

# **Акторы местного самоуправления: формирование идентичности в контексте внедрения одноуровневой системы управления<sup>1</sup>**

**В. Р. Андрианов, А. Р. Кашеева**

*Виталий Ростиславович Андрианов*, стажёр-исследователь Лаборатории комплексных междисциплинарных проектов НИУ ВШЭ, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: lambowskeee@gmail.com

*Александра Романовна Кашеева*, стажёр-исследователь Лаборатории комплексных междисциплинарных проектов НИУ ВШЭ, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: sakashch@gmail.com

*Аннотация.* Целью статьи является исследование процессов формирования региональных идентичностей в контексте изменения системы местного самоуправления в России. Авторы опираются на оригинальные эмпирические данные, которые были получены в одном из преобразуемых в округ муниципальных районов Республики Карелия. Региональные идентичности формируются на разных уровнях в ходе процесса регионализации. Растущая самостоятельность регионов является причиной стремления государств к преобразованиям в сфере государственного и муниципального управления. В Карелии преобразование одного из муниципальных районов в муниципальный округ стало поводом для формирования политического антагонизма между городской и сельскими администрациями. Антагонизм выходит за пределы политико-административных отношений и находит выражение в нарративах о социальных и культурных факторах, конструирующих представление о границах региона. В ходе политического конфликта катализируются процессы формирования региональных идентичностей. В условиях объединения муниципальных образований отсутствие единого инфраструктурного кластера может привести к росту протестных настроений в сёлах, где в результате передачи полномочий в районный центр предполагается снижение уровня автономии в решении вопросов местного значения. Авторы приходят к выводу, что муниципальные преобразования могут способствовать формированию региональной идентичности в локальных сообществах сотрудников сельских администраций, что потенциально создает условия для более острого социального конфликта и политической дестабилизации региона.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, муниципальная власть, муниципальный округ, реформирование, централизация, объединение муниципальных образований, регионализация, региональная идентичность, Республика Карелия

DOI: 10.22394/2500-1809-2024-9-3-229-248

---

1. Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2024 году.

Вопросы административно-территориального устройства и внутригосударственных границ получают все больше внимания со стороны самых разных академических дисциплин: географии, политологии, социологии, экономики и юриспруденции. Вместе с этим растет значение внутреннего административного устройства и в региональной политике многих стран — среди них Швейцария (Steiner et al., 2017), Финляндия (Paasi, Zimmerbauer, 2011; Vainikka, 2013), Канада (Hall, Stern, 2009), Израиль (Reingewertz, 2012). Для России так же актуальна проблематика реформ административно-территориального деления и распределения властных полномочий. Последние 20 лет у нас происходят преобразования как на уровне субъектов Федерации — например, объединение Усть-Ордынского Бурятского автономного округа с Иркутской областью (Окунев, Осколков, Тисленко, 2020), так и на муниципальном уровне: происходит централизация власти и сокращение политической автономии в публичной сфере (Моляренко, 2021). Преобразование системы местного самоуправления является одним из самых важных примеров подобных изменений, происходящих в данный момент. Нам кажется необходимым изучать процессы реформирования МСУ<sup>2</sup> на уровне муниципальных властей, поскольку представители структур публичной власти оказываются первыми, чья деятельность преобразование затрагивает непосредственно.

В рамках данного исследования мы изучаем процессы формирования региональных идентичностей, которые инициированы административными преобразованиями, на примере одного из районов Республики Карелия. Переход от двухуровневой системы местного самоуправления к одноуровневой рассматривается как процесс централизации системы управления, который встретил сопротивление в среде некоторых акторов МСУ. В центре нашего исследования нарративы сотрудников администраций (как городской, так и сельских) и районных депутатов, а также других причастных к МСУ информантов. Идентичности, сформировавшиеся в процессе изменения административного устройства одного района, на наш взгляд, получили «региональный компонент», особенности формирования которого и будут изучены в рамках нашего исследования. Анализ нарративов акторов муниципальной политики позволит нам ответить на следующие вопросы:

1. Как объединение муниципальных образований воспринимается политическими акторами муниципальной власти на разных уровнях?
2. Как восприятие внедряемых реформ оказывает влияние на формирование региональных идентичностей?

Региональная идентичность стала одним из самых распространенных концептов современных социальных наук, и существует множество определений и подходов к ее исследованию. Концепция

---

2. Здесь и далее — местное самоуправление.

региональной идентичности существует в рамках междисциплинарных исследований, она используется антропологами, географами, политологами для описания различных явлений — от международных конфликтов до социальной географии. Такое широкое применение концепции естественным образом создает затруднения при попытке дать определение этому понятию. Майкл Китинг выделяет три составляющих региональной идентичности в контексте политического взаимодействия: когнитивная, эмоциональная и инструментальная. Когнитивный аспект подразумевает осознание границ своего региона, а также его отличий от других регионов; эмоциональный включает восприятие региона и его значение в процессах самоидентификации. Третий аспект, инструментальный, связан с коллективным действием, с тем, насколько регион способен стать основой для политической мобилизации (Китинг, 2003). Таким образом, основополагающий фактор для формирования региональной идентичности — восприятие региона и его границ.

