

Для цитирования: Харлампьева Н.К. Местное самоуправление: международно-правовые тенденции// Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты. Сб. материалов по итогам Международного Арктического форума, 26-29 октября 2011 года, г. Салехард, ЯНАО / под общей ред. Г.Д. Олейника, А.Н. Пилясова, В.И. Сморгчовой, Л.Г. Жаромских. М.: РУДН, 2011. С.171 – 178.

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Харлампьева Надежда Климовна, к.и.н., доцент кафедры мировой политики

Крайний Север Российской Федерации в начале XXI века по требованию времени, как стратегическая сырьевая база, находится на стадии преобразования и трансформации. Пространственно-временные условия выводят его в часть «нового мирового геоцентра» Человечества. Тому способствуют четыре политико-академических универсальных постулата, сформулированные относительно региона Арктики на стыке веков:

- Арктика – зона мира и сотрудничества,
- Арктика - регион биоэнергетического резерва Человечества,
- Арктика - регион экосистемного баланса Земли,
- Арктика – транспортная система, соединяющая Европу – Северную Америку – Азию.

Эти факторы определяют организационно-подготовительную работу вхождения «Крайнего Севера» под названием «Арктическая зона Российской Федерации» (*The Arctic region of Russian Federation*) в транснациональную среду мировой политики XXI века.

Формирование Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации носит опережающий принцип и изучает существующие в мире тенденции *целенаправленной политики*, направленной на Арктику, в целом, и ее частей, в отдельности. В то время, когда активная международно-правовая нормотворческая деятельность в современном мире ведется не только государствами, но и международными организациями, политическими и общественными объединениями, транснациональными компаниями и гражданским обществом, особенно уязвимыми и чуткими на воздействие остаются регионы преобразований и трансформаций, становясь площадкой для апробации инновационных идей. Учитывая то, что процесс принятия международных норм и правил в той или иной области начинает принимать конкурентноспособный характер, обеспечивая некоторым группам легитимность и лидерство в той или иной области международного права, стоит тщательно исследовать те инициативы, которые могут быть

применены относительно Арктической зоны Российской Федерации в будущем.

Одно из направлений, которое, несомненно, коснется трансформации и преобразования, это – местное самоуправление.

Какие изменения ожидают местное самоуправление согласно п. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>, в части касающейся п. 8 ст. 17 ФЗ №131-РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>? Местные самоуправления, наделенные широкими правами, как участники международных и внешнеэкономических связей должны быть готовы к тем изменениям, которые будут предлагаться не только государственными структурами, но и международными организациями, хозяйствующими субъектами и гражданским обществом.

В этой связи предлагаю рассмотреть существующие мировые тенденции в сфере местного самоуправления с целью учета их в ходе подготовки законодательной базы для эффективного и мобильного вхождения в международные процессы.

Приведу лишь три направления, которые можно условно назвать концепциями: концепция приграничных зон, концепция прибрежной зоны и концепция нациестроительства.

**Концепция приграничных зон** хорошо известна Северо-Западному округу Российской Федерации в рамках деятельности региональных международных организаций Совет Баренцев/Евроарктического региона и Северный Форум, касающиеся местного самоуправления<sup>3</sup>. Проектная деятельность по вопросам международной социальной практики в области образования, здравоохранения, коренного населения, молодежного и женского движения, в какой-то степени, вопросов ЖКХ имеет место быть.

Несмотря на то, что эти вопросы не касаются напрямую политических вопросов государственного устройства, как показывает опыт скандинавских муниципалитетов, то они являются ярким примером истории развития муниципалитетов. Так, финские муниципалитеты в своем развитии прошли путь от существовавшего с XVI века централизованного управления, разъединение институциональных связей между местным управлением и церковными приходами с конце XIX века, до наделения большими правами в определении своих приоритетов с конца XX века подходят к идее автономии от государства «местное самоуправление – это вспомогательный,

---

<sup>1</sup>Конституция РФ, принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.//Сайт Конституция Российской Федерации <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-10.htm> (Дата доступа 28.09.2011)

<sup>2</sup>ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ, принят Государственной Думой 16 сентября 2003 года, одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года [http://vff-s.narod.ru/fz/03/03\\_131.html](http://vff-s.narod.ru/fz/03/03_131.html)

<sup>3</sup>Приграничное сотрудничество субъектов Северо-Западного федерального округа//Маркушина Н.Ю., Харлампьева Н.К. Северо-Западный федеральный округ: внешние связи. СПб., 2008. С. 189- 218.

