеральный Закон «Об общих принципах организации Законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». [[41]](#footnote-41) Благодаря изменениям, внесенным в закон в 2012 году, для кандидатов в губернаторы стало необходимым собрать подписи определенного числа муниципальных депутатов в определённом количестве муниципалитетов. Количество (процент необходимого количества подписей) варьируется в зависимости от региона.   
Как политологи, так и опрошенные нам эксперты расходятся в оценках того, как эти изменения повлияли на роль МСУ в политической жизни России, например, вот оценка от члена совета по местному самоуправлению при Председателе Совета Федерации, члена партии «Единая Россия» Всеволода Беликова: «Конечно, роль муниципалитетов при введении фильтра возросла. Это однозначно. Это сказывается на линии поведения губернатора: теперь губернатор понимает, что выборы губернатора зависят от нас. Поэтому – да, это усилило наши позиции». [[42]](#footnote-42)

Совершенно иной точки зрения придерживается руководитель аппарата регионального отделения партии «ЯБЛОКО» в Санкт-Петербурге, бывший депутат муниципального образования Финляндский округ Кирилл Страхов: «По идее, конечно, потенциал был огромный у муниципального фильтра в качестве инструмента давления на губернатора и исполнительную власть, но он нигде практически не использован. И не использован еще и потому, что решение о том, кто за кого подпишется принимается административным способом. Отдельная песня это отсутствие нормальных политических партий. Поэтому муниципальный фильтр со своей ролью не справился. Точнее так: у него и не было такой роли. Задача изначально была создавать преграду нежелательным кандидатам».[[43]](#footnote-43)

## Политические партии и МСУ

В своем интервью К.А. Страхов упомянул про политические партии, точнее про «отсутствие нормальных политических партий в России», поэтому мы совершили обзор отношения федеральных партий к вопросам местного самоуправления.

Среди пунктов, на которые делают ставку современные российские политические партии, местное самоуправление практически не упоминается. Ю. Коргунюк замечает, что среди партий новейшей истории России более или менее конкретно тему значимости местного самоуправления обозначили только две партии - «Демократический выбор России» (1994-2001) и РОДП «Яблоко». «Характерно, что обе они принадлежат к одному идейному течению – либеральному».[[44]](#footnote-44) Однако такая «периферийность» в значимости органов МСУ была далеко не всегда. Если мы посмотрим на политические партии Российской Империи, то обнаружим, что при выстраивании ими, выражаясь современным политологическим языком, «политических машин» тогдашние органы МСУ (земства) играли не то, что не последнюю, но едва ли не лидирующую роль. Кадеты и Октябристы буквально бились за влияние в земствах.

Ситуация с отношениями между местным самоуправлением и политическими партиями кардинально изменилась после Октябрьской революции. Помимо того, что все партии, кроме РСДРП (б) были ликвидированы, так же были упразднены земства, существовавшие с эпохи Великих реформ Александра II. Земства были заменены Советами.   
По мнению В.Я. Гельмана, именно в Советскую эпоху начали формироваться политические возможности и особенности местного самоуправления России конца 90-х начала 2000-х. «Еще 1960-е в региональном политическом управлении были отмечены две противоречившие друг другу тенденции — «ведомственность» и «местничество», во многом бывшие результатом модернизации советского типа».[[45]](#footnote-45) Гельман пишет, что соотношение этих тенденций зависело, прежде всего, от отраслевой специализации региона, по принципу индустриальный\аграрный, а так же от возможности перераспределять ресурсы между центрами и перифериями. «Местничество» преобладало в аграрных регионах, что касается индустриальных регионов, где экономика была в значительной степени диверсифицированной, то там, соответственно, преобладала ведомственность.[[46]](#footnote-46)

Среди «советского наследия», выделяемого исследователями, по нашему мнению, важно выделить еще один аспект, который касается уже разделения людей живущих не то, что в одном муниципалитете, но в одном доме! Ю. Коргунюк: «Мы еще долго будем ощущать последствия жилищной политики советского государства... В результате в одних домах и подъездах живут представители самых разных слоев населения, которым зачастую трудно найти друг с другом общий язык по элементарным вопросам обустройства совместного быта. А от людей, не сумевших наладить самоуправление в собственном подъезде, вряд ли можно ожидать подобной способности на уровне хотя бы района».[[47]](#footnote-47) Это как раз то, о чем говорил опрошенный депутат из муниципального образования Финляндский округ К.А. Страхов.

Однако справедливо будет заметить и другой аспект. Сегодня выборы в органы местного самоуправления являются для граждан России едва ли не единственным каналом, где можно выразить свои «оппозиционные» взгляды, которые будут услышаны и не перекрыты ни административным ресурсом, ни массовыми фальсификациями. Отличным примером могут служить 2 города, расположенные в разных частях России – это Петрозаводск и Екатеринбург. Итак, 8 сентября 2013 года, в Единый день голосования «Евгений Ройзман, кандидат от Партии Гражданская Платформа выиграл выборы мэра в Екатеринбурге, а Галина Ширшина, будучи независимым кандидатом, но поддержанная «ЯБЛОКОМ» выиграла выборы мэра в Петрозаводске».[[48]](#footnote-48)

Мы уже говорили о том, что вопросы местного самоуправления являются не самыми актуальными в повестке дня политических партий (за редким исключением), однако именно инициированная Кремлем в 00-е годы партизация местных выборов стала еще одним инструментом встраивания МСУ в «вертикаль». Под партизацией понимается переход на выборы в органы местного самоуправления исключительно по партийным спискам. По сути, это исключение возможности самоорганизации даже на низовом уровне, т.е. на уровне, который крайне важен для МСУ.

С момента провозглашения «укрепления вертикали власти» президентом В. Путиным в начале 2000 - х годов, законодательство о местном самоуправлении стало, в значительной степени ужесточаться и унифицироваться. Конечно же, помимо прочего, в органы местного самоуправления должно было войти как можно больше представителей партии «Единая Россия». Если этого не происходило, то следовали весьма и весьма жесткие меры. «Так, в Ставропольском крае, где «Единая Россия» проиграла региональные выборы в 2007 г. «Справедливой России», региональные власти не только подвергли группу сторонников бывшего мэра Ставрополя Дмитрия Кузьмина политическому разгрому, возбудив против него уголовное дело, но и приступили к «коренному решению» вопроса о власти в краевом центре. На выборах городской думы была введена полностью пропорциональная система».[[49]](#footnote-49) То есть в Ставропольском крае произошла, самая что ни на есть, партизация выборов в органы местного самоуправления.   
Двоякое чувство вызывает положение закона о том, что член Совета Федерации должен быть избран в органы местного самоуправления. С одной стороны, это показывает значимость избрания в МСУ, с другой стороны, лишний раз показывает процесс «партизации» МСУ, поскольку среди членов Совета Федерации Вы вряд ли отыщите оппозиционера – выходца из муниципальных депутатов. Действующий на тот момент президент Д. Медведев предложил такую мотивацию, обращаясь с ежегодным посланием к Федеральному Собранию: «Так называемый ценз оседлости, предписывающий члену Совета Федерации проживать в ранее определенном регионе определенное количество лет, должен быть отменен. В результате в Совете Федерации будут работать граждане, прошедшие процедуру публичного избрания, имеющие опыт работы с избирателями и представляющие не только органы власти субъекта Федерации, но и, самое главное, непосредственно его население».[[50]](#footnote-50) Здесь мы видим, что местный уровень власти выделяется явно как значимый со стороны Президента. Ведь именно избрание в ОМСУ дает человеку путевку в высший законодательный орган страны.

Современные российские политические партии, например, упомянутое «ЯБЛОКО», критикуя изменения в институциональном дизайне МСУ, предлагает путем принятия соответствующих законов обеспечить действительно эффективное, независимое функционирование МСУ. [[51]](#footnote-51)

К сожалению, в программе «ЯБЛОКА» не упоминаются изучаемые нами приграничные территории и территории Крайнего Севера, однако предлагаемые изменения, по мнению авторов, должны улучшить работу всех без исключения муниципальных образований и наладить их взаимодействие с органами государственной власти.

Что касается партий нелиберального спектра, то позиция «Единой России» четко совпадает с тем, что говорят в текущий момент люди, занимающие посты Президента и председателя Правительства РФ. Если говорят, что нужно смягчить и дать больше прав МСУ, то «Единая Россия» это поддержит, и наоборот, если нужно принять ФЗ, отбирающий права у МСУ и передающий их наверх, то и такое решение будет поддержано Государственной Думой или же соответствующим региональным парламентом, где «Единая Россия» в большинстве.

Коммунистическая партия Российской Федерации формально обозначает свою поддержку органам местного самоуправления, ратуя за их реальную, а не фиктивную независимость. Так, Г. Зюганов в своих публичных выступлениях вослед В.В. Путину говорил не только об укреплении «вертикали власти», но и «эффективного самоуправления», так же Геннадий Андреевич призывает «найти баланс отношений сил в управлении между центральной властью, местным самоуправлением и органами государственной власти субъекта Федерации».[[52]](#footnote-52)

В заключение, нам бы хотелось привести цитату из знаменитой работы М. Дюверже: «Нередко бывает, что демократическое государство, воюя с диктаторским, вынуждено постепенно перенимать методы своего противника, чтобы победить…..схожую ситуацию мы можем наблюдать и в политической борьбе. Чтобы выжить, демократические партии должны подгонять себя под общую мерку». [[53]](#footnote-53) По данной логике, каждая из политических партий в России давно уже должна была поддержать фактическое включение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, однако этого не произошло. КПРФ, «ЯБЛОКО», «СР», кто-то больше, кто-то меньше, но все-таки ратуют за независимость МСУ, зато ЛДПР и «Единая Россия» занимают куда более гибкую позицию, чаще всего, а то и всегда («ЕР»), поддерживая решения Президента и Правительства РФ.

После рассмотрения ситуации с местным самоуправлением в России в целом, мы подведем следующие итоги, посмотрев затем, как они соотносятся с практикой функционирования органов МСУ на Крайнем Севере и на приграничных территориях:

1. Существует тенденция включения органов МСУ в «вертикаль власти»;
2. Для большинства политических партий России МСУ неинтересно;
3. Вопрос нехватки финансовых ресурсов становится провинциальной проблемой;
4. Люди утрачивают интерес к МСУ;
5. Муниципальный фильтр является неоднозначным полномочием органов МСУ.

# Местное самоуправление на территории Крайнего Севера

В текущей главе мы рассмотрим вопросы организации и функционирования органов местного самоуправления на территории Крайнего Севера. В качестве основного кейса мы рассмотрим местное самоуправление на территории Ямало-Ненецкого Автономного округа. Так же мы проведем краткий обзор ситуации с местным самоуправлением в Республике Саха (Якутия), а так же затронем случай Мурманской области, которая является одновременно территорией, которая входит в перечень относящихся к Крайнему Северу, в то же время область является приграничной (она граничит с Норвегией и Финляндией).

Начнем мы, однако, с общей характеристики специфики Крайнего Севера в вопросе организации местного самоуправления.

Итак, местное самоуправление на территории Крайнего Севера, согласно закону, регулируется 82.1- ой статьей 131-ого Федерального Закона: Статья 82.1. «Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»[[54]](#footnote-54).

Согласно положениям закона, органы исполнительной власти субъектов для осуществления закупок товаров и услуг для обеспечения муниципальных нужд на территории Крайнего Севера определяют поставщиков для заказчиков, находящихся на территориях муниципальных образований. Среди необходимых, для исполнения функций местного самоуправления, продуктов (не только пищевых) могут быть включены топливно-энергетические ресурсы. «Закупки же иных товаров для обеспечения муниципальных нужд, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований осуществляются органами местного самоуправления».[[55]](#footnote-55)

Проанализировав закон, мы видим, что в нем большое внимание отведено обеспечению населения ресурсами. Нужно думать, что это связано со сложностями, которые обусловлены климатом. Так же необходимо учитывать огромные расстояния, которые в создают большое количество труднодоступных территорий, «для обеспечения функционирования которых необходимо в короткое северное лето доставить все необходимые грузы»[[56]](#footnote-56). Ко всему добавляется крайне слабая степень развития транспортного сообщения, невысокая плотность населения, а так же специфическая структура экономики Севера, которая сочетает в себе большое количество моногородов и традиционную занятость КМНС, поэтому значительная часть районов и поселений считаются депрессивными территориями. На Крайнем Севере, как нигде в России, возможно за исключением Северного Кавказа, огромную роль играет наличие Коренных Малочисленных Народов Севера, что, безусловно, сказывается на политической жизни Крайнего Севера, в том числе на территории рассматриваемы нами ЯНАО и Якутии.[[57]](#footnote-57)

Другой немаловажной спецификой, выделяемой экспертом В.А. Сычевой является тот факт, что на территории Крайнего Севера недостает «квалифицированных кадров (особенно в малых поселениях), как для работы в Администрациях М.О., так и для депутатского корпуса».[[58]](#footnote-58) Примечательно, что данная проблема является своего рода константой на Крайнем Севере, поскольку об этом еще в декабре 2011 года говорил на тот момент Заместитель председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по вопросам местного самоуправления В.М. Тарасюк: «острой проблемой, стоящей перед муниципалитетами Крайнего Севера, является кадровое обеспечение. Большая часть муниципальных служащих не имеет необходимого уровня подготовки, а в местных бюджетах нет денег на их обучение». [[59]](#footnote-59)

## ЯНАО

Теперь мы перейдем к непосредственному рассмотрению кейса Ямало-Ненецкого Автономного округа. Географически ЯНАО расположен в центре Крайнего Севера России. Он наряду с Ханты-Мансийским Автономным округом и Тюменской областью входит в состав Тюменской области.

Необходимо заметить, что ЯНАО является одним из самых успешных регионов Российской Федерации, это в частности, отражено в том, что действующий губернатор округа Дмитрий Кобылкин занимает первое место в так называемом «кремлевском» рейтинге губернаторов России [[60]](#footnote-60), который составляется Центром Информационных коммуникаций «Рейтинг». Примечательно, что вторую строчку в рейтинге (за январь-февраль 2017 г.) так же занимает «выходец» из ЯНАО – нынешний градоначальник столицы – Сергей Собянин.

Так же заметим, что ЯНАО стал одним из первых субъектов, если не первым регионом во всей Российской Федерации, который осознавая важность и особенность в привлечении инвестиций, разработал важный инструмент стратегического планирования. В 2004 году решением Собрания муниципального образования город Новый Уренгой от 09.06.2004 года №343 была утверждена концепция социально-экономического развития М.О. город Новый Уренгой.[[61]](#footnote-61) Данным примером мы хотим показать, что органы местного самоуправления лучше остальных понимают специфику работы в сложных условиях Крайнего Севера, более того, и повторим это еще раз, депутаты муниципального образования город Новый Уренгой стали первыми, кто разработал стратегию для привлечения инвестиций в муниципалитеты, а по факту в целый регион.

Из-за своих природных ископаемых регион стал одним из экономических двигателей российской экономики. «Сегодня ЯНАО является самым важным поставщиком природного газа в России, где более 90 процентов природного газа страны и 12 процентов добычи нефти происходят из этой страны».[[62]](#footnote-62) Интенсивное промышленное развитие Ямала началось в 1970-х годах, когда были открыты месторождения нефти и газа, в этой связи большая часть прироста населения, особенно после 1979 года, была вызвана миграцией. В ЯНАО приезжали молодые на тот момент специалисты, прибывшие в регион из разных концов Советского Союза: из Дагестана и Башкортостана, а также из Украины и Белоруссии.[[63]](#footnote-63) Именно в связи с тем, что с момента «промышленного бума» прошло почти 40 лет, и вызвана проблема, о которой нам рассказала В.А. Сычева – одномоментное старение населения.