Конструирование идентичности и региона является способом взаимодействия с пространством. Этот процесс напрямую связан с понятием власти — от определения внутригосударственных границ до формирования связей между территориальными образованиями (Paasi, 2020). Субнациональные акторы (субъекты государств от, например, штатов и областей до отдельных муниципалитетов) обретают все большую политическую и экономическую автономию внутри национальных акторов. Этот процесс называется регионализацией и может проходить на разных уровнях: политическом, экономическом и культурном. В 1980-х годах ученые, исследовавшие вопросы регионализации, обратили особое внимание на рост экономической самостоятельности отдельных муниципальных образований и предположили, что в будущем международное разделение труда будет включать в себя значительно больший компонент прямого межрегионального сотрудничества, не ограничиваясь отношениями между государствами. Такой подход в географии — прежде всего, экономической, социальной и политической — получил название «новый регионализм» (Китинг, 2003; Paasi, 2009). Теория нового регионализма часто становится основой для исследования процессов институционализации и деинституционализации регионов на субнациональном уровне и ниже, на уровне муниципалитетов. Оптика социальной географии акцентирует внимание на динамической природе региона и границ, и поэтому к ней прибегают при анализе реформ административно-территориального деления (напр.: Zimmerbauer, Suutari, Saartenoja, 2012).

Сторонники этого подхода иногда подвергаются критике (Bristow, 2018) за большой акцент на экономическом развитии и пренебрежение другими факторами. Тем не менее теория нового регионализма внесла значительный вклад в развитие региональных исследований, так как описывает процесс постепенной автономизации регионов. Однако регионализация — это не однонаправленный

*В. Р. Андрианов,  
А. Р. Кацеева*  
Акторы местного самоуправления: формирование идентичности в контексте внедрения одноуровневой системы управления

линейный процесс. Для образованных в его результате регионов, объединённых по экономическому, культурному или какому-то другому принципу, регионализация означает автономию в социально-экономическом развитии. В то же время государства в результате регионализации сталкиваются с необходимостью поддержания сложных и многоступенчатых механизмов государственного управления, с дроблением муниципальных единиц, их бюджетов. Регионализация создаёт сложные схемы распределения ресурсов, а ответственность за решение вопросов местного значения не всегда равномерно и транспарентно распределяется между органами власти (Кордонский, 2010; Ayres, 2018). В связи с этим многие страны мира, в том числе Россия, активно ищут более эффективные способы административно-территориальной организации.

### **Регионализация и региональные идентичности в России**

Существуют сравнительно-исторические исследования, которые рассматривают регионализацию в России начиная с XIX века (Clowes, Erbslöh, Kokobobo, 2018) как многоступенчатый процесс, через который прошло множество европейских государств. Начиная с 1990-х годов в рамках очередного этапа регионализации в России обострились процессы формирования региональных идентичностей на разных уровнях — в первую очередь на политическом и культурном. Это выражалось в повышении политической автономии и в использовании различных культурных компонентов (геральдика субъектов Федерации, локальный брендинг) для политической мобилизации (Туровский, 1999; Шевцова, Гилев, Завадская, 2022). Этот процесс сопровождался наибольшим повышением конфликтности в регионах, где проблематика получила эксплицитно выраженный этнический компонент (в первую очередь в национальных республиках): там он приводил к росту сепаратистских настроений, а в отдельных случаях и к вооруженным конфликтам. Однако к концу 1990-х годов в субъектах Федерации с преимущественно русским населением также шли процессы формирования региональных идентичностей. По мнению Р. Ф. Туровского, к этому привели адаптация региональных экономических акторов и властей к условиям рыночной экономики и общей тенденцией к автономизации региональных элит. Региональные идентичности формировались на разных географических уровнях: макрорегионов (Урал, Сибирь, Дальний Восток), субъектов Федерации и на уровне локальных субнациональных акторов (Туровский, 2003).

Однако в 2000-х годах вектор внутривнутриполитического развития России меняется и автономизацию регионов в 1990-х (как «русских», так и этнических) можно рассматривать как одну из возможных причин уже обратного процесса, который инициирован феде-

ральными властями, а именно как централизацию, в первую очередь политическую (Кордонский, Плюсин, 2011).

*В. Р. Андрианов,  
А. Р. Кацеева*  
Актеры местного самоуправления: формирование идентичности в контексте внедрения одноуровневой системы управления

## **Реформы МСУ в России**

### **Муниципальные преобразования и формирование региональной идентичности**

Данная статья не имеет цели подробно описывать современную систему и историю местного самоуправления в России, для авторов важнее отметить ключевые этапы и принципы развития.

В 1990-е годы российское законодательство предоставило органам местного самоуправления самостоятельность и выделяло их из системы государственной власти. В 2003 году был принят федеральный закон о местном самоуправлении<sup>3</sup>, который предполагает двухуровневую систему управления. Первый уровень составляют городские округа и муниципальные районы, а второй включает сельские и городские поселения. За последние двадцать лет система МСУ в России пережила множество значимых трансформаций, которые постепенно сокращали самостоятельность органов местного самоуправления.