автономный от государства механизм власти»<sup>4</sup>. Так, в сентябре в Санкт-Петербурге прошла встреча с министром Норвегии по делам местного самоуправления и регионального развития г-жи Лив Сигне Наварсете (Liv Signe Navarsete), где в основном говорилось об укреплении и развитии демократии на местах<sup>5</sup>. Существование таких документов как «Рамочная Европейская конвенция о трансграничном сотрудничестве между территориальными административными единицами или местными органами власти», ратифицированная Российской Федерацией в январе 2003 года<sup>6</sup>, «Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации», утвержденная в феврале 2001 года Правительством Российской Федерации<sup>7</sup> в полной мере или частично должны будут работать в случае принятия законов о Северном морском пути и об Арктической зоне Российской Федерации. В таком случае, местному самоуправлению придется тщательно изучать механизм участия в таких формах как «еврорегион» с более эффективными намерениями, чем было раньше.

**Следующее направление - концепция прибрежной зоны.** Частичную реализацию данной концепции можно увидеть на примере Аландского острова, как «морской провинции и самоуправляющейся островной административной единицы»<sup>8</sup>, добившейся самостоятельного представительства в Северном Совете и присоединившейся к Европейскому Союзу. Органы местного самоуправления, имеющие выход к морским акваториям, попадают в т.н. *модель управления прибрежными зонами*. Согласно Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу<sup>9</sup> в Арктическую зону Российской Федерации входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, а также земли и острова и прилегающие к этим территориям, землям и островам, внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации. О развитии прибрежных зон и особенной роли в них муниципальных образований посвящен 12 пункт «Стратегии развития

---

<sup>4</sup> Pulma P., (1999) Municipal Autonomy, Local Democracy and State/Power and Bureaucracy in Finland 1809-1998. Edited by Selovuori Jorma. Helsinki, p.168.

<sup>5</sup> Встреча прошла в рамках Недели Северных стран в Петербурге 30 сентября 2011 года.

<sup>6</sup> Ратификация «Рамочная Европейская конвенция о трансграничном сотрудничестве между территориальными административными единицами или местными органами власти»// <http://www1.umn.edu/humanrts/euro/Rets106.html>

<sup>7</sup> Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации// <http://www.mid.ru/bdcomp/ns-osndoc.nsf/328b38e26cd6a9a943256a650025f9a6/37f9ca5f643a7e2e43256a72003ffd86!OpenDocument>

<sup>8</sup> Песонен П., Риихинен О. Динамичная Финляндия. Санкт-Петербург, 2007. С.237.

<sup>9</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу от 18 сентября 2008 г. Пр-1969.

морской деятельности Российской Федерации до 2030 года»<sup>10</sup>, который «предусматривает переход к комплексному подходу планирования *развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления*».

Что касается нового направления - управления прибрежными зонами, то первым официальным документом в этом плане является т.н. Инициатива ООН по Управлению прибрежными зонами (US Coastal Zone Management Act). Данная инициатива постоянно пополняется примерами «хорошего управления» (good governance) и «лучшего опыта» (best practice), исходя из которых, она законодательно совершенствуется. К тому примером является создание модели управления островным государством Сан Томе и Принсипи (Sao Tome and Principe, STP), расположенным на Западном побережье Африки в Гвинейском заливе. Модель управления прибрежным государством также основывается на семи принципах *океанического управления* - устойчивого развития, интеграции, общественного участия и информационной открытости, экосистемной основы управления, предупреждающего подхода, использования достижений науки, subsidiarity (децентрализация)<sup>11</sup>. Отсюда видно, распространение такого опыта управления, поддерживаемое международными организациями, дает возможность им продвигать различные типы управления, нацеленные на децентрализацию прибрежных зон. Примеры принятия и подписания региональных стратегий и планов действий устойчивого развития морей и прибрежных территорий отражены в Региональной программе морей ООН (The Regional Seas Programme, RSP) по охране морской окружающей среды и прибрежных территорий.<sup>12</sup> Таким образом, местным самоуправлениям было бы хорошо учесть вышеназванную концепцию во взаимодействиях с транснациональными компаниями и при работе с международными организациями.