Но, все–таки, даже сегодня развитие ЯНАО в значительной степени базируется на миграции рабочей силы, которая приезжает на работу на местные предприятия вахотвым методом. Упомянутый процесс одномоментного старения населения привел к тому, что произошло увеличение нагрузки на социальную инфраструктуру города, т.е на муниципалитеты.[[64]](#footnote-64) Так же специфика советской индустриализации территории ЯНАО выразилось в появлении, как мы говорили выше, моногородов. Один из наших экспертов, а именно К.А. Страхов считает, что моногорода способствуют большей корпоративности людей, но, с другой стороны, они способствуют усилению влияния различных крупных корпораций на политический процесс не только в вопросах местного самоуправления, но так же и в региональном масштабе. Хотя К.А. Стархов и говорит на примере территории Архангельской области, которая так же всходит в перечень территорий отнесенных к Крайнему Северу, тем не менее, мы считаем, что это будет справедливо и для ЯНАО: «Там (в Архангельской области) крупная энергетическая корпорация является мощным политическим игроком на региональном уровне. У Архангельска есть два города-спутника Новодвинск и Северодвинск, там два крупных держателя всего и вся, вот одним из таких является «Звездочка». «Звездочка» - это предприятие производящее подводные лодки. И само предприятие является игроком в политическом поле, хотя, правда и оппозиция там проявляется».[[65]](#footnote-65)

Среди выделяемых нашими экспертами в предыдущей части работы общероссийских тенденций развития местного самоуправления, ЯНАО подпадает под одну из них: укрупнение территорий муниципальных образований. Еще в 2011 году, согласно словам В.М. Тарасюка: «Началась работа по укрупнению муниципальных образований. Только в Ямало-Ненецком автономном округе, где в настоящее время насчитывается 38 сельских поселений, предложено их сократить до 8 единиц».[[66]](#footnote-66) Однако за 5 лет количество сельских поселений не смогли уменьшить почти в 5 раз, на 1 января 2016 года их насчитывалось 36 единиц.[[67]](#footnote-67)

Среди особенностей как ЯНАО, так и всего Крайнего Севера является наличие КМНС, о чем мы говорили выше.

Защита прав КМНС исходит, прежде всего, из федерального центра. Так, в 90-е-2000-е были приняты следующие законы: «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».[[68]](#footnote-68) Данные законы принимались с целью охраны самобытного уклада жизни КМНС. При общении с экспертом В.А. Сычевой, нам с ее слов стало известно, что и в ЯНАО, в соответствии с требованиями законов, «принят целый ряд законов о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни КМНС в регионе».[[69]](#footnote-69)

Органы местного самоуправления, в соответствии с федеральным законодательством,

вправе:

« 1) Принимать участие в реализации федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов;

2) Осуществлять контроль за предоставлением, использованием и охраной лицами, относящимися к малочисленным народам, земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами;

3) Устанавливать общие принципы организации и деятельности самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности;

4) Создавать на общественных началах при главах муниципальных образований советы представителей малочисленных народов».[[70]](#footnote-70)

Так же, в соответствии с законом, КМНС имеют право на создание общин, которые могут отстаивать интересы КМНС в органах местного самоуправления, в частности, путем делегирования членов общины в эти органы. Кроме того, «органы местного самоуправления, их должностные лица не вправе вмешиваться в деятельность общин малочисленных народов, союзов (ассоциаций) общин малочисленных народов, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации».[[71]](#footnote-71)

Однако, опрошенный эксперт, выделяет тенденцию довольно слабого участия большей части КМНС в деятельности МСУ, связывается это с принципами ведения традиционного хозяйствования и кочевым образом жизни.[[72]](#footnote-72)

Правда, в то же время, В.А. Сычева призвала нас обратить внимание на деятельность

регионального общественного движения «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Ямало-ненецкого автономного округа «Ямал-потомкам!».

В соответствии с Уставом «Ямал – потомкам!» главную цель видит в отстаивании интересов коренных малочисленных народов Севера, путем решения социальных и экономических проблем, проблем охраны окружающей среды, культурного развития и образования.[[73]](#footnote-73)

Недавно, 31 января 2017 года состоялся внеочередной XXII съезд организации. На его открытии присутствовали депутаты Законодательного собрания ЯНАО и главы районов. Всего же «в работе приняли участие 24 делегата из муниципальных образований Ямало-Ненецкого автономного округа».[[74]](#footnote-74)

В ходе съезда так же были утверждены делегаты на съезд коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. «Избранными делегатами, которые будут представлять «Ямал-потомкам!» на VIII Съезде стали 35 человек из 16 муниципальных образований Ямало-Ненецкого автономного округа, среди которых представители 4-х этносов коренных малочисленных народов: ненцы, ханты, селькупы и коми».[[75]](#footnote-75)

На наш взгляд, большое количество муниципальных депутатов, которые присутствовали на съезде организации «Ямал – потомкам!» свидетельствует о том, что объединения КМНС оказывают существенное воздействие на формирование и деятельность органов местного самоуправления в Ямало-Ненецком Автономном округе. К тому же, если организация была бы незначительным игроком в политическом поле, то не возникло бы прецедента с созданием в конце 2016 года «конкурирующей» организации «Единый Ямал». [[76]](#footnote-76)

Поводом для создания схожей организации послужило то, что в связи с массивом проблем, которые буквально обрушились на Ямал, было некому адекватно оценить риски, связанные с ними, поскольку, по словам лидера «Единого Ямала» Дмитрий Лозямов: «Ассоциация «Ямал – потомкам» не совсем понимает ситуацию». [[77]](#footnote-77) В состав новообразованного «Единого Ямала» так же входят муниципальные депутаты и депутаты Законодательного Собрания ЯНАО.

Данная ситуация важна не только для функционирования местного самоуправления на Ямале, но так же может выразиться в более серьезных конфликтах на региональном уровне.

В завершении обзора, мы обратим внимание на то, что местное самоуправление в ЯНАО поддерживается со стороны региональных властей. В постановлениях Правительства ЯНАО особо сделан упор на разнообразие финансирования (постановление Правительства ЯНАО №888-п от 23.09.2016 г.). [[78]](#footnote-78) Финансирование направлено на развитие малого и среднего предпринимательства, а так же на развитие гражданского общества. Отчасти финансирование связано с тем, что органы местного самоуправления наделяются частью государственных полномочий для повышения качества жизни населения в М.О.[[79]](#footnote-79). Тем не менее, у органов МСУ наблюдается нехватка финансовых ресурсов. Например, «в 2007 г. в 33% субъектов РФ, полностью или частично отнесенных к северным регионам, бюджеты муниципальных образований были исполнены с дефицитом, в 2008 г. — в 45%, в 2009 г. — в 66,7%. Причем дисбаланс доходов и расходов местных бюджетов увеличивается». [[80]](#footnote-80)

В то же время, существует другая негативная тенденция, связанная с неравномерностью в распределении доходов между типами муниципальных образований. «В 2008 г. в бюджеты городских округов поступило 52,6% всех доходов местных бюджетов северных регионов, в бюджеты муниципальных районов — 39,1%, в бюджеты поселений — 8,3%».[[81]](#footnote-81) Именно поэтому мы можем говорить, что региональная власть стремится к укрупнению муниципальных образований. Возможно, так можно будет удобнее контролировать финансовые потоки и привлекать инвесторов.

Несмотря на то, что в ЯНАО наблюдается стабильный рост численности населения, подобные практики финансирования в совокупности с логистическими трудностями и суровостью климата порождают проблему возможного переселения людей в центральные и южные регионы Российской Федерации. Все это на себе ощущают жители Крайнего Севера, потому что из-за перечисленных факторов «расходы на проживание на российском Севере значительно выше, чем на центральных и южных территориях. Сюда входят транспортные расходы, затраты на материалы, расходы, связанные с холодом, такие как использование холодостойких материалов и дополнительное потребление энергии, а также социальные и людские расходы. Утверждается, что каждый житель Севера обходится государству в четыре раза дороже субсидий, чем «обычный гражданин», живущий в европейской части России».[[82]](#footnote-82) В этой связи возникает проблема «утечки мозгов», более того, ведь даже государству выгоднее, если нужный человек переедет на работу в более благоприятный, с климатической токи зрения, регион России.

Итак, подводя итог рассмотрению кейса организации и функционирования органов местного самоуправления в Ямало – Ненецком Автономном округе мы можем говорить следующее:

* Несмотря на то, что ЯНАО попадает в общероссийский тренд сокращения количества муниципалитетов, их укрупнение происходит недостаточно быстро, что влияет на эффективность работы органов МСУ в негативную сторону;
* В ЯНАО существует особая форма взаимодействия неформальных институтов с органами МСУ, в частности организация «Ямал – потомкам!» является существенным политическим игроком, имея серьезное представительство как в органах МСУ, так и на региональном уровне;
* Особенностью функционирования МСУ в ЯНАО является структура экономики: наличие большого числа моногородов, что с одной стороны способствует большей кооперации людей, а с другой способствует тому, что важными акторами становятся крупные энергетические компании;
* Органы МСУ на Крайнем Севере, и в ЯНАО в частности, обязаны оказывать поддержку МКНС путем поощрения их включенности в организацию и функционирование органов МСУ, однако это наталкивается на пониженный интерес со стороны МКНС ввиду специфики их жизни: кочевого образа жизни и, как следствие, особой формы ведения хозяйства;
* Одной из сложностей в организации и функционировании органов МСУ в ЯНАО является недостаток профессиональных кадров, который обусловлен сложностью проживания в субъекте во всех аспектах, несмотря на помощь со стороны региональных властей, которая, по всей видимости, является недостаточной.

Завершая наш обзор, мы коротко рассмотрим случаи Якутии и Мурманской области.

## Якутия

Следует заметить, что благодаря своей площади, Якутия является рекордсменом по числу муниципальных образований, входящих в Общероссийский Конгресс муниципальных образований, от Якутии представлено 445 образования.[[83]](#footnote-83)

Якутия среди всех субъектов РФ выделяется тем, что там произошло «наделение городских и сельских поселений статусом самостоятельных муниципальных образований».[[84]](#footnote-84)

Однако замечено, что в Якутии, параллельно приданию органам местного самоуправления большей независимости «высказывались идеи о прямом региональном управленииотдельными территориями». [[85]](#footnote-85) Считается, что усиление контроля со стороны органов государственной власти является не столько следствием общероссийского тренда, сколько является необходимым ввиду характера управляемой территории: большие расстояния между поселениями, труднодоступность некоторых районов, суровый климат, большое количество лесов.

Как и в других субъектах, относящихся к Крайнему Северу, в Якутии имеется необходимость «передачи поселениям в качестве отдельных государственных полномочий записи актов гражданского состояния: за справкой ЗАГСа жителям поселений приходится добираться 70-80 километров, а иногда и 300-400 км».[[86]](#footnote-86)

Однако, несмотря на всю сложность в организации и функционировании МСУ в Якутии предложение о создании территорий прямого федерального управления не встретила положительного отношения в муниципалитетах республики Саха. По мнению муниципальных депутатов, «сегодня районы все-таки в состоянии следить за порядком в межселенных территориях, а нефтедобывающие зоны приносят хотя бы небольшие деньги в районные бюджеты. В то время как передача нынешних межселенных территорий в полное федеральное ведение приведет только к дополнительным ограничениям для органов местного самоуправления».[[87]](#footnote-87)

Это можно было бы оспорить, учитывая, что «удельный вес всех налоговых доходов в общем объеме доходов местных бюджетов ниже среднего уровня по стране и составляет в Якутии 20,5%. [[88]](#footnote-88)

## Мурманская область

Как мы говорили выше, Мурманская область является уникальным субъектом Российской Федерации, с одной стороны он входит в перечень территорий, которые отнесены к Крайнему Северу, а с другой является приграничной территорией, то есть на него распространяется действие всех рассматриваемых нами особых законов, за исключением тех, что затрагивают КМНС.

Благодаря близости Мурманской области к финской и норвежской границам, муниципальные образования области хорошо интегрированы в международные проекты, которые касаются местного самоуправления.

В отличие от ЯНАО транспортная система достаточно развита в Мурманской области, что делает местное самоуправление в области более эффективным и «удобным», ведь в том же ЯНАО многие населенные пункты могут быть доступны только по воздуху.[[89]](#footnote-89)

Зато в Мурманской области, исходя из слов К.А. Страхова, значимыми игроками при формировании местных органов власти являются крупные компании, владеющие производствами в области, потому что «около 92 % населения Мурманской области проживает в монопромышленных городах».[[90]](#footnote-90)

В завершении всего обзора, мы подведем главный для нас вывод о том, что выдвинутая на раннем этапе гипотеза о том, что если орган местного самоуправления расположен на Крайнем Севере, то он будет функционировать в соответствии с государственной теорией МСУ – подтверждается.

Мы говорим об этом, поскольку полномочия у ОМСУ на Крайнем Севере часто схожи с государственными полномочиями у МСУ, расположенных в «неспецифических районах», поэтому на Крайнем Севере как нигде проявляется фактическая встроенность МСУ в систему органов государственной власти. Вероятно, что сделано это с целью удобства функционирования. Так же мы говорим о подтверждении гипотезы благодаря законодательно-обязательному вовлечению МКНС в МСУ, т.е. они являются тем самым местным сообществом, о котором говорит теория. При этом «включение» направлено на повышение эффективности работы МСУ.

**Местное самоуправление на приграничных территориях**

Рассмотрение кейсов органов местного самоуправления, расположенных на государственной границе России мы начнем с формально-юридической части, то есть посмотрим, что на этот счет написано в различных федеральных законах.

Несмотря на функционирующий 131-ый Федеральный Закон, который определяет основные принципы формирования и деятельности органов местного самоуправления на все территории Российской Федерации, в случае с приграничными территориями на них так же распространяется действие ФЗ № 4730 «О Государственной границе Российской Федерации».[[91]](#footnote-91)

Согласно 37-ой статье закона, органы местного самоуправления на границе, в случае необходимости, предоставляют земельные участки для российской армии для обороны государственной границы РФ, так же к сфере обязанностей приграничных органов МСУ относится оказание иной помощи различным видам Вооруженных сил Российской Федерации. Осуществление помощи должно происходить путем исполнения законных предписаний, а так же с помощью предоставления необходимой информации.

Еще одним пунктом, обозначающим «сотрудничество» приграничных органов МСУ с ВС РФ является создание органами МСУ условий «для участия граждан на добровольных началах в защите государственной границы РФ в пределах приграничной территории».[[92]](#footnote-92)

Так же уполномоченные органы местного самоуправления осуществляют контроль на земельных участках, предоставленных для нужд защиты Государственной границы РФ.

Еще одним немаловажным документом, определяющим функционирование МСУ на приграничных территориях, является принятая 9-ого февраля 2001 года «Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации». В данном нормативном акте оговаривается, что «под приграничным сотрудничеством в Российской Федерации понимаются согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленные на укрепление взаимодействия Российской Федерации и сопредельных государств в решении вопросов развития приграничных территорий Российской Федерации»[[93]](#footnote-93).

Так же в концепции прописаны полномочия органов местного самоуправления для реализации ее положений. Исходя из принятого документа, приграничные органы МСУ имею право осуществлять внешнеэкономические связи с муниципальными образованиями, организациями и гражданами приграничных государств, а так же заключать соглашения с иностранными партнерами о приграничном сотрудничестве. [[94]](#footnote-94)

Безусловно определяющим специфику функционирования органов МСУ на приграничных территориях является принятие Россией Европейской конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, действующей в России как в стране члене Совета Европы. Реализация данной конвенции подразумевает, что в государстве будут созданы все необходимые условия, как для развития приграничных территорий, так и для установления гуманитарно-экономических связей между всеми уровнями власти.[[95]](#footnote-95)

В завершении общего обзора скажем, что субъекты Российской Федерации так же имеют возможность регулировать и определять полномочия МСУ на приграничной территории (касается тех субъектов, которые граничат с иными государствами). Например, в уникальном для нашего исследования случае Мурманской области, относящейся как к территории Крайнего Севера, так и являющейся одновременно приграничной действует постановления правительства области «О пограничном режиме и пограничной зоне на территории Мурманской области». [[96]](#footnote-96) Данное постановление дает органам местного самоуправления возможность выдавать документы гражданам, позволяющие въезжать – выезжать с территории РФ и обратно, т.е. являются пропуском. Так же, в соответствии с постановлением, органы местного самоуправления заверяют приглашения для въезда в пограничную зону родных и знакомых, проживающих на ее территории и т.д.[[97]](#footnote-97) Подводя итог, мы можем говорить, что приграничные органы МСУ в Мурманской области наделены правами, которые должны, в соответствии с принятой концепцией пограничного сотрудничества, а так же в соответствии с принятой конвенцией делать жизнь людей, связанных с приграничной территорией более удобной.