Стремление властей реформировать систему муниципального управления обосновывается необходимостью решения ряда проблем (Пензиев, 2022):

1. Проблема распределения полномочий в области обеспечения вопросов местного значения. Распределение полномочий между районными и поселковыми уровнями муниципальной власти не всегда транспарентно, отрицательный эффект от этого выражается в отсутствии у местного населения информации о том, в какую именно администрацию следует обращаться для решения вопросов жизнеобеспечения на территории проживания.
2. Двухуровневая архитектура управления также создает почву для конфликтов между главами районов и главами сельских поселений вплоть до прямого неподчинения глав сельских поселений районным властям.
3. Дисбаланс в развитии территории района, вызванный различным экономическим потенциалом отдельных муниципальных образований внутри района.

---

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&vkart=card&nd=102083574&rdk=>

Перераспределение полномочий в пользу окружного центра, по мнению некоторых представителей органов власти<sup>4</sup>, должно решить данные проблемы. В частности, в 2021 году в Государственную Думу на рассмотрение был внесен законопроект об изменении системы местного управления, который предусматривает переход на одноуровневую систему и сокращение количества муниципальных образований<sup>5</sup>. Принятие поправок к Главе 8 Конституции Российской Федерации<sup>6</sup> стало логичным продолжением процесса централизации. По мнению ряда исследователей, законодательные нововведения последних лет говорят об унификации системы муниципальной власти в России, что можно расценивать как отказ от принципов независимости МСУ — в пределах своих полномочий — от федеральной власти, заложенных в 1990-е (Зазулина, 2022; Степанов, 2021; Гриценко, 2020). И хотя законопроект 2021 года не был окончательно принят, в ряде субъектов Российской Федерации в порядке эксперимента уже региональные власти начали переход на одноуровневую систему управления (Фадеева, 2022; Нешатаев, 2021; Кривоносова, 2021), а в отдельных российских регионах реформирование происходило и раньше, например, в Мурманской области, где в 2020 году Печенгский район был преобразован в Печенгский муниципальный округ.

Одним из субъектов Федерации, руководство которых приняло решение осуществить переход к системе округов, стала Республика Карелия. Несмотря на то что первые эпизоды укрупнения муниципалитетов в Карелии относятся к 2013 году, когда было укрупнено несколько сельских поселений, в 2014 году изменения не носили общереспубликанский характер. Тогда одно сельское поселение было присоединено к другому в рамках одного района, и на уровне района структура управления не изменилась. В 2014 году руководство республики обсуждало возможность более обширной кампании по укрупнению территорий, но конкретных законодательных решений принято не было. Однако с 2022 года карельские власти проводят политику по внедрению системы округов, которая сменит двухуровневое управление в районах. Развитие системы МСУ в Карелии проходит в рамках действия государственной программы «Развитие институтов гражданского общества и развитие местно-

4. Реформа МСУ: плюсы и минусы // Законодательное собрание Ленинградской области. URL: <https://www.lenoblzaks.ru/news/reforma-msu-plusy-i-minusy>

5. Законопроект № 40361-8 Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001022210060013>

го самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина», утвержденной постановлением правительства Республики Карелия от 19 декабря 2013 года № 365-П<sup>7</sup>. В 2022 году постановлением правительства Республики Карелия были приняты поправки к данному документу, которые предусматривали, кроме прочего, субсидирование местных бюджетов для муниципальных образований, которые были образованы путем объединения других муниципальных единиц. Появилась четкая формулировка<sup>8</sup> — «стимулирование объединения муниципальных образований». По состоянию на февраль 2024 года в муниципальные округа преобразованы 5 муниципальных районов. Правовыми основаниями для таких изменений стало принятие Законодательным собранием Республики Карелия типовых правовых актов об объединении всех районных поселений и наделения их совокупности статусом субъекта муниципального округа с одним административным центром в крупнейшем городе прежнего района. Кампания по преобразованию системы МСУ будет продолжаться. К примеру, 18 марта 2024 года прошли публичные слушания в Совете Сортавальского городского поселения (Сортавальский муниципальный район) на тему выдвижения инициативы о преобразовании сельских поселений Сортавальского муниципального района в Сортавальский муниципальный округ на рассмотрение депутатами Сортавальского района<sup>9</sup>. Инициатива была одобрена.

### Данные и методология

Для рассмотрения поставленных во введении вопросов мы используем полевые данные, которые были получены в ходе одной из экспедиций проекта «Открываем Россию заново» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Экспедиция проходила в Карелии в октябре 2023 года и представ-

7. Государственная программа Республики Карелия «Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина» // Министерство национальной и региональной политики Республики Карелия. URL: <https://nac.gov.karelia.ru/about/11120/>
8. Постановление правительства Республики Карелия «О внесении изменений в постановление правительства Республики Карелия от 19 декабря 2013 года № 365-П» // <https://gov.karelia.ru>. URL: [https://gov.karelia.ru/upload/iblock/8d3/286\\_P.pdf](https://gov.karelia.ru/upload/iblock/8d3/286_P.pdf)
9. Решение № 351 от 18.03.24 Об инициативе преобразования всех муниципальных образований, входящих в состав Сортавальского муниципального района Республики Карелия, путем их объединения в Сортавальский муниципальный округ Республики Карелия // Администрация Сортавальского городского поселения. URL: <https://xn--80aaagdg6etabtdlq.xn--p1ai/6467792979/2128018793/58655022/2375641831/>