**Третье направление, касающееся местного самоуправления называется - концепция «нациестроительства».** Растущее участие коренных народов в политических процессах признано Арктическим Советом «общей чертой политики в Арктике». В этой связи выдвигается

---

<sup>10</sup>Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года/Распоряжение правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. №2205-р. С.14.

<sup>11</sup>Towards a National Ocean Policy in SAO Tome and Principe. Division for Ocean affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs, The United Nations, New York, 2009. Me-Chinho Costa Alegre. P. 54.

<sup>12</sup>Программа ООН принятая в 1974 г. включает более 143 страны, охватывающий 18 регионов: Антарктику, Арктику, Балтийское, Черное море, Каспийское, Восточная Африка, Восточноазиатские моря, Средиземноморье, Северо-Восточная Атлантика, Северо-Восточный Тихий океан, Тихий океан, Красное море и Аденский залив, Морская организация стран ROPME (Бахрейн, Иран, Ирак, Кувейт, Оман, Катар, Саудовская Аравия, ОАЭ), Южноазиатские Моря, Юго-Восточная Тихоокеанская, Западная Африка, Карибское море.

концепция нациестроительства в Арктике<sup>13</sup>. Суть концепции нациестроительства заключается в обеспечении политической стабильности и становлении политических институтов на пересечении этнических связей. Североевропейский подход решения проблем коренных малочисленных народов Арктики рассматривает в рамках режима прав человека<sup>14</sup> в контексте «стремления коренных народов к самоуправлению, ставшей движущей силой децентрализации».<sup>15</sup> Точки соприкосновения основных и личных прав человека на примере норм Европейских стран на базе двух международных документов «Всеобщей декларации прав человека» и «Международного Пакта о гражданских и политических правах» 1966 года рассматриваются в рамках принципа «право на равную защиту и не дискриминации». Очевидно, что отстаивание правовой и политической легитимности коренными народами в дальнейшем, при поддержке мирового сообщества, будет нарастать.

Таким образом, европейская концепция приграничной зоны, океаническая концепция прибрежных зон и северо-американская концепция нациестроительства или народостроительства, как целенаправленная политика, касающаяся Арктической зоны Российской Федерации затрагивает все уровни взаимодействия местного самоуправления на всех уровнях: местного самоуправления, государственных структур, негосударственных акторов – международных организаций, транснациональных компаний и общественности, т.е. гражданского общества.

В этой связи предлагаю: создать Рабочую группу по изучению мирового опыта местного самоуправления по этим трем направлениям с целью оказания помощи местному самоуправлению по созданию базовых документов, касающихся взаимодействия местного самоуправления с государственными структурами и негосударственными акторами.

---

<sup>13</sup> Политические системы//Доклад о развитии человека в Арктике (ДоРЧА). Перевод с английского //Ред. А.В. Головнев. Екатеринбург, Салехард, 2007. 244 с. С.85.

<sup>14</sup> Университет Лапландии (Финляндия) в 2003 году был проведен семинар «Всеобщие права человека и защита, продвижение культуры национальных меньшинств и коренных народов: существует ли возможность режима прав человека в Троянском коне?»

<sup>15</sup> Политические системы//Доклад о развитии человека в Арктике (ДоРЧА). Перевод с английского //Ред. А.В. Головнев. Екатеринбург, Салехард, 2007. 244 с. С.93.