Далее в нашей работе мы рассмотрим аспекты и особенности организации и функционирования органов местного самоуправления в различных приграничных областях Российской Федерации. Начнем с Ленинградской области.

## Ленинградская область

Одной из важных форм в специфике функционирования органов МСУ на приграничных территориях является существование феномена «городов – близнецов». «Города – близнецы» не являются тем же самым, что и «города-побратимы», поскольку «города-побратимы» могут находиться в разных странах и в разных частях этих стран (странам даже необязательно быть соседними), в то время как «города – близнецы» это явление характерное лишь для приграничных территорий.

На территории Ленинградской области есть Ивангород, у которого есть «близнец» на эстонской стороне под названием Нарва.

Необходимость в сотрудничестве между городами проявилась еще тогда, когда границы между Россией и Эстонией не было, т.е. во времена Советского Союза «В советское время большинство ивангородцев работало на эстонских предприятиях. У обоих городов существовали единые системы снабжения электричеством, телефонной связи, общественного транспорта и канализации/водоочистки. Подавляющее большинство населения Нарвы было (и сейчас является) русскоязычным. По сути дела, Ивангород был типичным городом-спутником Нарвы». [[98]](#footnote-98)

После распада Советского Союза были нарушены привычные связи между людьми, формировавшиеся десятилетиями. И если до 1994 г. приграничные жители могли вполне свободно перемещаться через государственную границу, то впоследствии и для них был введен визовый режим. Именно необходимость в разрешении возникших после распада Союза трудностей обусловила будущее сотрудничество.

Сотрудничество планировалось развивать по следующим направлениям: туризм, транспортная и пограничная инфраструктура. Все это затрагивало вопросы обустройства территории: создания удобных для людей пограничных переходов и т.д.

К сожалению, большинству из проектов не удалось сбыться, здесь сказалась многократно упомянутая нашими экспертами (В.Ф. Беликовым и К.А. Страховым) в интервью проблема нехватки финансов у провинциальных муниципалитетов, а так же практически стабильный фон, особенно с момента начала президентства Владимира Путина, негативных российско-эстонских отношений.

Считается, что «сотрудничество Нарвы и Ивангорода не относится к числу удачных примеров движения «городов-близнецов». Скорее, это пример того, как подобная «пара» стала «заложницей» «большой» политики и плохого менеджмента на местном уровне».[[99]](#footnote-99)

Другим рассматриваемым случаем «городов-близнецов станет пара финского города Иматра и российского Светогорска.

Так же как и в предыдущей рассматриваемой паре, взаимодействие между городами (Ивангород – Нарва) началось в советское время. Однако действительное сотрудничество на межмуниципальном уровне началось лишь с распадом Советского Союза и базировалось оно на вопросах, касающихся Светогорского бумажного комбината, и затрагиваемых существованием экологически небезопасного комбината вопросам. Параллельно решению экологических вопросов муниципальные чиновники из Светогорска проходили в Иматре, так же проводились иные мероприятия в гуманитарной сфере.

В рассматриваемом нами кейсе значимо проявилась роль международных организаций и их программ, так «строительство в 2002 г. пограничного перехода между двумя городами, финансировалось ЕС по линии программы ТАСИС (TACIS).[[100]](#footnote-100) В качестве справки скажем, что ТАСИС (TACIS) это программа Европейского Союза, которая способствует развитию инфраструктуры, в том числе постсоветских государств.[[101]](#footnote-101) То есть происходит своего рода влияние на функционирование органов местного самоуправления со стороны наднациональных акторов, в данном случае можно говорить о позитивном влиянии, поскольку помощь со стороны ЕС была конкретной, выраженной в деньгах, что позволило сэкономить муниципальному образованию.

Здесь мы заметим, что происходившее в 2000-х годах уменьшение прав муниципалитетов со стороны как федеральных, так и региональных властей сказалось и на межнациональном сотрудничестве. В нашем случае это затронуло формирование проекта по открытию в пограничной зоне технопарка на правах особой экономической зоны (ОЭЗ), поскольку закон передал полномочия по его строительству на региональный уровень.

В целом, взаимодействие Иматры и Светогорска можно считать весьма успешным, особенно на фоне пары Ивангород – Нарва. Мы можем говорить об этом, поскольку муниципальными властями, путем создания правовой и институциональной базы были выработаны планы по совместному планированию городского развития. Благодаря этому «существует совместный комитет по планированию и развитию, состоящий из старших чиновников обеих городских администраций. В обоих городах также были созданы центры содействия развитию малым и средним предприятиям».[[102]](#footnote-102)

Подводя итог рассмотрению кейсов «городов – близнецов» в Ленинградской области, мы можем говорить, что данная практика оказывает значительное влияние на деятельность органов МСУ на приграничной территории. Мы говорим об этом, поскольку подобная практика открывает возможности для оказания влияния на процесс функционирования не только внутренним (эндогенным), но и внешним (экзогенным) факторам, таким как международная обстановка, наднациональные акторы (международные программы развития и сотрудничества).

## Мурманская область

В уже упомянутой нами Мурманской области мы рассмотрим случай с городами – побратимами. Таковыми являются норвежский Киркенес и российский город Никель. Примечательно это тем, что в отличие от многих других городов-побратимов, эти поселения находятся в непосредственной близости друг от друга, но не являются «городами – близнецами». Сотрудничество происходит между более крупными муниципальными образованиями: коммуной Сёр –Варангер и Печенгским районом Мурманской области.

В 2010 году, чтобы показать положительно направление в российско-норвежском сотрудничестве, был введен безвизовый режим зоны жителей, которые проживают вблизи границы между коммуной Сёр-Варангер и городами Никель, Заполярный, Печенга и Корзуново.[[103]](#footnote-103) Еще раньше, в 2008 году так же на межгосударственном уровне было заключено соглашение о партнерстве, которое охватывало такие направления сотрудничества, как: «поддержка малых и средних предприятий, защита окружающей среды, здравоохранение (включая прямые кооперативные схемы между муниципальными больницами), образование (прямые связи между начальными и средними школами России и Норвегии)»[[104]](#footnote-104), так же соглашение предполагало определенные учебные программы для муниципальных служащих, и иные гуманитарные сферы взаимодействия, включая спорт.

Данное международное соглашение послужило развитием для отношений между муниципальными образованиями, которые весной 2011 года приняли план действий на 2011-2012 годы. Так, было принято решение, которое во многом повторяло пункты российско – норвежского договора: это поддержка предпринимательства, создание общего рынка труда, образовательные проекты, взаимодействие в культурной сфере, например такое, как организация совместных торжеств по случаю освобождения от немецкой оккупации Мурманска и Финнмарка в 1944 году.

В данном же кейсе вновь прослеживается участие международных институтов, так например Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР) есть свои штаб-квартиры и в Киркенесе и в Мурманске. «Эти отделения помогают координировать совместные проекты на муниципальном уровне, включая проект взаимодействия городов Киркенес и Никель». [[105]](#footnote-105)

В завершении обзора деятельности органов местного самоуправления на приграничных территориях мы можем говорить о том, что одними из факторов основополагающих факторов, оказывающих воздействие на функционирование органов МСУ на рассматриваемых нами приграничных территориях, являются международные соглашения и такие международные акторы, как Европейский Союз, Совет Баренцева / Евроарктического региона (СБЕР), и иные. Так же крайне важной является форма сотрудничества муниципальных образований «города-близнецы», характерная только для приграничных территорий, которая, несмотря на отдельные неудачи, доказала свою эффективность, во многом определяя специфику функционирование местного самоуправления на приграничных территориях. [[106]](#footnote-106)

Далее мы совершим небольшой обзор крупных («столичных») приграничных городов, чтобы посмотреть: влияет ли близость демократических государств на политические практики, которые затрагивают местное самоуправление.

## Большие приграничные города (Псков, Петрозаводск)

**Псков**

После распада Советского Союза и организации новых форм местной власти, в Пскове обозначилась серьезная политическая борьба на уровне местной власти, а затем борьба местного самоуправления быть действительно независимым.

С момента начала «построения» Владимиром Путиным «вертикали власти» во многих городах с разной степенью интенсивности начали ликвидироваться институты избранного мэра. Об этом мы подробнее говорили в первой главе нашего исследования, сейчас же мы покажем случай Пскова, что там происходило и почему до сих пор не утихает политическая борьба, а в региональном парламенте возможно присутствие партии «ЯБЛОКО».

Наш эксперт К.А. Страхов, выделяя проблему МСУ в виде атомизации общества, говорил о Пскове следующее: «Отчасти получше с этим (проблемой атомизации – ред.) в более мелких населенных пунктах, где люди очень близко друг друга знают, где теснее социальные связи. Лучше там, потому что там считываются модели поведения заграницы. Это видно даже по тому, как у нас в приграничных городах: Пскове или Петрозаводске, сопротивлялись мэры. Сопротивлялись ну чуть дольше попыткам подчинения со стороны власти. Это особенно видно с длительной историей смены мэров в Пскове от Михаила Хоронена до Яна Лузина или Ивана Цецерского. И это, конечно, очень видно по Петрозаводску».[[107]](#footnote-107)

Так, чтобы сохранить прямые выборы городского руководителя (мэра) «в начале 2006 года оппозиционные политические партии пытались организовать городской референдум с целью изменения Устава Пскова и тем самым сохранить выборы».[[108]](#footnote-108) Эти попытки наталкивались на сопротивление многих акторов региональной политики в том числе и самого мэра. Однако сопротивление в проведении референдума было преодолено во многом благодаря региональному отделению партии «ЯБЛОКО». Состоявшийся референдум показал крайне низкую явку в 8,22%, благодаря чему официально был признан не состоявшимся. После подобного провала полномочия мэра стабильно урезались, а точнее передавались в руки городской Думы. [[109]](#footnote-109) Итогом этих действий послужило введение поста сити-менеджера (главы администрации города), который сегодня занимает Игорь Калашников. [[110]](#footnote-110)

В тот момент подобные шаги обеспечивали реализацию на практике новой системы органов местной власти: ликвидации выборных глав городов и замены их на не избираемых глав городских администраций и сити-менеджеров.

**Петрозаводск**

Столица граничащей с Финляндией республики Карелия город Петрозаводск стал для людей, интересующихся региональной и муниципальной политикой крайне интересным объектом для наблюдений в последнее время, хотя и раньше регион давал повод о себе говорить. Сегодня это прежде всего связано с ситуацией вокруг избрания, а потом отстранения до должности мэра Петрозаводска – Галины Ширшины, которая стала главой города благодаря поддержке со стороны партии «ЯБЛОКО»[[111]](#footnote-111), что, нужно заметить показывает особу роль этой партии в рассматриваемых нами городах. С чем это связано Вы можете подробнее узнать из первой главы нашего исследования.

Из всех муниципальных образований Карелии, которые включают в себя 16 административных районов и три города республиканского подчинения,[[112]](#footnote-112) Петрозаводск является доминирующим в политическом плане хотя бы потому, что в нем живет 37,1% населения республики, и он является самым крупным.[[113]](#footnote-113)

Среди тенденций в деятельности органов местного самоуправления, которые выделяют опрошенные нами эксперты В.Ф. Беликов и К.А. Страхов, наблюдается нехватка средств у г. Петрозаводска.

Так, в 2000 году собираемый в городе налог на прибыль должен был передаваться в республиканский бюджет, в то время как местному самоуправлению были оставлены только 5 %, которые были минимально обязательны в соответствии с действующим на тот момент федеральным законодательством. «Прежде всего, это ударило по Петрозаводску, потому что для него этот налог создавал основу налоговых поступлений»[[114]](#footnote-114), не поменялась ситуация и спустя 17 лет, что можно услышать у Галины Ширшиной в ее выступлениях, когда она делится своим опытом в качестве руководителя города. Так же, использование финансов в качестве инструмента политического давления выделяет К.А. Страхов: «Мы, кстати, видели это на примере многих глав муниципалитетов, которые таким образом отстранялись. Например, Галина Ширшина, ей региональная власть сознательно урезала возможности для принятия финансовых решений. А потом говорят: «Смотрите, она же не справляется, давайте-ка отправим ее в отставку». Это частая история».[[115]](#footnote-115)

Еще 16 лет назад в Петрозаводске была практика отстаивания интересов местного самоуправления путем создания фракций под названием «Местное самоуправление», прежде всего это делалось для того, чтобы собираемые налоги перераспределялись не в пользу республики, а в пользу муниципальных образований. Уже тогда упомянутое нами объединение депутатов включало в себя членов КПРФ, «ЯБЛОКА» и беспартийных.[[116]](#footnote-116) По прошествии 16-ти лет ситуация не изменилась, как и ранее, интересы местного самоуправления в наибольшей степени отстаивают КПРФ и «ЯБЛОКО».

Нужно заметить, что борьба шла постоянно, так в 2006 году «подконтрольные главе республики депутаты городского Совета внесли предложение изменить Устав города для изменения порядка выборов главы местного самоуправления и количества депутатов Совета с 60 до 30 человек».[[117]](#footnote-117) Благодаря суду это удалось, более того, количество депутатов со временем было сокращено до 28 человек, однако, поскольку это решение было принято только через суд, то мы можем говорить о существовании серьезной политической конкуренции и борьбы на муниципальном уровне, что подтвердили события 2013-2015 гг. в Петрозаводске.

Специфика и объяснение подобной модели поведения муниципальных депутатов Петрозаводска может заключаться в том, о чем говорил К.А. Страхов: «люди перенимают некоторые модели поведения из-за границы»[[118]](#footnote-118), поэтому в качестве важного игрока в политическом поле Петрозаводска фигурирует «ЯБЛОКО», известное своим декларированием желания к созданию «действительно независимых» органов местного самоуправления.

**Выводы**

Проанализировав практики формирования и деятельности органов местного самоуправления на приграничных территориях, мы можем сделать следующие выводы:

1. В качестве важных акторов, определяющих специфику функционирования органов местного самоуправления, расположенных на границе, мы можем отнести международные организации, которые так или иначе занимаются экологией и инфраструктурой, что отличает их от тех муниципальных образований, которые расположены «в глубине» страны;
2. Так же необходимо отметить, что приграничные муниципалитеты, расположенные на северо-западе страны участвуют во многих международных программах с большим количеством участников. Например, некоторые из муниципалитетов не рассматриваемой нами, но приграничной Калининградской области, участвуют в программе «Еврорегион» со своими соседями (Польшей, Литвой), а изучаемые нами территории фигурируют в качестве участников и бенефициаров от участия в иных организациях и программах сотрудничества: Совет Баренцева / Евроарктического региона (СБЕР), программы ЕС TACIS и т.д.;
3. В отличие от «глубинной» России органы МСУ на приграничной территории регулируются отдельным Федеральным законом N 4730, и лишь отчасти регулируется общим для остальных муниципальных образований 131-ым ФЗ, что определяет деятельность местного самоуправления, как органа всегда должного помочь армии при возможном нападении на Российскую Федерацию.

Заключительным, и самым важным, на наш взгляд, выводом по результатам анализа ситуации с местным самоуправлением на приграничных территориях будет являться то, что выдвинутая на начальном этапе исследования гипотеза о повышенном количестве воздействующих на МСУ акторов – подтверждается. Это связано прежде всего с тем, что благодаря своему месторасположению, муниципалитеты внедрены в большое количество международных проектов. Большинство подобного рода проектов направлено на развитие в гуманитарной сфере, экологическую безопасность, а так же на построение удобной инфраструктуры близь границ. Подобное явление можно объяснить географической близостью к Европейскому союзу, который в целом поддерживает и развивает трансграничное сотрудничество в новых странах – членах.[[119]](#footnote-119) Другим важным фактором, влияющим на приграничные, муниципалитеты служат международные договоры Российской Федерации с сопредельными государствами, которые определяют направление деятельности МСУ при взаимодействии с иностранными соседями. Таким образом, специфическое расположение влияет на количество взаимодействующих с ОМСУ акторов.

# Заключение

Подводя итог нашего исследования, мы обозначим общие выводы о деятельности и организации органов местного самоуправления на территории Крайнего Севера и на приграничных территориях.