ляла собой часть более комплексного и продолжительного социокультурного и экономического исследования Республики Карелия. Использованный в интервью опросник состоял из тематических блоков, которые затрагивали различные аспекты социокультурного развития региона. В числе этих блоков был также сегмент вопросов о развитии местного самоуправления. Интервью были полуструктурированными или неструктурированными. Во время интервью участники полевого исследования задавали вопросы о том, как информанты понимают суть реформы, каковы, на их взгляд, будут последствия ее имплементации на территории района (положительные и отрицательные — на субъективный взгляд каждого конкретного информанта). Период проведения полевого исследования хронологически совпал с подготовкой к изменению административного устройства Озерного<sup>10</sup> района Карелии, который посетили участники экспедиции.

Было получено согласие на аудиозапись и использование всех интервью — глубинных интервью с представителями действующих и бывших сотрудников администраций района. Также одно интервью было проведено в марте 2024 года в период действия ликвидационной комиссии, которая обеспечивала прекращение деятельности сельских поселений как юридических лиц. Кроме того, мы используем обезличенные и обобщенные данные из незаписанных на аудионоситель интервью других информантов. Всего было записано 13 интервью, которые прямо касались темы муниципальных преобразований. Следует отметить, что хотя местное население не из числа административного аппарата участвовало в интервьюировании, в их интервью не было обнаружено устойчивых или достаточных для анализа нарративов.

### **Кейс-стади: преобразование района в муниципальный округ в Карелии**

#### **Базовые позиции акторов МСУ в Озерном районе**

Для ответа на вопросы, которые были поставлены нами во введении, необходимо более глубокое понимание контекста возможного конституирования региональной идентичности. Мы упоминали, что идентичность может возникать в контексте политической мобилизации. Последняя может проявиться в условиях конфликта.

Выше мы говорили о ключевых проблемах, которые, по мнению законодателей, должны быть урегулированы изменениями в системе МСУ в России. Несогласованность действий районных и поселковых властей создает препятствие для решения социально-

---

10. При анализе кейса авторы будут использовать вымышленные названия населенных пунктов и других административных единиц.

экономических проблем на территории района в целом и сельских поселений в частности. В этой ситуации принципиальные противоречия и возможные риски выражаются в двух плоскостях: географическая близость органа управления территорией к населенным пунктам сельского поселения и вопрос распределения властных полномочий.

Первая проблема заключается в том, что расположенная в г. Озерном администрация представляет собой (как физически, так и функционально) властный орган районного уровня, и в переходный период возможны риски нарушения управления округом из-за нехватки кадров или организационных проблем. Его организационная структура и материальное обеспечение обусловлены необходимостью решения инфраструктурных задач районного (ныне — окружного) уровня, а также обеспечивать функционирование внутригородской территории. Сельская же администрация сформирована как орган муниципальной власти, географически расположенный в непосредственной близости к проживающему в населенном пункте населению:

*«Все-таки когда ты сидишь, и ты знаешь, <...> даже те же самые дороги, освещение. Когда тебе не надо дополнительно... (согласовывать свои действия. — Прим.) Вот ты на месте, у тебя есть свой бюджет, и ты знаешь, что у тебя проблема: там не горит фонарь, то тут тебе надо подсыпать, то тебе надо доделать. И ты знаешь, что у тебя на это заложены деньги, тебе не надо идти куда-то там (согласовывать свои расходы. — Прим.). То есть это все решается быстро» (СА-1, высокопоставленный сотрудник сельской администрации).*

Городская администрация предполагала купировать негативный эффект административных преобразований (по крайней мере, в начальный период после преобразования) сохранением кадров из сельских администраций:

*«То есть изначально мы будем формировать это теми людьми, которые сейчас там работают, которые готовы. Если где-то они там не будут справляться, мы будем, например, проводить ротации, замены и так далее» (ГА-3, высокопоставленный сотрудник администрации муниципального района).*

Вторая проблема заключается в том, что в условиях изменений политических конфигураций одними из первых реагируют представители местных политических элит, и в данном случае это выражается в конфликте между представителями администраций сельских поселений и районной администрации. У представителей городской администрации и сельских администраций, которые являлись субъектами в рамках одной административно-территориальной едини-

цы, сформировалось антагонистическое представление друг о друге как о субъектах, которые препятствуют друг другу в решении проблем местного населения:

*«Там каждое поселение считает себя каким-то самостоятельным более или... И в кучу их собрать достаточно сложно, потому что там депутатские корпусы у всех своеобразные»* (ГА-1, бывший выскопоставленный сотрудник администрации Озерного муниципального района).