* Рассмотрев степень влияния различных политических событий в масштабах страны на деятельность органов МСУ на территории Крайнего Севера и приграничных территориях мы пришли к выводу, что начатая в 2000-е годы политика по выстраиванию «вертикали власти», а так же изменения в принципах ведения внешней политике повлекли за собой изменения в деятельности МСУ на изучаемых территориях. Так, органы МСУ на Крайнем Севере были встроены в вертикаль путем передачи им части государственных полномочий в сочетании со встраиванием туда же и важных общественных организаций, затрагивающих интересы МКНС. На ОМСУ приграничных территорий более повлияла новая внешняя политика, в частности ухудшение не самых лучших отношений с Эстонией сказалось на сотрудничестве Нарвы и Ивангорода в негативном ключе, не позволив муниципальным образованиям реализовать часть совместных проектов. В свою очередь усиление роли федерального центра не позволило реализоваться части инфраструктурных проектов, которые ранее находились в ведении муниципалитетов, расположенных на приграничных территориях;
* Проведя необходимую работу, мы выявили степень воздействие неформальных региональных институтов на принципы формирования и деятельность органов МСУ на территории Крайнего Севера и приграничных территориях. Так, на Крайнем Севере важным региональным игроком в рассматриваемом кейсе (ЯНАО) при формировании местных органов власти является ассоциация «Ямал-потомкам!». Значительная роль этнически окрашенной организации в сочетании с Федеральным законодательством во многом обусловило специфику функционирования и организации МСУ. На приграничных территориях важными акторами оказались международные организации и объединения (СБЕР), а так же Европейский Союз. Кроме того, мы обозначили особую значимость международных соглашений для ОМСУ на приграничных территориях;
* В ходе работы мы определили, что климат является значимым фактором при функционировании органов МСУ Крайнего Севера. Мы утверждаем это, во–первых, в связи с тем, что тяжелые климатические условия вынуждают органы МСУ выполнять дополнительную работу по обеспечению жителей М.О. необходимыми товарами. Во–вторых, климат создает проблему нехватки кадров, потому что профессиональные кадры предпочитают работать в более комфортных условиях, к тому же государству выгоднее содержать человека на юге страны, чем на столь суровом севере;
* Так же на примере г. Петрозаводска, г. Пскова, и на экспертных мнениях удалось определить, что соседство с определенным государством будет определять принцип формирования и деятельности органов МСУ близь государственной границы. Так, в Пскове и Петрозаводске, согласно нашим выводам, наблюдается «считывание моделей поведения соседей», что обуславливает напряженную политическую борьбу внутри регионов и в их столицах за позиции на муниципальном уровне власти.

Заключительным выводом нашего исследования является подтверждение двух выдвинутых нами гипотез, которые говорят, первая, о том, что если ОМСУ расположен на приграничной территории, то количество воздействующих на его деятельность акторов будет выше, чем на «неспецифической территории». Это мы увидели на примере Печенгского района Мурманской области, а так же на примере городов Светлогорск и Ивангород. Вторая подтвержденная гипотеза, гласящая, что если ОМСУ расположен на Крайнем Севере, то он будет функционировать в соответствии с государственной теорией МСУ, на примере ЯНАО показала, что фактически, игнорируя положение Конституции, МСУ — это одна из форм местного государственного управления.

# Библиография:

1. Книги:
   1. С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин, В. А. Сивицкий, Н. С. Тимофеев, Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2010 г., — 544 с.;
   2. В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова, Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. – СПб.: Норма, 2008., — 368 с.;
   3. В.И. Васильев, Муниципальное право России, Учебник – Москва. Издательство «Юстицинформ», 2008, — 680 c.;
   4. М.Б. Горный, Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть I. Муниципальная политика, Учебное пособие – СПб. Издательство «ЮТАС», 2010 — 184 с.;
   5. М.Б. Горный, Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть II. Местное самоуправление. Учебное пособие.— СПб, Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011., — 196 с.;
   6. М. Дюверже, Политические партии / Пер. с франц. - М.: Академический Проект, 2000. – 538 с.
2. Статьи:
   1. А.Г. Анищенко, А.А. Сергунин, «Города-близнецы»: новая форма сотрудничества в балтийском регионе? // Трансграничное сотрудничество, 2011, с. 27 – 38;
   2. В. Я. Гельман, Городская власть и российская трансформация // Pro et Contra,2001, Том № 6, с. 208 – 227;
   3. Ю.Г. Коргунюк, Политические партии России и проблемы местного самоуправления // Полития. 2003. № 4, с. 146 – 174;
   4. А. В. Кружков, Местное самоуправление в России: несбывающийся проект // Полис. Политические исследования. 2004. № 6., c. 55 – 61
   5. А. В. Кынев, Партийные списки в беспартийном пространстве: избирательные права граждан и принудительная партизация местных выборов // Российское электоральное обозрение. 2010. N 1, с. 4 – 19;
   6. Р.Ф. Туровский, Бремя пространства как политическая проблема России. Какая территориально – политическая модель в наибольшей степени соответствует особенностям российской географии? //Логос 2 (47), 2005 , с. 124 – 171;
   7. М. А. Яковлева, Реформа местного самоуправления: От замыслов к реальности // Человек. Сообщество. Управление. , No3, 2011, с. 86 – 92;
   8. Послание президента России Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации, Национальные интересы: приоритеты и безопасность // Приоритеты России, 11 (32) – 2008, с. 2 – 16;
   9. Муниципальная Россия // Информационно-политический журнал местного самоуправления РФ, 2016, №10 (76), – 67 с.
   10. Hellmut Wollmann, Elena Gritsenko, Local Self-Government in Russia: between decentralization and recentralization // Federalism and Local Politics in Russia, Edited by Cameron Ross and Adrian Campbell, 2009, p.227 – 247;
   11. P. Joenniemi and A. Sergunin, Paradiplomacy as a Capacity-Building Strategy // Problems of Post-Communism November/December, 2014, pp. 18 – 33;
   12. Pertti Joenniemi & Alexander Sergunin, Kirkenes-Nikel: Catching a Second Wind of Twinning? // Arctic Yearbook, 2013, – 70 p.;
   13. Mikhail Turchenko, The rise and fall of local self-government: The case of Petrozavodsk // Basic research program, Working papers, 2016, – 23 p.;
   14. Ivan Krastev, Paradoxes of the New Authoritarianism // Journal of Democracy, April 2011, Volume 22, Number 2, pp. 5 – 16;
   15. Liudmila Lapteva, Problems of Local Self-Government in Russia // The Russian Review, Vol. 55, No. 2 (Apr., 1996), pp. 317-324
   16. Lilia Shevtsova, Forward to the Past in Russia // Journal of Democracy, April 2015, Volume 26, Number 2, pp. 22 – 36
   17. Liesbet Hooghe and Gary Marks, Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government? //The Annual Review of Political Science, 2009, pp. 225 – 241;
   18. N. S. Vinogradovаa, O. A. Moiseevaa, Open Government and “E-Government” In Russia // Sociology Study, January 2015, Vol. 5, No. 1, pp. 29 – 38;
   19. J. S. Levy , Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference // Conflict Management and Peace Science, 25:1–18, 2008, – 18 p.;
   20. K. M. Thaler , Mixed Methods Research in the Study of Political and Social Violence and Conflict // Journal of Mixed Methods Research, 2015, – 40 p.
3. Нормативно – правовые акты:
   1. Международные Нормативно-правовые акты:
      1. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей Мадрид, 21 мая 1980 года;
      2. Европейская хартия местного самоуправления, Страсбург, 15 октября 1985 года;
      3. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики об упрощении взаимных поездок жителей приграничных территорий Российской Федерации и Латвийской Республики, Москва, 20 декабря 2010г. // Российская Газета - 2012 - № 13 – ФЗ
   2. Внутригосударственные нормативно-правовые акты:
      1. Постановление Совмина СССР от 03.01.1983 N 12 (ред. от 03.03.2012) «О внесении изменений и дополнений в Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержденный Постановлением Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. N 1029» (вместе с «Перечнем районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, на которые распространяется действие Указов Президиума Верховного Совета СССР от 10 февраля 1960 г. и от 26 сентября 1967 г. о льготах для лиц, работающих в этих районах и местностях», утв. Постановлением Совмина СССР от 10.11.1967 N 1029);
      2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// РГ - Допвыпуск №3316 (0);
      3. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская Газета - 4 мая 1993 г.;
      4. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 N 184-ФЗ (последняя редакция) // Российская газета - Федеральный выпуск № 6725.;
      5. Правительство Российской Федерации, Распоряжение от 9 февраля 2001 г. N 196-р
      6. Закон Республики Карелия от 1 декабря 2004 года N 825-ЗРК «О муниципальных районах в Республике Карелия»;
      7. Решение Собрания муниципального образования город Новый Уренгой от 09 .06. 2004 № 343 «Об утверждении Концепции социально-экономического развития муниципального образования город Новый Уренгой».
4. Электронные ресурсы:
   1. [Электронный ресурс]: URL: <http://head.pskovadmin.ru/> / (дата обращения 30.04. 2017);
   2. European Comission data base, TACIS // [Electronic resource] URL: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-54_en.htm> / (date of treatment: 25.04.2017);
   3. Положение о пограничном режиме и пограничной зоне на территории Мурманской области // Приложение N 1 утверждено постановлением Правительства Мурманской области от 29.10.2003 N 291-ПП / [Электронный ресурс]: URL: <http://docs.cntd.ru/document/913506766> (дата обращения 29.04.2017);
   4. Тарасюк В.М, Проблемы местного самоуправления в районах Крайнего Севера // Журнал «Право и инвестиции», Номер 3-4 (48), Декабрь 2011, / [Электронный ресурс]: URL: <http://dpr.ru/journal/journal_46_3.htm>/ (дата обращения 3.05.2017);
   5. Дарья Александрович, «Ямал – потомкам» не совсем понимает ситуацию»: в округе появились новые защитники коренных народов // [Электронный ресурс]: URL: <http://uralpolit.ru/article/yanao/19-12-2016/98474> / (дата обращения 5.05.2017);
   6. Информационный центр АКМНСС и ДВ РФ, Ассоциация «Ямал-потомкам!» утвердила делегатов на VIII Съезд Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ // [Электронный ресурс]: URL: <http://raipon.info/info/news/2417> / (дата обращения 5.05.2017);
   7. Общая информация об Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ) // [Электронный ресурс]: URL: <http://raipon.info/about/> (дата обращения 4.05.2017);
   8. Федеральный закон от 20 июля 2000 года N 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» / <https://rg.ru/2000/06/20/obshiny-dok.html> / (дата обращения 2.05.2017);
   9. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям Росстат, «Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2016 года» // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce> / (дата обращения 3.05.2017);
   10. ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 22 апреля 1999 года / [Электронный ресурс]: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13778/page/2> /(дата обращения 2.05.2017);
   11. Национальный Рейтинг, Национальный Рейтинг Губернаторов (Январь-Февраль, 2017) // [Электронный ресурс]: URL: <http://russia-rating.ru/info/11508.html> / (дата обращения 3.05.2017)
   12. Позиция РОДП «ЯБЛОКО» по развитию местного самоуправления в Российской Федерации\ [Электронный ресурс]: URL: <http://www.yabloko.ru/taxonomy/term/2926/2010/04/23> / (дата обращения (10.03.2017);
   13. История Союза российских городов // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.urc.ru/about/history> / (дата обращения 29.04.2017)
   14. О Конгрессе // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.окмо.рф/?id=3> / (дата обращения 30.04.2017);
   15. Karmo Tüür, Viacheslav Morozov, Russian Federation 2014, Short-term prognosis, [Electronic resource] URL: <http://www.ut.ee/ABVKeskus/sisu/prognoosid/2014/en/pdf/RF2014.pdf> , p. 9 / (date of treatment: 24.04.2017)
5. Доклады:
   1. О. Г. Зевина.; А. Э. Ковалевский; Б. И. Макаренко: Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития // Сводный доклад по результатам полевых исследований июнь-декабрь 2008 г., – 84 с.;
   2. Elena Nuykina, Resettlement from the Russian North: an analysis of state-induced relocation policy, 2011, – 80 p.;
   3. Совет Федерации, Комитет по делам Севера и малочисленных народов, Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации // Научно – информационный Бюллетень, Выпуск первый, Издание Совета, Апрель, 2005, – 130 с.

# Приложения

## Приложение 1: интервью с В.Ф. Беликовым.

**Всеволод Федорович Беликов** – Глава совета муниципальных депутатов муниципального образования Финляндский округ, председатель Совета муниципальных образований Санкт – Петербурга, член Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы ФС РФ и Совета по местному самоуправлению при Председателе Совета Федерации ФС РФ, член Президиума Общероссийского Конгресса муниципальных образований, представитель Российской Федерации в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы. Член партии «Единая Россия».

**Вопрос №1: Как Вы понимаете МСУ?**

В.Ф. Беликов: «Я не буду отвечать языком 131-ого Федерального закона или нормами Конституции. Для меня это вторая, большая часть жизни. 24 года в армии и 17 лет в местном самоуправлении. Теперь я хочу исполнить цель: четверть века в армии, четверть века в местном самоуправлении».

**Вопрос №2: В чем отличие МСУ от органов государственной власти? Выделите специфику их функционирования и организации.**

В.Ф. Беликов: «Государственная власть в субъекте ассоциируется, например, в Псковской области с губернатором Турчаком, в Татарстане с президентом Мининхановым. Но в том же Татарстане более 1000 муниципалитетов, в этих муниципалитетах 1000-чи должностных лиц и они выборные. Ведь детерминирование поведения власти определяется ее истоками, если истоки ее лежат в выборности, в прямом диалоге-дискурсе с людьми, чем занимается МСУ вообще и я в частности, и если это происходит в постоянном режиме, то ты ведешь себя по-другому. Выборная природа МСУ накладывает серьезный отпечаток на поведение, потому что выборный человек ищет способ решить эту проблему как можно быстрее и как можно эффективнее.

Когда решение принимает выборное лицо, то задача не вовремя, а задача – качественно. Задача заключается в том, чтобы человек или люди, которые к вам обратились письменно или лично почувствовали вашу искреннюю заинтересованность, профессионализм, ответственность. Потому что избравшись Вы наложили на себя моральные обязательства. Сформировав в горниле выборов свой нравственный императив – Вы поставили себя в прокрустово ложе ответственности перед избирателями. То есть выборная сущность, выборная природа должностных лиц, которых большинство в местном самоуправлении, накладывает серьезный отпечаток на деятельность. Ведь, если Вы придете к назначаемому чиновнику, то он скажет Вам: «Это не наше, идите в комитет». «Это не наше, идите к федералам». И даже не скажет, а просто перешлет и скажет: «Обращайтесь вот сюда». Мы же, беря какую-то проблему в работу, не проведем человеку ликбез, кто этим занимается. Человек всегда хочет увидеть реальное включение Вас, ваших чиновников, ваших сотрудников в решение его проблемы. В конечном счете, человек хочет увидеть результат или, как минимум, абсолютно искреннее, открытое желание помочь. Я через это проходил 100-тни раз. Когда ты сделал все, что мог: обратились, позвонили, на личных связях куда-то обратились, приняли, отвели, довезли. Не потому что я лучше, чем тот чиновник, который сидит, нет, целеполагание разное. У него нет нравственных обязательств, взятых на выборах. У него есть обязательства только перед тем начальником, который привел его на работу. Меня же привели на работу мои избиратели и вот перед ними надо отвечать. Если человек прошел горнило выборов честно: встречался, спорил, доказывал, отвечал, то все будет в порядке. Другой аспект заключается в том, что нам в МСУ легче контролировать людей. Когда ты контролируешь чиновников сам, когда ты требуешь от них конкретной работы, направленной на получение результата, на оказание помощи людям, а не на «отфутболивание» людей, когда ты закладываешь в свою работу правильные критерии, то это приводит к положительному результату.

Когда я начинал работу в качестве главы МО денег было мало, а работы много. И в такой ситуации ты начинаешь работать там, где больше людей. То есть работа выборного лица заключается в том, что ты реализовываешь проекты в интересах большинства, помочь сразу всем, к сожалению, - нельзя. Если мы работаем с общественными организациями, то в приоритете: блокадники, общество ветеранов труда, то есть мощные, большие организации – конкретные люди. Возможно, если исходить из принципов социального равенства это не совсем корректно, но это правильно с моей точки зрения. С точки зрения выборного лица, это правильно даже с точки зрения выборных технологий. Иначе можно затеряться в частностях.

Иногда ради защиты интересов большинства жителей дома или муниципалитета приходится идти на конфликт с вице-губернаторами или с другими людьми. Ты идешь на конфликт, потому что ты видишь, что за тобой много людей, и в этой связи мы начинаем интенсивную работу: публикуем обращения во все инстанции, изучаем документы, ищем все возможные способы, хотя закон от нас этого не требует. Мы можем сказать: «Ребята, извините, но ничем помочь не могу». Я был бы прав, не мое это, но все равно мы работаем. Эти люди меня избирали, я перед ними отвечаю.

Но тут возникает другая проблема – можно поссориться с властью, потому что власть говорит: «Понимаете, город должен развиваться». И это тоже правильно, это – позиция города и она логична в масштабе города. Но у меня другая позиция, пусть местечковая, но все-таки жизнь людей в квартале ухудшаться не должна. Если люди считают, что их жизнь от решения города ухудшится, значит этого делать нельзя. Если же город считает, что люди заблуждаются, значит, собирайте и доказывайте людям свою правоту в цветах, красках. Так, например, произошло со строительством одного ТРК. В 2005 году, когда денег было у муниципалитета мало, пришел инвестор и сказал, что вместе с ТРК построит подстанцию скорой помощи. И нам удалось убедить людей в необходимости строительства, потому что скорая помощь нужна всем, да и в этот ТРК стали ходить даже те, кто изначально был против его строительства.

Работа в МСУ требует постоянного анализа ситуации и открытости. Если ты начинаешь закрываться, и отвечать формальными фразами, то ты начинаешь терять свою репутацию. Перестав думать о людях, ты непременно проиграешь.

Еще раз повторюсь – все зависит от природы происхождения власти, у нас она выборная, и я учу всему этому своих сотрудников. Если человек этого не понимает, то он не сможет работать в дальнейшем у нас.

Америку хвалить, особенно сейчас, совсем не популярно. Но в Америке выбирают всех: судей, прокуроров, шерифа, там очень много кого выбирают. Да, эти люди идут на какие-то популистские шаги, но они несут ответственность перед людьми и, что самое важное – есть обратная связь. Когда ты простой горожанин, и ты понимаешь, что от твоей включенности в жизнь зависит все: безопасность, законность, твое благополучие, то ты выбираешь всех с ответственностью. И шерифы, в свою очередь, показывают свою работу, стараются. В то время как у нас начальнику отдела полиции показывать работу не нужно. У них показатели – палки. Пусть он и хороший человек, но он не отвечает перед населением, он – в прокрустовом ложе формальных ведомственных палок. Все-таки необходимо, чтобы людям показывали динамику работы: как качество работы соотносится с используемыми ресурсами. Поэтому, чем больше выборности, тем больше у людей вовлеченность в рабочий процесс, тем больше люди понимают свою меру ответственности.

Мы в муниципалитете делаем отчет более 5 раз в год в каждом квартале, в газете, в интернете, ведь если бы меня назначали, то я, возможно, более формально подходил бы ко всему: дал бы объявление в неизвестной газете, пришел бы на встречу, где никого нет и все. Весь отчет. Но я иду и отчитываюсь. Прежде всего, мы должны формировать положительное отношение к власти, как это делается в Европе, ведь там люди позитивно относятся к власти, какой бы она не была. А у нас: как только ты уйдешь – в тебя сразу полетят камни, поэтому поступки губернаторов Коми, Марий Эл, Сахалина не понятны. Мне всегда хочется спросить: «Тебя что, больше будут уважать, если у тебя часы за 2 млн. рублей?» Да, конечно, это не отменят того, что на тебе всегда должен быть опрятный костюм, чистые ботинки, но покупка часов за 2 млн. рублей это порочная практика. Отчасти это происходит из-за личных негативных качеств, а с другой стороны от того, что когда тебя выгонят, выкинут, то в тебя обязательно полетят камни, из-за этого они дают слабину, они не готовы постоянно доказывать людям, что являются честными работниками. Хотя казалось бы, что им еще нужно?

**Вопрос №3: Какие основные тренды в развитии МСУ в России Вы могли бы выделить?**

В.Ф. Беликов: «Основной тренд, который существует – это усиление контроля государственной власти над местным самоуправлением. Самый последний принятый закон о декларациях выборных должностных лиц предполагает, что отчеты: глав МО, их заместителей, депутатов, теперь будут проверяться губернатором. На мой взгляд, это не совсем логично, поскольку МСУ не входит в систему органов государственной власти и контроль должен осуществляться, прежде всего, сообществом. Должен быть счетный орган местного самоуправления, должна быть общественная палата, должно быть доверие главе муниципального образования, он должен это организовывать, в то время как проверка его данных может осуществляться прокуратурой, но самое важное – общественность. Несколько лет назад была попытка со стороны губернаторов предоставить себе право назначать мэров столичных городов, но это не система управления как таковая, а в первую очередь это попытка минимизировать конкурентную среду, пример тому Ростов-на-Дону. Губернаторы всегда говорят, что у них слабое влияние на МСУ, что они не могут контролировать МСУ: отсюда происходит усиление роли региональных властей путем назначения глав районных администраций, сити-менеджеров, отсюда новая структура, по которой глава Муниципального образования может быть назначен путем заключения контракта.

Сейчас глава МО может избираться из депутатов муниципального совета, он может всенародно избираться, он может быть главой муниципальной администрации. Это нормальная система. Поэтому назначение по контракту главы муниципального образования смотрится усилением контроля. Как я говорил, в первую очередь, это усиление контроля со стороны региональных, а не федеральных властей.

Другой тренд – укрупнение муниципалитетов, сокращение их количества. Если сначала их было 25 тыс., то сейчас их чуть больше 20-ти, но это нормальный процесс, хотя порой укрупнение носит жесткие формы, например в Псковской области.

С точки зрения губернатора укрупнение органов МСУ это благо, потому что легче беседовать с 1-им главой городского округа, чем с 20-тью главами сельских поселений. То же самое и с количеством депутатов или работать с 200-стами депутатами или же с 20-тью людьми. Это значительно более понятная и управляемая структура. Но соответствует ли это интересам местного самоуправления? Это большой вопрос.

В то же время началась условная вражда в самих муниципалитетах: главы муниципальных районов решили, что глава городского поселения должен быть подчинен главе муниципального района. Но такой подход может сломать систему изнутри. Например, когда главы муниципальных районов хотят управлять главами городов, то соответствующий губернатор может потребовать, чтобы для удобства работы он мог снимать и назначать глав городских округов и муниципальных районов. Но ведь МСУ не входит в систему органов гос. власти, МСУ это власть народа под свою ответственность, и только народ должен спрашивать с руководителей муниципалитетов. Стремление к контролю порождает риск того, что главами муниципальных районов и образований губернаторы будут ставить «своих» людей по принципу личной преданности.

Таким образом, основными тенденциями являются: минимизация количества муниципалитетов и усиление влияния со стороны региональных властей.

Президенту или губернатору нужен человек, который формирует общественное мнение. Чем лучше работает глава МО, тем лучше Президенту и губернатору, чем выше рейтинг губернатора, тем лучше Президенту. Он (глава МО) формирует сеть путем взаимодействия с различными объединениями граждан. Но, прежде всего, у меня самого должно быть уважение среди людей, я не должен быть назначен, иначе это развалит структуру. Люди, которые занимаются внутренней политикой, должны это понимать. Поэтому и важны состязательность и соревновательный дух выборов. Кто бы ни пришел на выборах в качестве губернатора он всегда будет лоялен Президенту. Поэтому Президент заинтересован в том, чтобы выборы губернаторов, глав крупных муниципалитетов проходили в состязательности. Не стоит на кого-то делать ставку и его продавливать, не нужно, чтобы у избирателя оставалось неприятного послевкусия.

**Вопрос про муниципальный фильтр: Способствовало ли введение «муниципального фильтра» усилению роли муниципалитетов в политической сфере?**

В.Ф. Беликов: «Конечно, роль муниципалитетов при введении фильтра возросла. Это однозначно. Это сказывается на линии поведения губернатора: теперь губернатор понимает, что выборы губернатора зависят от нас. Поэтому – да, это усилило наши позиции, я – за».

**Вопрос №4: Насколько важны неформальные институты при формировании органов местного самоуправления, а так же при осуществлении деятельности органов МСУ в России?**

В.Ф. Беликов: «Неформальные институты крайне важны, потому что, говоря о неформальных институтах, а это Общественный совет, Советы МКД и т.д, Вы выстраиваете свою предвыборную работу в первую очередь с ними. Тяжело дойти до каждого жителя МО, вот у меня их 70-тысяч, это практически невозможно. Должна быть сеть, сеть – это общественные организации, референтные люди, которых 10 или 20, может быть 100. В хорошем смысле это – агенты влияния, они нужны, они важны, Вы их поддерживаете, Вы их создаете, потому что ничто не наступает так быстро, как следующие выборы. Поэтому нельзя сразу после выборов забывать о данных обещаниях. Человек – он самоценен. Когда я вижу обратные примеры непонимания этого среди представителей власти, то понимаю, что их нельзя там держать, они бесполезны и даже вредны. Поэтому за коррупцию нужно закрывать пожизненно, как в Китае. Эти люди – разрушают систему власти, из-за них случаются революции. Мы, 20 человек будем усердно работать, во всем себе отказывать, а он один все развалит. И рядовой человек подумает: «Все они там (во власти) такие, как Гейзеры, как Хорошавины».

**Вопрос № 5: Чего не хватает МСУ для более эффективного функционирования?**

В.Ф. Беликов: «Проблема в МСУ это даже не проблема денег, уже не проблема денег. Это раньше было мало ресурсов и большой объем работ, но со временем мы решили многие проблемы. Что касается денег, то бюджет моего МО с 1998 года вырос в 100 раз. Опять же, объем работ по благоустройству резко сократился, прежде всего, за счет выполненных работ. Теперь же главная проблема – несовершенство законодательства. Теперь чтобы поменять асфальт с поребриком нужно делать проект, а чтобы сделать проект я должен объявить конкурс, я должен профинансировать проект, я должен подождать, когда это все будет готово, а проект согласуется чиновниками минимум 6-8 месяцев, и вот я смогу сделать, скажем, асфальт, только через год, хотя у меня есть деньги. Все от того, что меня поставили в такие рамки.

У нас практически не исследуется дух закона, но, когда неумелый закон касается автора напрямую, то он изгибается, чтобы избежать его воздействия. К сожалению, у нас за «дурь» не снимают. Вот и думают люди, что взятки дают, но это не так, у нас коррумпирован 1% чиновников.

Поэтому внешние проблемы это: непрофессионализм чиновников, несовершенство законодательства. Но есть и внутренние проблемы. И это не деньги. В регионах – да, денег мало, но в Санкт – Петербурге это не так. Внутренние проблемы схожи с внешними: местничество, ведь как я буду работать с родственниками знакомых, друзей, если они не профессиональны? А мне нужны профессионалы. У нас, увы, не стыдно быть глупым».

**Вопрос №6: Оцените перспективы развития МСУ в России?**

В.Ф. Беликов: «Я позитивно оцениваю. Во-первых, я оптимист, во-вторых я вижу, что у власти в стране люди разумные, я их вижу, я с ними общаюсь. Люди, отвечающие за местное самоуправление в РФ – профессиональны. Они понимают, что сильное МСУ это опора государственное власти, как федеральной, так и региональной. Например, введение дня МСУ лично Президентом, иные серьезные объединительные вещи в духе создания Общероссийского конгресса муниципальных образований, Всероссийского совета местного самоуправления, Союза российских городов показывает, что власти интересно МСУ, им оно не безразлично.

Поэтому я с перспективой смотрю на будущее местного самоуправления. Конечно, будут зажимы, откаты, что-то заберут, что-то добавят, но из процесса мы не выйдем, у нас все равно много ответственности и работы. Все-таки, я знаю многих мэров России от Липецка до Хабаровска – это профессионалы, они мотивированы, креативны, и это залог того, что все будет хорошо. Я вхожу в совет по МСУ при Председателе Совета Федерации и могу сказать, что любые обсуждения МСУ в органах высшей власти России проходят значимо и серьезно, с хорошей подготовкой, в присутствии первых лиц, все это делается не для галочки. Путин, в отличие от многих чиновников, реагирует на то, что услышит, записывает, дает необходимые поручения. И это – круто. Вот, к сожалению, у нас за многих думает Президент и это не хорошо, когда Президент вынужден решать проблемы за, скажем, условного вице – губернатора.

Есть и еще проблема: к сожалению, у обычных людей отсутствует понимание того, что, если они не будут ходить на выборы и формировать органы МСУ, то МСУ мутирует и изменится не в лучшую сторону. Поэтому нужно правильно смотреть на вещи – не может Президент решить проблемы в муниципалитете, это должны делать жители».

## Приложение 2: интервью с К.А. Страховым.

**Страхов Кирилл Александрович** – Руководитель аппарата Санкт-Петербургского Регионального отделения партии «ЯБЛОКО», с 2004 г. по 2014 г. являлся депутатом муниципального образования Финляндский округ, в 2007-2009 гг. пресс-секретарь Совета муниципальных образований г. Санкт – Петербурга.

**Вопрос №1: Как Вы понимаете МСУ?**

Стархов К.А.: « С точки зрения закона здесь все понятно: самостоятельно и под свою ответственность решение гражданами вопросов местного значения. Определение, по-моему, довольно точное, двухчастное, самостоятельное. Для того, чтобы понять суть местного самоуправления нужно определить круг вопросов, которые относятся к жизни местного сообщества, ну и нагрузить местное сообщество за их решения. Своими силами, своими финансами, своими интеллектуальными ресурсами, в этом смысле МСУ самая непатерналистская структура в нашей стране, ее пытаются встроить в систему власти, несмотря на прямое указание конституции, но потенциал у нее самый большой».