Простейшее объяснение этого конфликта может заключаться в недовольстве сельских чиновников новой вертикалью управления и потерей ими политической субъектности. Но, на наш взгляд, неуместно ограничиваться только таким объяснением. В отдельных случаях именно перераспределение полномочий ведет к недовольству, но следует учитывать, что отдельные сельские администрации приветствовали преобразования, так как преобразование района в округ — это не только потеря автономии, но также и передача ответственности за обеспечение жизнедеятельности населения окружной администрации:

*«Но, поскольку мы достаточно так, лояльно, были к этому сами настроены, и у нас не было такого, что мы хотели оставаться отдельной единицей, грубо говоря, отдельным поселением, потому что мы... ну главная проблема в том, что мы глубоко дотационные, поэтому у нас вообще, в принципе, не возникало проблем, хотим мы, не хотим... (объединения)»* (СА-1с, сотрудник сельской администрации).

### **Антагонизм в конструировании нового региона**

Границы региона могут иметь сложное устройство и формироваться различными практиками — политическими, социальными, культурными. Помимо административного компонента, вроде создания территориальных единиц и разграничения политических полномочий, границы могут изучаться и на других уровнях: социальном, культурном и уровне самоидентификации. Социальный уровень основывается на социальных связях и отношениях, культурный аспект включает в себя историю и нарративы, а уровень самоидентификации основывается на эмоциональном восприятии территории и ассоциировании с ней (Zimmerbauer, Suutari, Saartenoja, 2012). Политико-административный аспект границ мы постарались описать выше. Далее мы проанализируем процессы, затронутые реформой на социальном и культурном уровнях, а также их роль в конструировании региональной идентичности.

Со стороны городской администрации образ Озерного района диктуется единым и однородным, что не находит понимания на бо-

лее низком уровне управления — в сельских поселениях. Озерный, провозглашающий себя центром с еще большими полномочиями, воспринимается как самозванец, поскольку в сознании людей он не сумел обрести необходимые черты. В нарративах жителей района возникает непривлекательный образ центра, который ассоциируется главным образом с бюрократическими нуждами. Один из аргументов против объединения заключается в том, что город, в котором не решены коммунальные проблемы, не сможет привести в порядок и села в своем подчинении.

Модель региона с единым центром на практике рискует оказаться несоответствующей действительности. Например, некоторые функции центра выполняет один из более крупных поселков (п. Речной), который предоставляет доступ к услугам, отсутствующим в других сельских поселениях района. Так, в нем находится лютеранский приход, который посещают лютеране из соседних сел района. Также в этом более крупном поселке функционирует общеобразовательная школа, которая предоставляет возможность обучения в 10–11-х классах. Между Речным и другими равнозначными по статусу поселками обучающихся развозит школьный автобус. Родители из других сел и поселков в некоторых случаях переводят своих детей в школу Речного заблаговременно, до 10-го класса, чтобы ребенку было легче адаптироваться в новом коллективе.

Более того, географическое расположение Речного оказывается транспортно более доступным, чем районный центр. Через поселок проходит автомобильная дорога федерального значения, наличие которой является важным экономическим фактором — благодаря такому расположению в Речном останавливаются туристы, которые проезжают мимо отдаленного от автодороги Озерного. Некоторые жители Озерного высказывают недовольство географическим расположением города — в стороне от автодороги:

*«Пытались везде, где только можно поучаствовать, во всех программах. Какие-то там знаки на федеральной дороге повесить. Это тоже, даже не представляете, сколько это стоит. Если хлопотать, чтобы повесить какой-то указатель для того, чтобы федеральная дорога... Ходили там звонить, писать... месяцами переписки вели для того, чтобы поставить один стенд в какой-нибудь зоне отвода дороги федеральной. Все это сделано, но пока еще...»* (ГА-1, бывший высокопоставленный сотрудник администрации Озерного муниципального района).

Еще одной важной точкой на ментальной карте жителей района является административный центр соседнего района — Новосоветского. Новосоветский — более крупный город, чем Озерный. Он имеет хорошую транспортную доступность и привлекателен в том числе этим. Ему отдают предпочтение при, например, проведении досуга, и даже социальные функции, которые формально должен

выполнять районный центр, иногда берет на себя крупный город в соседнем районе. Например, за более качественными медицинскими услугами жители западной части Озерного района скорее поедут в Новосветский:

*«Он более развит во всех отношениях. И в экономике, и в культуре. Да и вообще. Как-то в Озерном (никакие услуги) даже не рассматривается. Новосветский, хотя они (врачи из Новосветского) сейчас отказываются брать, ну доктора как бы на прием отказываются с другого района брать. Всеми путями, правдами, неправдами, туда идешь. <...> Новосветский ближе. Именно по душе. И мы даже говорили, давайте нас к Новосветскому району присоединим, и согласны туда уйти. Уже бог с ним. Если уж хотите увидеть это, давайте нас туда» (СА-4, сотрудник сельской администрации).*