**Вопрос №2: В чем отличие МСУ от органов государственной власти? Выделите специфику их функционирования и организации.**

Стархов К.А.: « Есть специфика теоретико-правовая, есть специфика практическая. Сейчас я попытаюсь и то и другое отрефлексировать. С точки зрения закона государственную власть осуществляют от имени народа РФ органы государственной власти: представительной, законодательной и судебной, которые составляют единую систему. Там тоже все непросто: есть уровни вопросов Федерации, субъектов Федерации, вопросы совместного ведения, то есть, по сути, вся деятельность государственной власти должна касаться вопросов широких групп людей, больших масс людей. То же самое на уровне большого субъекта федерации: области, края, республики, то есть большие массы людей. В этом смысле местное самоуправление должно решать задачи исключительно локальные, связанные с повседневной жизнью местного сообщества. Вот, кстати, интересно, что, по сути, источнику власти и в том и в другом случае это должно быть важно, поскольку власть формируется голосованием – посредством выборов и т.д.. И в том, и в другом случае власть должна зависеть от населения, отчитываться. На практике получается иначе, потому что с построением, особенно с построением вертикали власти, органы государственной власти стали иначе воспринимать свои цели, они стали понимать их как защита государства, государственности, часто это защита государства от граждан. Мол, есть некоторые основы, наши ценности и поползновения граждан что-то изменить воспринимаются как атака на государство и органы гос. власти становятся редутом на пути граждан, что странно. В принципе у этих органов есть все признаки власти: есть возможность судить, привлекать к ответственности, прежде всего, есть возможность издавать законодательство, есть возможность его исполнять, есть возможность привлекать тех, кто его не исполняет с помощью суда к ответственности, есть возможность принуждать граждан к тому, чтобы что-то исполнять. У органов местного самоуправления все гораздо проще. У них только 2 ветви власти: представительная и законодательная, и то очень часто в маленьких поселениях, которые очень сильно редуцируются и такого большого разделения там нет. У них, конечно, нет принуждения, у них нет суда, то есть эти органы на самом деле имеют гораздо большую зависимость от легитимности: от поддержки людей, от доверия, от выборов, и это в значительной степени влияет на практику деятельности этих органов (МСУ). Поскольку органы МСУ продолжают быть наиболее доступными для граждан. Простой пример: я не знаю, как на приграничных территориях, но в Петербурге это особенно заметно: сначала во всех городских, а затем во всех районных органах поставили охрану, поставили решетки, турникеты, выдают пропуска – гражданину попасть в районную администрацию уже проблема сейчас, не говоря про Смольный или ЗакС – туда вообще не пробьешься сейчас. К полпредству даже страшно подойти. В органах же МСУ двери пока все еще открыты. Органы МСУ все еще чувствуют зависимость от жителей, они уже не чувствуют зависимости от выборов, потому что муниципальные выборы все больше и больше манипулируются, голосами на этих выборах манипулируют, они все больше подпадают под влияние низовой части системы гос. власти: она их подминает, подчиняет и, прежде всего, с помощью выборов. Потому что давно уже не секрет, что депутатов муниципальных подбирают в кабинетах исполнительной власти, так же, как и федеральных и региональных, да? Здесь вроде бы такого не должно быть, но это происходит. Но все-таки зависимость остается, потому что люди приходят, люди пишут, представители МСУ (депутаты, глава), они, в общем, не ездят в бронированных мерседесах, а ходят по улицам и вынуждены как-то реагировать на то, что происходит. Я, даже не будучи депутатом, уже года 3 сегодня на улице 1 раз остановился, потому что ко мне подошла женщина и начала задавать вопросы по поводу отопления в ее доме и расчетов, с одной женщиной поздоровался, которую я помню и с еще одной поздоровался, которую я не помню. То есть все это приводит к тому, что ты находишься в среде людей, которые могут спросить, попросить, то есть как-то ты чувствуешь ответственность. Поэтому отличие здесь в том, что МСУ как-то приземлено. Последнее и самое главное отличие МСУ в том, что оно самое бесправное, самое лишенное полномочий, денег - ветвь управления в России. Система налогообложения у нас в стране федеральная, решение о назначении налогов принимают Федерация через бюджетный кодекс и субъект федерации через свои налоговые законы, они же устанавливают отсечения в бюджеты муниципалитетов от этих налогов. Это в значительной степени определяет проблемы МСУ, налоги в пользу МСУ самые сиротские – муниципалитеты получают деньги по остаточному принципу. У нас, к сожалению, в стране сложилась такая ситуация, когда тот, кто пытается зарабатывать, не поощряется, а наоборот наказывается. В Конституции ФРГ, а у них несколько лет назад был референдум, по-моему, в 2009 году, хотя могу ошибаться, и там просто закреплены доли от налогов, которые идут в бюджет Федерации, в бюджет земли, в бюджет муниципалитета. То есть у них это прямо в конституции записали. И у них была большая общенациональная дискуссия на этот счет: нужно закреплять это или нет. У нас ситуация другая, потому что эта доля устанавливается законом «О бюджете» каждый год она может произвольно меняться и логика этой системы в том, чтобы заставить всех просить.

В 90-е годы распределение бюджета между федерацией и субъектами было 50\50, это говорят, сейчас это соотношение сильно изменилось и все ради того, чтобы как в советское время заставить губернатора ездить на поклон в Москву и выпрашивать деньги: кому на зарплаты, если это бедный регион, кому на строительство моста, кому на ремонт школ и т.д.. И власти добиваются таким образом подчинения, а если нет – то не получите. Эта модель воспроизводится и дальше, потому что губернатор так же поступает с главами районов, главы районов так делают со старостами деревень, поселений и т.д., забирая по максимуму на верхний уровень бюджета и по капле выдавая за хорошее поведение, : за результаты выборов, за публичную поддержку и это в значительной степени главная проблема.

Люди при этом у нас, и это вторая проблема МСУ, хотя их далеко не две, то, что люди не понимают, откуда берутся бюджетные деньги. Именно благодаря таким образом выстроенной системе люди думают, что бюджетные деньги откуда-то выделяются, то есть где-то есть какие-то бюджетные деньги. Вот Президент их выделяет или губернатор их выделяет или глава района их выделяет. И борьба идет за то, чтобы их выделили нам. То есть самой природы бюджетных денег, как налогов люди не осознают и в этом проблема взаимоотношений общества с органами МСУ».

**Вопрос №3: Какие основные тренды в развитии МСУ в России Вы могли бы выделить?**

Стархов К.А.: «Как я уже сказал – это подчинение органам гос. власти, прежде всего, исполнительной власти, это снижение бюджетных возможностей муниципалитетов. Кстати, я забыл сказать в предыдущем ответе «почему зарабатывать невыгодно?»: А потому что действует уравнительная система в бюджете. Если какой-то муниципалитет вдруг прикладывает какие-то большие усилия для того чтобы начать зарабатывать: приглашает инвестора, добивается постройки завода на территории муниципалитета или еще что-то, то региональный законодатель, посмотрев на все это, вполне может перераспределить отсечки. Тут, наверное, нужно объяснить, что это такое. Вот налог, например, на доход физических лиц (НДФЛ) поступает, в соответствии с бюджетным кодексом на определенный уровень бюджета, например, в федеральный бюджет, хотя может быть и в региональный. Или какой-то другой налог поступает, в соответствии с нашим законодательством, в бюджет региона и в бюджет того предприятия, которое находится на территории муниципалитета и там платит этот налог, но отсечку этого налога устанавливает законодатель, это значит, что он может, посмотрев на карту субъекта, определить, что «ага, в этом вот муниципалитете с налога на упрощенный доход в местный бюджет поступает 50% собранных денег, а 50% в региональный, а в соседнем муниципалитете 20% в бюджет муниципалитета, а в региональный 80%, а в следующем муниципалитете в местный бюджет 5%, а в региональный 95%». Все это делается исходя из системы выравнивания норматива бюджетной обеспеченности. То есть должно быть так, что все муниципалитеты на душу населения имели более менее равные средства. Согласно этому нормативу каждый человек должен получить в год сколько-то, то есть на каждую душу нужно заложить в бюджет определенный объем средств, например 5 рублей на ремонт дорог,10 рублей на образование, 3 рубля на здравоохранение, 28 копеек на культуру, 16 копеек на физкультуру и т.д. То есть устанавливаются нормативы. И дальше, исходя из этого норматива, и численности населения на территории, как-то пытаются выравнивать бюджет. Понятно, что ситуация в разных муниципалитетах не одинаковая: где-то есть производства, то есть предприятия платят налоги, где-то ничего этого нет, а есть только 3 покосившихся дома, где живут бабушки и заброшенный совхоз. И выравнивают, отнимая у того, кто работает. Тут, конечно, часто вмешивается политическая причина, например, где-то избран нежелательный глава района, вот тогда финансирования ему не будет: изменим отсечку, сократим субсидии из регионального бюджета. Мы, кстати, видели это на примере многих глав муниципалитетов, которые таким образом отстранялись. Например, Галина Ширшина. Где региональная власть сознательно урезала ей возможности для принятия финансовых решений. А потом говорят: «Смотрите, она же не справляется, давайте-ка отправим ее в отставку». Это частая история. Это иллюстрирует две вещи, которые я назвал: попытки подмять местную власть под исполнительную и использование бюджетных рычагов для этого.

Что еще из тенденций? Я боюсь, что местное самоуправление становится главной жертвой политологической беды, которая в России произошла за последние 20 лет – атомизация общества. Потому что МСУ рассчитано как раз на активное общество, на общество, осознающее общий интерес, общие цели, общие возможности для решения сообща каких-то проблем, то есть в этом вообще принцип МСУ. Но сознательно сделана ставка на атомизацию общества, это пропагандируется в стране. Из доклада, опубликованного ЦСРом, довольно интересного и точного известно, что в стране много лет пропагандируется синдром выученной беспомощности, когда людям объясняют, что все бесполезно, ничего не надо, ничего не получится, да куда ты лезешь, что это не мнение людей, которые думают, что они такие умненькие, что они догадались, что ничего не надо делать, потому что ничего не получится, что это наоборот насаждаемая государством, СМИ линия. Общество раскалывается, общество делится по разным мотивам. У меня на этот счет было две грустные истории, демонстрирующих атомизацию общества.   
В 2010 году зимой были большие перепады температуры, что привело к протечкам крыш, сосулькам, всего этого было много и разом. Жилищные службы оказались не готовы: отправляли людей с ломами, они ломами проламывали крыши, в общем, это было что-то страшное. Как раз тогда появился сайт заливает.спб.ру. У меня есть дом №48 по Кондратьевскому проспекту: старый, сталинский довоенный дом, в котором тоже протекла крыша. И из этого дома на сайт пришло 12 заявок по протечкам. Я пошел вместе с директором жилком сервиса по этим людям, чтобы посмотреть, что там, что нужно делать. И в каждой квартире каждый человек говорил: «Представляете, что творится: все течет, пожарная безопасность нарушена, искрит проводка, испорчен пол, одежда и т.д., но я же один. В нашем доме это никого не интересует, я один борюсь, я один хожу, один пишу жалобы, никому это не интересно». И так во всех 12-ти квартирах. Люди, живущие рядом, говорили одно и то же. То есть атомизация дошла до самой последней точки, хотя вроде как у жильцов общие интересы, хотя они могли бы действовать вместе, вместе написать письмо, сделать что-то еще, но нет. Они каждый в своем закуточке.

А вторая история, которую я расскажу без называния имен, произошла в 2008 году, когда выбирали президента Медведева. И один руководитель одного органа, скажем так, местного самоуправления, после этих выборов мне жаловался: «Ты представляешь, у нас в округе на выборах президента победил Зюганов. Посчитали, смотрим – Зюганов. Думаем, надо что-то делать. В общем, все ночь работали, выдохнули – к утру победил Медведев, у нас все хорошо – 80%. Все сделали. Иду потом домой после выборов, когда уже сдали протокол, когда уже все нормально и думаю «Вот интересно – сидят люди дома, завтра утром включат телевизор и увидят, что победил Медведев. И подумает человек: «Я-то, да - голосовал за Зюганова, но я-то такой один, а вот их как много»». То есть этот человек организовывал все это, он еще и рефлексировал на этот счет. И сказал еще: «И представь – таких целый округ!» . И они все сидят и думают: «А я-то один был за Зюганова».

В общем, это одна из ключевых проблем местного самоуправления. То, что люди сознательно расколоты и не видят даже возможностей для взаимодействия, чтобы решить свои местные проблемы. Они и к органам местного самоуправления относятся так же, как к государственным органам. То есть они не понимают природы и не видят возможностей, которые лично для каждого человека заложены в самоуправлении».

**Вопрос №4: Насколько важны неформальные институты при формировании органов местного самоуправления, а так же при осуществлении деятельности органов МСУ в России?**

Стархов К.А.: «Вообще все это, конечно, важно и есть примеры того, как это влияет на электоральные процессы. Например, в Петербурге есть места, где люди имеют длительный опыт самоуправления это жилищные кооперативы, старые советские ЖСК. Дом обычно построены в 70-е, 80-е годы, в которых у людей специфический способ генезиса. Обычно ведь как: люди квартиры получают, государство о нас не заботится, государство квартиры не дало, я получил от завода квартиру, а я там….А эти люди в 70-е годы, накопив большие по тем временам деньги начали вскладчину строить дома, которые там как-то достроили, конечно при большой помощи государства, понятно, что в значительной степени эта система вообще не сработала, потому что кто-то выплатил свои паи, а кто-то попал на времена гиперинфляции, когда в результате вся стоимость его квартиры стала такой же, как стоимость стаканчика мороженого, и люди легко заплатили свои долги по паям. Но, тем не менее у этих людей был опыт собственного решения своих проблем жилищных, какой-то кооперации при строительстве дома. Они же вступали в кооперативы, участвовали в строительстве, и т.д.. И потом, что самое главное, после строительства дома в этом доме продолжалось управление силами кооператива. То есть все вопросы решались общим собранием кооператива, они устанавливали тарифы, выбирали председателя.   
Вообще идея – чисто коммунистическая, такая ленинская идея, но с капиталистическим оттенком, потому что фактически это были первые собственники. В собственность им эта квартира не поступала, но фактически это были собственники. И я застал еще те времена, когда эта модель самоуправления повторяла механизмы, которые происходили в стране, повторяла образы страны. Когда вдруг начались трансляции съездов народных депутатов по телевизору, активность огромная на выборах, какие-то там борения со старыми, перестройка и т.д. . Я живу в доме ЖСК с детства, в моем доме ЖСК началось все то же самое: для собраний снимали клубы, туда приходили все, там были прения несколько часов, там все ругались, там выбирали председателя, там меняли председателя, в общем, там был борьба прям как на съезде народных депутатов. Но, понятно, что это затягивало все. Люди считывали модель поведения. И возможно это все было не всегда толково, потому что в каких-то случаях приходил диктатор в ЖСК, где-то была неразбериха и т.д., но это был опыт самоуправления, от которого зависела жизнь людей.   
Я это к чему: сейчас прошло 30, 40 лет, в некоторых случаях 50 лет с момента появления этих домов. Очень хорошо видно, как они более адаптированы для местного самоуправления: например, собрать подписи в этом доме за что-нибудь или против чего-нибудь гораздо проще, чем в обычном доме (государственном), где этого опыта нет. Это видно по тому, как тяжело насаждаются советы домов. Они насаждаются сверху: люди не понимают – зачем они нужны. Часто на себя берут ответственность несколько активных людей, которые потом во всем еще и виноваты.

Второе, что видно по опыту ЖСК – это результаты выборов. Там гораздо более альтернативные результаты выборов всегда. Например, это хорошо видно по Калининскому району, где я живу. И там всегда более демократические результаты голосования, в том числе за счет домов ЖСК, там, где есть люди с опытом самоорганизации, с пониманием общих целей, с лучшими коммуникациями внутри и т.д.. Можно ли эти маленькие структуры объединить друг с другом? Ну, зарубежный опыт показывает, что можно. И там собственно принцип выборов в том, что кандидат идет в общество пчеловодов и говорит: «Вот я для пчеловодов в нашем графстве сделаю пасеку». А другой говорит: «А я сделаю пасеку и поставлю там ульи». И тогда все члены этого общества за него проголосуют. Потом он идет в другие общества, там все общество очень сильно связано маленькими структурами. И каждый человек, и это давно изученный феномен, является членом нескольких групп, они все пересекаются. Это все влияет на управление и принятие решений. У нас так не происходит и у нас пока существует феномен ситуативного взаимодействия этих структур, когда затрагиваются их проблемы. Очень интересно следить за этим, когда возникает какая-нибудь проблемная точка на карте. Например, хотят сделать в сквере парковку ил построить там дом. Очень интересно, как очень самовольно рисуются границы ареала людей, которых эти вопросы волнуют. И эти ситуативные комбинации маленьких сообществ возникают и распадаются по таким поводам. То есть постоянного, систематического взаимодействия и влияния их на орагны МСУ нет. Говорю об этом потому, что я живу в доме ЖСК, рядом с которым стоит 3 точно таких же, вот визуально таких же дома ЖСК с одинаковыми проблемами и т.д., но все попытки сделать взаимодействие сильным неудачны. Взаимодействия как структур – нет, хотя, вроде бы проблемы одинаковые. И единственный момент взаимодействия был тогда, когда строили дом во дворе.

В связи с этим в России возник очень интересное явление – органы МСУ начали захватывать военные. То есть повсеместно депутатами, главами советов стали становиться военные пенсионеры. У них для этого есть все возможности. Во-первых, определенный шлейф профессии, потому что военные это что-то такое достойное, плачь по сильной руке где-то раздается, хотя сейчас не так сильно. Во-вторых, они очень рано выходят на пенсию, там 45 лет можно выти, если 20 лет отслужил. В общем, у них очень молодой возраст, достаточно сил и энергии что бы в чем-то там участвовать у них, конечно, высокие амбиции и лучшая дисциплина, а так же способность-желание командовать людьми и поэтому, если сейчас подсчитать долю бывших военных в органах МСУ, то она будет высокой.