Большое расстояние и недоступность центра разрушают его и без того слабые социальные и культурные связи с другими населенными пунктами района. Символический образ Озерного связан с его транспортной недоступностью — автобус ходит редко и по неудобному расписанию, в то время как до Новосветского добраться легче, хоть он и расположен дальше. Из цитаты, приведенной выше, также видно, что вопросы мобильности могут стать катализатором более серьезных изменений — социальные и экономические вопросы начинают участвовать в процессах формирования (или трансформации) региональной идентичности. Можно сделать вывод, что развитие мобильности является одной из главных деструктивных сил. Возможность перемещения в пространстве, пересечения границ, миграции разрушает сформированные связи внутри региона, связи между территорией и людьми, проживающими на ней. По этой причине Ансси Пааси предлагает различать два понятия — «идентичность региона» и «региональная идентичность». Первое отсылает к природным и культурным образам, приписываемым определенному региону в политических, научных, экономических дискурсах. Второе также может быть названо «региональным сознанием», и связано с процессами самоидентификации людей с территорией (Paasi, 2003).

Такой подход можно применить и в нашем исследовании, поскольку регион имеет необычную историю миграций. Нам сложно судить о том, как реформа повлияла на идентичность региона, на культурный компонент конструирования представлений о старом и новом, и для этого есть две причины. Первая заключается в его истории в новейший период. В 1940-е годы население территории, на которой сегодня расположен Озерный муниципальный округ, поменялось почти полностью, когда территории этой области Карелии перешли под окончательный контроль СССР и были интегрированы в составе Карело-Финской ССР. Финское население

ние мигрировало в Финляндию, а эти территории заселили иммигранты со всего СССР. Во-вторых, Озерный район как административно-территориальная единица возник не слишком давно — в 1966 году. Таким образом, недолгая советская и российская история этих мест, а также изменения в административно-территориальном устройстве не позволяют говорить об общей культурной идентичности местных жителей. Можно было бы ожидать конструирования региональной идентичности на основе общего исторического опыта, но мы этого не заметили. Возможно, дело как раз в том, что общую историю имеют только территории, но не люди, живущие здесь.

Конфликт между акторами разного уровня местного самоуправления, а также жителями сел и районными властями актуализирует идентичности, которые до этого не имели эксплицитного выражения. Несогласие с новым устройством политико-административных отношений приводит к открытому протесту. Этот протест, конечно, происходит в рамках правовых процедур, и выражают его установленным сверху способом — общепоселковым голосованием — тем не менее это событие становится поводом пересмотреть свое место в системе местного самоуправления:

*«У нас было, когда вот перед объединением, у нас публичные слушания проходили, были собрания. Столько было людей. У нас люди вообще никогда не приходили на собрания. Абсолютно. Было собрание, здесь, в Речном, собирали. Но приезжали люди с (соседних деревень). У нас очень было много. Мы все проголосовали против. Это у нас единственное было Речное сельское поселение, которое проголосовало против этого объединения. Все остальные были за. То есть Лесной, Заозерый<sup>11</sup> и город Озерный, они были за. Но наше мнение как-то так не учлось» (СА-4, сотрудник сельской администрации).*

Голосование ничего не меняет, поскольку Речное оказывается единственным поселением (из необходимых двух), высказавшемся против. Однако факт одинокого противостояния с центром усиливает региональную идентичность в Речном, что позволяет местным жителям говорить о своем несогласии с политикой центра все более открыто. При этом объединение представляется как негативное решение для всех сельских поселений в районе. А выбор в пользу реформы объясняется давлением сверху.

*«Были в других поселениях депутаты против. Как-то их, видимо, переубедили, потому что к нам приезжали и лоббировали другие интересы. Конкретно разговаривали с депутатами, здесь собирали, убеждали, плюсы называли» (СА-5, высокопоставленный сотрудник сельской администрации).*

11. Лесное и Заозерное — сельские поселения в составе Озерного района.

Таким образом, самоидентификация акторов МСУ в Озерном районе происходила на основе двух факторов: политического и территориального. Политический фактор создает предпосылки для конфликтной ситуации, в условиях которой может формироваться региональная идентичность как реакция в сообществе прежних политических элит. Также в структуре идентичностей акторов МСУ выстраиваются представления о собственной территориальной локализации. Если Озерная городская администрация рассматривает округ как единую социально-экономическую сущность в установленных законом традиционных границах Озерного уже муниципального округа, то у сельских администраторов в ходе потери субъектности в рамках системы МСУ идентичность формируется с учетом собственного представления о социально-экономическом положении поселения. Представители сельских администраций в своих нарративах анализируют уже свою материальную и инфраструктурную взаимосвязь как с Озерным, так и с некоторыми другими ближайшими центрами районного уровня (например, с г. Новосоветским). И если в условиях экономической и муниципальной автономии таких противоречий с необходимостью соотнесения себя с Озерным районом не существовало, то при ослаблении своей агентности этот фактор становится важнейшим.

### **Выводы**

В рамках нового регионализма исследователи нередко говорят о повышении уровня самостоятельности отдельных и небольших административно-территориальных единиц. Эта самостоятельность вовсе не означает единовременное уравнивание в юридическом статусе многочисленных мелких территориальных единиц. Процесс регионализации локализуется на разных пространствах и происходит с разной интенсивностью и поэтому может привести к разным последствиям.

Анализ нарративов акторов МСУ бывшего Озерного района позволяет нам сделать несколько выводов об особенностях формирования региональных — в самом широком понимании — идентичностей. Ключевым компонентом этих идентичностей становится представление о территории, на которую легитимно могут распространяться их властные полномочия и на которой акторы МСУ могут эффективно выполнять свои обязательства. Рассмотренный нами эпизод ограничился развитием мелкомасштабного внутрисистемного протеста, который выражался в использовании предусмотренных законодательством возможностей выражения несогласия, в частности поселкового голосования, что для населения сельского поселения является фактически плебисцитом. Наиболее эффективное урегулирование проблем социально-экономического развития всего населения может быть достигнуто за счет централизованного

перераспределения всех имеющихся на территории единиц доходов. Однако в условиях регионализации эти нарративы не подкрепляются аргументами, которые могли бы убедить представителей локальных элит в эффективности предлагаемых изменений. Актуализация локальной идентичности в данном случае является реакцией на изменения, легитимность которых подвергается сомнениям.

В этих условиях регионализация локальных сообществ может создать угрозу для легитимности муниципальных властей, что будет способствовать снижению управляемости региона.

Решением этой проблемы может быть сбалансированный подход к организации МСУ, в особенности в сельской местности. С. Г. Кордонский отмечал (Кордонский, 2010), что «окружной» формат развития территорий был характерен для сравнительно небольших территорий, которые составляли единое экономическое пространство с центром, как правило, в городе. Это было особенно актуально для государства с плановой экономикой, так как городское и сельское развитие — хотя бы теоретически — происходило согласованно. Современные административные границы в российских регионах нередко повторяют советские, а ряд сельских территорий сохранил свою юридическую связь, но не всегда экономическую, инфраструктурную и социальную с городом. Дисбаланс полномочий в пользу административного центра может потенциально привести к эскалации социальной напряженности.

Данный опыт может масштабироваться и провоцировать более крупные кризисы на следующих региональных уровнях. Некоторые политические деятели ранее относили Карелию к регионам с повышенным протестным потенциалом<sup>12</sup>. В таких регионах изменение политической структуры может стать фактором, который дестабилизирует политическую обстановку. Один из информантов, который является высокопоставленным сотрудником сельской администрации другого района Карелии, также выразил мнение, что данные изменения могут отразиться на политической обстановке в регионе. Проблематизация местного самоуправления, которое имеет ключевое значение при решении вопросов местного значения, может стать причиной общественных движений в сторону пересмотра границ российских регионов, что уже наблюдалось в других частях России (напр., Ростовская область<sup>13</sup>, Курганская область<sup>14</sup>,

12. Названы самые протестные регионы России // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2015/05/12/reg-sibfo/protest-anons.html>

13. В Ростовской области в ряде районов выразили желание уйти в другой регион // Блокнот. Ростов-на-Дону. URL: <https://bloknot-rostov.ru/news/deputat-kolomeytsev-rasskazal-cto-nekotorye-munits-1698159>

14. Жители курганского округа просят провести референдум о присоединении к Свердловской области // URA.RU — Информационное агентство. URL: <https://ura.news/news/1052594786>

Республика Чувашия<sup>15</sup>). Данные движения были спорадическими и неорганизованными, однако их появление сигнализирует о возможных рисках при реформировании системы МСУ, в особенности в сельской местности, где вопросы развития инфраструктуры тесно взаимосвязаны с вопросами локальной политики. Информанты также отмечали, что возможной мотивацией внедрения одноуровневой системы для региональных властей может быть стремление к консолидации бюджетов в целях экономии выделяемых средств и субсидий. Перераспределение затрат на развитие сельских территорий (несмотря на их экономическую несамостоятельность) повредит инфраструктурному развитию, что также усилит и протестный потенциал, и социальное напряжение за пределами муниципальных центров, а также будет способствовать внутренней миграции.

### Библиография

- Гриценко Е. В. (2020). Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. Т. 137. № 4. С. 80-97.
- Зазулина М. Р. (2022). Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. Т. 7. № 3. С. 275-284.
- Китинг М. (2003). Новый регионализм в Западной Европе // Логос. Т. 40. № 6. С. 67-116.
- Кордонский С. Г. (2010). Россия. Поместная федерация. М.: Издательство «Европа».
- Кордонский С. Г., Плюсин Ю. М. (2011). Местное самоуправление или муниципальная власть? // XI международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества / Е. Г. Ясин (ред.). М.: Издательский дом НИУ ВШЭ. С. 167-178.
- Моляренко О. А. (2021). Местное самоуправление в современной России, или Хроники крайней власти // Мир России. Социология. Этнология. Т. 30. № 2. С. 8-28.
- Окунев И. Ю., Осколков П. В., Тисленко М. И. и др. (2020). Объединение регионов Российской Федерации: Социологические данные, глубинные интервью, сравнительный анализ. М.: Аспект Пресс.
- Пензиев М. В. (2022). Концептуальные проблемы реформы местного самоуправления в России // Российское право: образование, практика, наука. № 4. С. 63-71.
- Плюсин Ю. М. (2022). Социальная структура провинциального общества. М.: Common Place; Фонд социальных исследований «Хамовники».
- Степанов М. М. (2021). Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. Т. 16. № 5. С. 35-41.
- Туровский Р. Ф. (1999). Региональная идентичность в современной России // Российское общество: становление демократических ценностей? / П. Макфол, А. Рябов (ред.). М.: Гендальф. С. 87-136.
- Урманов Д. В. (2010). Локальные территории в пространственном развитии системы «центр-периферия» // Вестник Томского государственного университета. № 339. С. 127-131.
- Фадеева О. П. (2022). Трансформация сельского самоуправления: сибирский фокус // Крестьяноведение. Т. 7. № 2. С. 122-157.