Вот в чем еще искажение органов МСУ в России – в том, что эти люди (бывшие военные) в силу своей профессии, в силу своего опыта не понимают коренной сущности самоуправления. Они объяснить могут, на экзамене они получат 5-ку, когда будут объяснять, что это, но внутренне они не понимают этого, потому что они воспитаны в другой системе: в системе подчинения, приказов, четкой вертикали. Иногда это выражается в очень смешных вещах. Например, один из моих коллег по МСУ, посмотрев на портреты депутатов, сказал мне: «Как-то не хорошо, что они все в разной одежде». Я был удивлен, но человек был милиционером, он всю жизнь проработал в милиции, и ему как-то хотелось, чтобы все 10 депутатов были одеты одинаково. И это стало очень серьезным подспорьем для подчинения органов местного самоуправления, потому что сами руководители так это воспринимают, а так же препятствием на развитии его в стране. В связи с этим в некоторых странах введен прямой запрет пассивного избирательного права для военных, что я поддерживаю. Просто потому что есть серьезная профессиональная деформация, которая может привести в итоге к авторитарным тенденциям в государстве. Это видно и на других уровнях власти, особенно в ЗакСе Санкт-Петербурга. Просто у них другие представления о том, как все работает».

**Вопрос про муниципальный фильтр: Способствовало ли введение «муниципального фильтра» усилению роли муниципалитетов в политической сфере?**

Стархов К.А.: «Это была моя мечта, что все так и произойдет. Как только появилась эта норма закона, мы с некоторыми моими коллегами выдвинули идею альтернативного кандидата в губернаторы Санкт-Петербурга. Что мы тогда думали? Мы думали, что из 1560 депутатов в Петербурге представителей не Единой России столько, что они, объединившись все вместе, могут выдвинуть только одного кандидата и то, если сильно постараются, потому что там 2 ограничения, во-первых, доля от числа депутатов от 5% до 10% депутатов, а у нас она самая высокая – 10%, а во-вторых, доля определенная должна быть муниципалитетов 3\4 у нас. У нас была идея, что мы объединим этих депутатов и предложим их согласованную позицию согласие поставить подписи за кандидата потенциальным кандидатам в губернаторы с ответным ходом с их стороны: что они за поддержку возьмут на себя обязательство сразу после избрания внести закон о реформе местного самоуправления, в котором существенно расширить полномочия, расширить бюджетные полномочия, перестать вмешиваться с уровня региона в решение локальных вопросов и дать людям больше прав. Надо сказать, что эта красивая идея потерпела полный крах. Полный крах. Потому что ни один из кандидатов в губернаторы с которым мы по этому поводу общались не был готов к такому подходу. Один из кандидатов, которого не допустили до выборов, на это мне сказал: «Мне это все очень нравится, это все очень хорошо, но давайте мы сразу договоримся, что вот этим кандидатом буду только я». И все аргументы о том, что очень вероятно, что это будете Вы, но это процесс. То есть нужно сначала разработать реформу, получить ваше согласие, убедить депутатов в том, что нужна именно такая реформа, что нужно с людьми встречаться, надо объяснять, обучать. На что мне этот кандидат сказал: «Понятно, решили меня потом обмануть. Либо сейчас договариваемся, что это буду я, либо заканчиваем разговор». Я опешил совершенно. Другие кандидаты в эту схему не верили и т.д. Иные кандидаты говорили, что все зависит от администрации Президента, а вы тут можете даже не суетиться.

Собственно к тому времени в органах МСУ осталось мало горячих голов, которые бы захотели в этом участвовать. Такая коалиция была бы возможна, но это была бы коалиция обиженных, тех, кто в своем МО не вписался в какие-то расклады. По идее, конечно, потенциал был огромный у муниципального фильтра в качестве инструмента давления на губернатора и исполнительную власть, но он нигде практически не использован. И не использован еще и потому, что решение о том, кто за кого подпишется принимается административным способом. Было интересно наблюдать, как депутат от ЛДПР ставит подпись за кандидата от Единой России, а депутаты от Единой России ставят подписи за кандидата от КПРФ и т.д. И это специально сделано. Отдельная песня это отсутствие нормальных политических партий. Поэтому муниципальный фильтр со своей ролью не справился. Точнее так: у него и не было такой роли. Задача изначально была создавать преграду нежелательным кандидатам».

**Вопрос №5: Чего не хватает МСУ для более эффективного функционирования?**

Стархов К.А.: «Поддержки людей не хватает, прежде всего, люди не понимают сути местного самоуправления, воспринимают органы МСУ как чисто административные и так к ним относятся. Не хватает доверия. А недоверие к чиновникам самое такое…распространенное, а органы МСУ для людей ничем от чиновников не отличаются. От этого все проблемы: от отсутствия доверия, когда у одних моих коллег в МО «Гражданка» это были Ольга Штанникова и Николай Рыбаков, там Ольга Олеговна была главой МО, а Николай Игоревич главой администрации. Их стали снимать с выборов, и когда с ними уже была финальная точка борьбы администрации с советом, который был независимым, который позволял себе вносить законодательные инициативы оппозиционные. С ними решили расправиться еще до выборов, с выборов-то их сняли и вообще никуда не допустили. Стали избавляться силовым способом: приехал автобус с ЧОПом, заблокировали это здание, выбросили их вещи в окно, все это было под руководительством заместителя главы районной администрации, которые стояли здесь же. У меня тогда с Ольгой Олеговной был спор: я ей говорю: «Вы не используете самую главную возможность – поддержку людей, которые могут прийти и просто перевернуть автобус с ЧОПом, на чем бы это все и закончилось». Ольга Олеговна тогда говорила, что я – романтик. Прошло 5 лет, и в 2014 году я не пошел на выборы, потому что возвратили досрочное голосование, было понятно, что выборы сфальсифицируют, в общем, надежд, даже несмотря на поддержку людей, не было. И тогда Ольга Олеговна сказала: «Ну что, где твой автобус, который надо перевернуть? Все, понял?»

Очень не хватает поддержки людей. Если бы деятели местного самоуправления, знали, что за ними большая поддержка людей ради которых они работают, то они бы вели себя иначе, и, кстати, иначе бы вели себя те, кто их преследует, опасаясь народной оценки.   
В силу вышесказанного, общество этим не интересуется, атомизированное общество занимается выживанием – каждый в своей норке, и поэтому, пока, на мой взгляд, все идеалисты в местном самоуправлении, на которых пока и держатся какие-то остатки местного самоуправления, они обречены на то, что их съедят по отдельности. Бог с ним с бюджетом, с полномочиями, главное – поддержка людей, отношение определенное к МСУ, которого нет. Отчасти получше с этим в более мелких населенных пунктах, где люди очень близко друг друга знают, где теснее социальные связи, где один маленький детский сад, где одна маленькая школа, общие проблемы и т.д.. Отчасти с этим получше на приграничных территориях, потому что там считываются модели поведения заграницы. Это видно даже по тому, что у нас в приграничных городах: Пскове или Петрозаводске, которые в общем далеки от границы, но тем не менее, там пропускают машины на улицах пешеходов. Меня потрясло это в свое время. То есть какие-то модели считываются. И поэтому мы видим, как сопротивлялись мэры этих городов, ну чуть дольше попыткам подчинения со стороны власти. Это связано и с длительной историей смены мэров в Пскове от Михаила Хоронина до Яна Лузина или Ивана Цецерского, вот это последние фамилии, которые в Пскове были. Это, конечно, очень видно по Петрозаводску. В то же время, в этих более маленьких поселениях существует гораздо более сильная корпоративность.   
Я, в свое время, имел опыт организации Школы местного самоуправления в комитете гражданских инициатив и мы проводили этот проект для 3-х городов, обучали там кандидатов для Петербурга, Архангельска и Великого Новгорода. В Архангельске очень интересные модели взаимодействия в политикуме (политическом классе). Там, конечно, все попроще, но там все покорпоративнее, там бОльшую роль играют корпорации т.е. энергетическая корпорация крупная, которая является мощным полит. игроком на региональном уровне. Какое-нибудь предприятие и в Архангельской области это наиболее заметно, потому что там есть «Звездочка», которое крупнейшее военное предприятие. У Архангельска есть два города-спутника Новодвинск и Северодвинск, там два крупных держателя всего и вся, вот в частности «Звездочка» - это предприятие производящее подводные лодки. И само предприятие это игрок в политическом поле, хотя, правда и оппозиция там проявляется. Там внутри предприятия есть свои провластные кандидаты и свои оппозиционеры, все они работают на одном и том же заводе. Непонятно, как у них устроено там взаимодействие, вполне возможно, что это фейковые структуры, но не всегда.

**Вопрос №6: Оцените перспективы развития МСУ в России?**

Стархов К.А.: «Не знаю. Амплитуда такая, что от того, что оно расцветет до того, что его отменят. Горизонты у нас такие. Если быть историческим оптимистом, которым я являюсь, я думаю, что потихонечку оно будет завоевывать позиции и становиться сильнее, но мне кажется, что это тесно увязано с налоговой реформой. Что все-таки до тех пор, пока люди не начнут сами платить налоги, вот пока они лично, символически не будут отдавать в окошко деньги из своей зарплаты на организацию жизни государства и местного сообщества, до этих пор мы не получим граждан и гражданского общества. Тогда же люди по-другому начнут относиться к местному самоуправлению, как к инструменту управления деньгами, которые они сами платят».

## Приложение 3: интервью с В.А. Сычевой.

**Сычева Валентина Александровна** – с 2003 по 2015 гг. начальник Управления экономики и инвестиционной политики Администрации города Новый Уренгой, заместитель председателя Совета муниципального образования город Новый Уренгой, ныне работник Представительства Ямало-Ненецкой автономной области в г. Санкт – Петербурге.

Ответы на вопросы по местному самоуправлению

1. **Как Вы определяете местное самоуправление? Что это такое для Вас?**

Местное самоуправление-это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законов, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления (далее ОМСУ) вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом местных традиций. Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными и региональными законами, Уставом муниципального образования, решениями, принятыми населением непосредственно, решениями ОМСУ.

Местное самоуправление основывается на принципах:

- приоритетности положений Конституции РФ и федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» над нормами муниципального права;

- приоритетности прав и свобод человека и гражданина;

- гарантии прав граждан РФ на осуществление местного самоуправления (путем референдума, выборов);

- самостоятельности ОМСУ в пределах полномочий;

- ответственности ОМСУ и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством.

1. **Важен ли институт местного самоуправления в России? Если да/нет, то почему?**

Да, важен. У нас большая страна, ОМСУ обеспечивает гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, а это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, например:

- составление, утверждение и исполнение бюджета муниципального образования (далее М.О.);

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;

- организация в границах М.О. газо-,электро-,тепло-, водоснабжения населения, благоустройство территории;

- организация мероприятий по охране окружающей среды ,обеспечение мер пожарной безопасности в границах М.О. и другие.

1. **В чем его (местного самоуправления) специфика в отличие от органов государственной власти?**

Для решения вопросов местного значения ОМСУ обладают полномочиями.

Специфика ОМСУ:

а) ОМСУ находятся ближе других властных структур к населению, лучше других знают их нужды;

б) ОМСУ обеспечивают учет интересов малых сообществ, является особым субъектом обеспечения прав и свобод человека;

в) ОМСУ имеют возможность эффективнее решать вопросы (по сравнению с централизованной системой управления) ввиду их приближенности к людям;

г) ОМСУ активно привлекают к решению задач местного значения общественность, НКО, бизнес, ввиду ограниченности финансовых и кадровых ресурсов;

д) ОМСУ не входят в систему органов государственной власти.

1. **Какие общероссийские тенденции в местном самоуправлении Вы могли бы выделить?**

Существует ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», который определяет и классифицирует территорию, на которой осуществляется местное самоуправление (в ФЗ определена поселенческая модель местного самоуправления) и соответственно определяется модель и ОМСУ.

1. **Какие местные (локальные) тенденции в местном самоуправлении Вы могли бы обозначить?**

В зависимости от типа М.О.(поселение, городской округ, муниципальный район и т.д.) определены функции и полномочия ОМСУ.

1. **В чем уникальность, по вашему мнению, местного самоуправления в вашем субъекте?**

Уникальность и особенность местного самоуправления в районах Крайнего Севера:

а) наличие большого количества труднодоступных территорий, для обеспечения функционирования которых необходимо в короткое северное лето доставить все необходимые грузы, т.е. организация досрочного завоза грузов;

б) значительные площади межселенных территорий, для развития которых необходимо межмуниципальное сотрудничество;

в) наличие национальных поселков, где проживают коренные малочисленные народы Севера (далее КМНС), в том числе они осуществляют традиционное хозяйствование и кочевой образ жизни;

г) особенности промышленного освоения городов Крайнего Севера послужило причиной, что в настоящее время в городах происходит одномоментное старение населения, что увеличивает нагрузку на социальную инфраструктуру города;

д) особенность развития экономики, в основном - это моногорода, что определяется климатическими, транспортными и другими факторами.

е) особенности в привлечении инвестиций. Например, администрация города Новый Уренгой , использовала инструмент стратегического планирования уже в 2004 году , утвердив решением Собрания муниципального образования город Новый Уренгой от 09.06.2004года №343 концепцию социально-экономического развития М.О. город Новый Уренгой.

1. **Как Вы думаете, каких полномочий не хватает органам МСУ на Крайнем Севере для более эффективного функционирования?**

Учитывая значительные территории, неразвитость транспортной инфраструктуры, в соответствии с ФЗ органы государственной власти наделяют ОМСУ частью государственных полномочий для повышения качества жизни населения в М.О.

1. **Как Вы считаете, в чем специфика формирования и функционирования органов МСУ на Крайнем Севере (как в больших городах, так и в малых поселениях)?**

Формирование и функционирование ОМСУ определяется ФЗ №131и другими нормативно-правовыми документами.

Трудности территорий Крайнего Севера – это недостаток квалифицированных кадров (особенно в малых поселениях), как для работы в Администрациях М.О., так и для депутатского корпуса.

1. **Существуют ли какие-либо региональные программы по развитию системы МСУ на территории вашего субъекта?**

В Ямало-Ненецком автономном округе существует система софинансирования программ развития ОМСУ за счет средств окружного бюджета по различным направлениям, в том числе на конкурсной основе, например, по вопросам местного значения в сфере содействия развитию малого и среднего предпринимательства (пост. Правительства ЯНАО №888-п от23.09.2016г), на развитие институтов гражданского общества и поддержку социально-ориентированных некоммерческих организаций и в сфере безопасности( приказ департамента внутренней политики ЯНАО).

1. **Насколько важны неформальные институты при формировании органов местного самоуправления, а так же при осуществлении деятельности органов МСУ на Крайнем Севере (на примере вашего субъекта) ?**

Институт местного самоуправления играет значительную роль в процессе формирования гражданского общества, так как массовые виды активности , различные проявления общественной жизни людей зарождаются и реализуются в местных сообществах, образующих базу гражданского общества ( ТСО, НКО и т.д.).

1. **По вашему мнению, насколько развит институт местного самоуправления у коренных малочисленных народов севера? В чем его специфика (в вопросах организации и функционирования)?**

Институт местного самоуправления формируется по федеральному закону.

Особенности: неактивность населения КМНС по участию в ОМСУ, учитывая их традиционное хозяйствование и кочевой образ жизни.

1. **Действительно ли без разрешения племен, проживающих на определенной территории, невозможна добыча полезных ископаемых? Затрагивает ли подобная практика иные сферы?**

Да, действительно, в ЯНАО принят целый ряд законов о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни КМНС в регионе.

1. М. А. Яковлева, Реформа местного самоуправления: От замыслов к реальности // Человек. Сообщество. Управление. , No3, 2011, с. 87 [↑](#footnote-ref-1)
2. Там же [↑](#footnote-ref-2)
3. Постановление Совмина СССР от 03.01.1983 N 12 (ред. от 03.03.2012) «О внесении изменений и дополнений в Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержденный Постановлением Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. N 1029» (вместе с «Перечнем районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, на которые распространяется действие Указов Президиума Верховного Совета СССР от 10 февраля 1960 г. и от 26 сентября 1967 г. о льготах для лиц, работающих в этих районах и местностях», утв. Постановлением Совмина СССР от 10.11.1967 N 1029) [↑](#footnote-ref-3)
4. Thaler K.M., Mixed Methods Research in the Study of Political and Social Violence and Conflict // Journal of Mixed Methods Research, 2015, p.21 [↑](#footnote-ref-4)
5. Levy J. S., Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference // Conflict Management and Peace Science, 25:1–18, 2008, p. 3 [↑](#footnote-ref-5)
6. Ibid [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibid, p. 8 [↑](#footnote-ref-7)
8. М.Б. Горный,Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть II. Местное самоуправление. Учебное пособие.— СПб, Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011., с. 20 [↑](#footnote-ref-8)
9. Там же [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же, с. 11 [↑](#footnote-ref-10)
11. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики об упрощении взаимных поездок жителей приграничных территорий Российской Федерации и Латвийской Республики, Москва, 20 декабря 2010г. // Российская Газета - 2012 - № 13 – ФЗ [↑](#footnote-ref-11)
12. Р.Ф. Туровский Бремя пространства как политическая проблема России. Какая территориально – политическая модель в наибольшей степени соответствует особенностям российской географии? //Логос 2 (47), 2005 , с. 151 [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же [↑](#footnote-ref-13)
14. М.Б. Горный, Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть I. Муниципальная политика, Учебное пособие – СПб. Издательство «ЮТАС», 2010 - 124 с. [↑](#footnote-ref-14)
15. Karmo Tüür, Viacheslav Morozov, Russian Federation 2014, Short-term prognosis, [Electronic resource] URL: <http://www.ut.ee/ABVKeskus/sisu/prognoosid/2014/en/pdf/RF2014.pdf> , p. 9 / (date of treatment: 24.04.2017) [↑](#footnote-ref-15)
16. N. S. Vinogradovаa, O. A. Moiseevaa, Open Government and “E-Government” In Russia // Sociology Study, January 2015, Vol. 5, No. 1, p. 30 [↑](#footnote-ref-16)
17. Liesbet Hooghe and Gary Marks, Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government? //The Annual Review of Political Science, 2009, p. 227 [↑](#footnote-ref-17)
18. Там же [↑](#footnote-ref-18)
19. Р.Ф. Туровский Бремя пространства как политическая проблема России. Какая территориально – политическая модель в наибольшей степени соответствует особенностям российской географии? //Логос 2 (47), 2005 , с. 151 [↑](#footnote-ref-19)
20. Lilia Shevtsova, Forward to the Past in Russia // Journal of Democracy, April 2015, Volume 26, Number 2, p. 31 [↑](#footnote-ref-20)
21. Liudmila Lapteva, Problems of Local Self-Government in Russia // The Russian Review, Vol. 55, No. 2 (Apr., 1996), p. 332 [↑](#footnote-ref-21)
22. Совет Федерации Комитет по делам Севера и малочисленных народов, Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации // Научно – информационный бюллетень, Выпуск первый, Издание Совета, Апрель, 2005, с. 16 [↑](#footnote-ref-22)
23. Там же [↑](#footnote-ref-23)
24. Там же [↑](#footnote-ref-24)
25. А. В. Кружков, Местное самоуправление в России: несбывающийся проект // Полис. Политические исследования. 2004. № 6. С. 57 [↑](#footnote-ref-25)
26. Совет Федерации, Комитет по делам Севера и малочисленных народов, Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации // Научно – информационный Бюллетень, Выпуск первый, Издание Совета, Апрель, 2005, с. 39 [↑](#footnote-ref-26)
27. М. А. Яковлева, Реформа местного самоуправления: От замыслов к реальности //Человек. Сообщество. Управление. , No3, 2011, с. 87 [↑](#footnote-ref-27)
28. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя редакция) // РГ - Допвыпуск №3316 (0) [↑](#footnote-ref-28)
29. Европейская хартия местного самоуправления, Страсбург, 15 октября 1985 года [↑](#footnote-ref-29)
30. В. Гельман , С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова, Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. – СПб.: Норма, 2008. – 368 с. [↑](#footnote-ref-30)
31. История Союза российских городов // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.urc.ru/about/history> / (дата обращения 29.04.2017) [↑](#footnote-ref-31)
32. О Конгрессе // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.окмо.рф/?id=3> / (дата обращения 30.04.2017) [↑](#footnote-ref-32)
33. Из интервью с В.Ф. Беликовым [↑](#footnote-ref-33)
34. Из интервью с К.А. Страховым [↑](#footnote-ref-34)
35. Из интервью с В.Ф. Беликовым [↑](#footnote-ref-35)
36. Там же [↑](#footnote-ref-36)
37. Ivan Krastev, Paradoxes of the New Authoritarianism // Journal of Democracy, April 2011, Volume 22, Number 2, p. 7-8 [↑](#footnote-ref-37)
38. Из интервью с К.А. Страховым [↑](#footnote-ref-38)
39. Hellmut Wollmann, Elena Gritsenko, Local Self-Government in Russia: between decentralization and recentralization // Federalism and Local Politics in Russia, Edited by Cameron Ross and Adrian Campbell, 2009, p.229 [↑](#footnote-ref-39)
40. Из интервью с В.Ф. Беликовым [↑](#footnote-ref-40)
41. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 N 184-ФЗ (последняя редакция) // Российская газета - Федеральный выпуск № 6725 [↑](#footnote-ref-41)
42. Из интервью с В.Ф. Беликовым [↑](#footnote-ref-42)
43. Из интервью с К.А. Страховым [↑](#footnote-ref-43)
44. Ю.Г. Коргунюк, Политические партии России и проблемы местного самоуправления // Полития. 2003. № 4, с. 150 [↑](#footnote-ref-44)
45. В. Я. Гельман, Городская власть и российская трансформация // Pro et Contra,2001, Том № 6, с. 211 [↑](#footnote-ref-45)
46. Там же [↑](#footnote-ref-46)
47. Ю.Г. Коргунюк, Политические партии России и проблемы местного самоуправления // Полития. 2003. № 4, с. 148 [↑](#footnote-ref-47)
48. Mikhail Turchenko, The rise and fall of local self – government: the case of Petrozavodsk // Basic research program, Working papers, 2016, p. 3 [↑](#footnote-ref-48)
49. А. В. Кынев, Партийные списки в беспартийном пространстве: избирательные права граждан

    и принудительная партизация местных выборов // Российское электоральное обозрение. 2010. N 1, с. 5 [↑](#footnote-ref-49)
50. Послание президента России Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации, Национальные интересы: приоритеты и безопасность // Приоритеты России, 11 (32) – 2008, с. 7 [↑](#footnote-ref-50)
51. Позиция РОДП «ЯБЛОКО» по развитию местного самоуправления в Российской Федерации\ [Электронный ресурс]: URL: <http://www.yabloko.ru/taxonomy/term/2926/2010/04/23> / (дата обращения (10.03.2017) [↑](#footnote-ref-51)
52. Ю.Г. Коргунюк, Политические партии России и проблемы местного самоуправления // Полития. 2003. № 4, с. 154 [↑](#footnote-ref-52)
53. М. Дюверже, Политические партии / Пер. с франц. - М.: Академический Проект, 2000. - с. 188 [↑](#footnote-ref-53)
54. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 82.1 // РГ - Допвыпуск №3316 (0) [↑](#footnote-ref-54)
55. Там же [↑](#footnote-ref-55)
56. Из интервью с В.А. Сычевой [↑](#footnote-ref-56)
57. Тарасюк В.М, Проблемы местного самоуправления в районах Крайнего Севера // Журнал «Право и инвестиции», Номер 3-4 (48), Декабрь 2011 / [Электронный ресурс]: URL: <http://dpr.ru/journal/journal_46_3.htm> /(дата обращения 3.05.2017) [↑](#footnote-ref-57)
58. Из интервью с В.А. Сычевой [↑](#footnote-ref-58)
59. Тарасюк В.М, Проблемы местного самоуправления в районах Крайнего Севера // Журнал «Право и инвестиции», Номер 3-4 (48), Декабрь 2011 / [Электронный ресурс]: URL: <http://dpr.ru/journal/journal_46_3.htm> / (дата обращения 3.05.2017) [↑](#footnote-ref-59)
60. Национальный Рейтинг, Национальный Рейтинг Губернаторов (Январь-Февраль, 2017) // [Электронный ресурс]: URL: <http://russia-rating.ru/info/11508.html> / (дата обращения 3.05.2017) [↑](#footnote-ref-60)
61. Решение Собрания муниципального образования город Новый Уренгой от 09 .06. 2004 № 343 «Об утверждении Концепции социально-экономического развития муниципального образования город Новый Уренгой» [↑](#footnote-ref-61)
62. Elena Nuykina, Resettlement from the Russian North: an analysis of state-induced relocation policy, 2011, p. 15 [↑](#footnote-ref-62)
63. Ibid [↑](#footnote-ref-63)
64. Из интервью с В.А. Сычевой [↑](#footnote-ref-64)
65. Из интервью с К.А. Страховым [↑](#footnote-ref-65)
66. Тарасюк В.М, Проблемы местного самоуправления в районах Крайнего Севера // Журнал «Право и инвестиции», Номер 3-4 (48), Декабрь 2011, / [Электронный ресурс]: URL: <http://dpr.ru/journal/journal_46_3.htm> / (дата обращения 3.05.2017) [↑](#footnote-ref-66)
67. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям Росстат, «Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2016 года» // [Электронный ресурс]: URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce /](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce%20/) (дата обращения 3.05.2017) [↑](#footnote-ref-67)
68. В.И. Васильев, Муниципальное право России, Учебник – Москва. Издательство «Юстицинформ», 2008, гл. 13 , п. 4 «Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». [↑](#footnote-ref-68)
69. Из интервью с В.А. Сычевой [↑](#footnote-ref-69)
70. ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 22 апреля 1999 года / [Электронный ресурс]: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13778/page/2> /(дата обращения 2.05.2017) [↑](#footnote-ref-70)
71. Федеральный закон от 20 июля 2000 года N 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» / [Электронный ресурс]: URL: [https://rg.ru/2000/06/20/obshiny-dok.html /](https://rg.ru/2000/06/20/obshiny-dok.html%20/) (дата обращения 2.05.2017) [↑](#footnote-ref-71)
72. Из интервью с В.А. Сычевой [↑](#footnote-ref-72)
73. Общая информация об Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ) // [Электронный ресурс]: URL: <http://raipon.info/about/> (дата обращения 4.05.2017) [↑](#footnote-ref-73)
74. Информационный центр АКМНСС и ДВ РФ, Ассоциация «Ямал-потомкам!» утвердила делегатов на VIII Съезд Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ // [Электронный ресурс]: URL: <http://raipon.info/info/news/2417/> (дата обращения 5.05.2017) [↑](#footnote-ref-74)
75. Там же [↑](#footnote-ref-75)
76. Дарья Александрович, «Ямал – потомкам» не совсем понимает ситуацию»: в округе появились новые защитники коренных народов // [Электронный ресурс]: URL: [http://uralpolit.ru/article/yanao/19-12-2016/98474 /](http://uralpolit.ru/article/yanao/19-12-2016/98474%20/) (дата обращения 5.05.2017) [↑](#footnote-ref-76)
77. Там же [↑](#footnote-ref-77)
78. Из интервью с В.А. Сычевой [↑](#footnote-ref-78)
79. Там же [↑](#footnote-ref-79)
80. Тарасюк В.М, Проблемы местного самоуправления в районах Крайнего Севера // Журнал «Право и инвестиции», Номер 3-4 (48), Декабрь 2011, / [Электронный ресурс]: URL: <http://dpr.ru/journal/journal_46_3.htm> / (дата обращения 3.05.2017) [↑](#footnote-ref-80)
81. Там же [↑](#footnote-ref-81)
82. Elena Nuykina, Resettlement from the Russian North: an analysis of state-induced relocation policy, 2011, p.21 [↑](#footnote-ref-82)
83. Муниципальная Россия // Информационно-политический журнал местного самоуправления РФ, 2016

    №10 (76), с. 19 [↑](#footnote-ref-83)
84. О. Г. Зевина.; А. Э. Ковалевский; Б. И. Макаренко: Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития // Сводный доклад по результатам полевых исследований июнь-декабрь 2008 г. с. 48-49 [↑](#footnote-ref-84)
85. Там же [↑](#footnote-ref-85)
86. Там же, с. 68 [↑](#footnote-ref-86)
87. Там же, с. 53 [↑](#footnote-ref-87)
88. Тарасюк В.М, Проблемы местного самоуправления в районах Крайнего Севера // Журнал «Право и инвестиции», Номер 3-4 (48), Декабрь 2011, / [Электронный ресурс]: URL: <http://dpr.ru/journal/journal_46_3.htm> / (дата обращения 3.05.2017) [↑](#footnote-ref-88)
89. Elena Nuykina, Resettlement from the Russian North: an analysis of state-induced relocation policy, 2011, p. 15 [↑](#footnote-ref-89)
90. Ibid [↑](#footnote-ref-90)
91. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская Газета - 4 мая 1993 г. [↑](#footnote-ref-91)
92. Там же, ст. 37 [↑](#footnote-ref-92)
93. Правительство Российской Федерации, Распоряжение от 9 февраля 2001 г. N 196-р, с. 1 [↑](#footnote-ref-93)
94. Там же, с.2 [↑](#footnote-ref-94)
95. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей Мадрид, 21 мая 1980 года [↑](#footnote-ref-95)
96. С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин, В. А. Сивицкий, Н. С. Тимофеев, Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - Проспект, 2010 г., с. 347 [↑](#footnote-ref-96)
97. Положение о пограничном режиме и пограничной зоне на территории Мурманской области // Приложение N 1 утверждено постановлением Правительства Мурманской области от 29.10.2003 N 291-ПП / [Электронный ресурс]: URL: <http://docs.cntd.ru/document/913506766> (дата обращения 29.04.2017) [↑](#footnote-ref-97)
98. А.Г. Анищенко, А.А. Сергунин, «Города-близнецы»: новая форма сотрудничества в балтийском регионе? // Трансграничное сотрудничество, 2011, с. 32-33 [↑](#footnote-ref-98)
99. Там же, с. 33 [↑](#footnote-ref-99)
100. А.Г. Анищенко, А.А. Сергунин, «Города-близнецы»: новая форма сотрудничества в балтийском регионе? // Трансграничное сотрудничество, 2011, с. 34 [↑](#footnote-ref-100)
101. European Comission data base, TACIS // [Electronic resource] URL: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-54_en.htm> / (date of treatment: 25.04.2017) [↑](#footnote-ref-101)
102. А.Г. Анищенко, А.А. Сергунин, «Города-близнецы»: новая форма сотрудничества в балтийском регионе? // Трансграничное сотрудничество, 2011, с. 34 [↑](#footnote-ref-102)
103. Pertti Joenniemi & Alexander Sergunin, Kirkenes-Nikel: Catching a Second Wind of Twinning? // Arctic Yearbook, 2013, p. 8 [↑](#footnote-ref-103)
104. Ibid, p.10 [↑](#footnote-ref-104)
105. Ibid, p.11 [↑](#footnote-ref-105)
106. А.Г. Анищенко, А.А. Сергунин, «Города-близнецы»: новая форма сотрудничества в балтийском регионе? // Трансграничное сотрудничество, 2011, с. 35 [↑](#footnote-ref-106)
107. Из интервью К.А. Страхова [↑](#footnote-ref-107)
108. В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова, Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. – СПб.: Норма, 2008., С.309 [↑](#footnote-ref-108)
109. Там же [↑](#footnote-ref-109)
110. [Электронный ресурс]: URL: <http://head.pskovadmin.ru/> / (дата обращения 30.04. 2017) [↑](#footnote-ref-110)
111. Mikhail Turchenko, The rise and fall of local self-government: The case of Petrozavodsk // Basic research program, Working papers, 2016, p. 3 [↑](#footnote-ref-111)
112. Закон Республики Карелия от 1 декабря 2004 года N 825-ЗРК «О муниципальных районах в Республике Карелия» [↑](#footnote-ref-112)
113. В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова, Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. – СПб.: Норма, 2008., С.235 [↑](#footnote-ref-113)
114. Там ж, с. 259 [↑](#footnote-ref-114)
115. Из интервью с К.А. Страховым [↑](#footnote-ref-115)
116. В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова, Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. – СПб.: Норма, 2008., с. 259 [↑](#footnote-ref-116)
117. Там же, с. 264-265 [↑](#footnote-ref-117)
118. Из интервью с К.А. Страховым [↑](#footnote-ref-118)
119. P. Joenniemi and A. Sergunin, Paradiplomacy as a Capacity-Building Strategy // Problems of Post-Communism November/December, 2014, p. 23 [↑](#footnote-ref-119)