---

15. Город предлагают вернуть обратно // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6650894?ysclid=lvbb09ks3538600791>

- Шевцова И. К., Гилев А. В., Завадская М. А. (2022). Когда мэры против: факторы муниципальной автономии в условиях централизации // Мир России. Социология. Этнология. Т. 31. № 2. С. 75-96.
- Ayres S. (2018). Regional governance and democracy // Handbook on the Geographies of Regions and Territories / A. Paasi, J. Harrison, M. Jones eds. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. P. 219-231
- Bristow G. (2018). New regionalism // Handbook on the Geographies of Regions and Territories / A. Paasi, J. Harrison, M. Jones eds. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. P. 67-79
- Clowes E. W., Erbslöh G., and Kokobobo A. (eds). (2018). Russia's Regional Identities: The Power of the Provinces. New York: Routledge.
- Hall P., Stern P. (2009). Reluctant rural regionalists // Journal of Rural Studies. Vol. 25. № 1. P. 67-76.
- Paasi A. (2003). Region and place: regional identity in question // Progress in human geography. Vol. 27. № 4. P. 475-485.
- Paasi A. (2020). From bounded spaces to relational social constructs: Conceptualisation of the region in geography // The multidimensionality of regions in world politics / P. Kohlenberg, N. Godehardt (eds.). Routledge. P. 17-35.
- Paasi A., Zimmerbauer K. (2011). Theory and practice of the region: a contextual analysis of the transformation of Finnish regions // Treballs de la Societat Catalana de Geografia. Vol. 71-72. P. 163-178.
- Reingewertz Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel // Journal of Urban Economics. Vol. 72. P. 240-251.
- Steiner R., Kaiser C. (2017). Effects of amalgamations: Evidence from Swiss municipalities // Public Management Review. Vol. 19. № 2, P. 232-252.
- Vainikka J. (2013). The role of identity for regional actors and citizens in a splintered region: The case of Päijät-Häme, Finland // Fennia. Vol. 191. № 1. P. 25-39.
- Zimmerbauer K., Suutari T., Saartenoja A. (2012). Resistance to the deinstitutionalization of a region. Borders, identity and activism in a municipality merger // Geoforum. Vol. 53. № 6. P. 1065-1075.
- Zimmerbauer K., Paasi A. (2013). When old and new regionalism collide: deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations // Journal of Rural Studies. Vol. 30. P. 31-40.

*В. Р. Андрианов,  
А. Р. Кащева*  
Акторы местного самоуправления: формирование идентичности в контексте внедрения одноуровневой системы управления

### **Actors of local self-government: Identification in the single-tier management system**

*Vitaly R. Andrianov*, Research Assistant, Laboratory for Comprehensive Interdisciplinary Projects, Higher School of Economics. Myasnitskaya St., 20, Moscow, 101000. E-mail: lambowskeee@gmail.com

*Aleksandra R. Kashcheeva*, Research Assistant, Laboratory for Comprehensive Interdisciplinary Projects, Higher School of Economics. Myasnitskaya St., 20, Moscow, 101000. E-mail: sakashch@gmail.com

**Abstract.** The article aims at showing how regional identities are constructed under changes in the Russian local self-government system. The authors conducted an empirical study in one Karelian municipal district during its transformation into a single-tier municipality. Regional identities can be constructed at different levels during regionalization; therefore, an increase in the subnational autonomy often makes governments reform their regional and municipal policies. In Karelia, the transformation of one municipal district has led to political antagonism between its central and rural administrations. This antagonism goes beyond political-administrative relations and is manifest-

ed in narratives about social and cultural factors affecting the perception of regional boundaries. Thus, the political conflict affects the regional identity construction. When municipalities are united, the lack of a single infrastructure cluster would lead to an increase in protest sentiments in rural administrations, since the transfer of powers to the district center is expected to reduce the level of autonomy in resolving local issues. The authors conclude that municipal transformations would contribute to regional identification of rural administration staff, potentially leading to acute social conflicts and political destabilization in the region.

**Key words:** local self-government, municipal authorities, municipal district, reforms, centralization, municipal amalgamation, regionalization, regional identity, Republic of Karelia

## References

- Ayres S. (2018) Regional governance and democracy. *Handbook on the Geographies of Regions and Territories* (Eds. By A. Paasi, J. Harrison, M. Jones), Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 219–231.
- Bristow G. (2018) New regionalism. *Handbook on the Geographies of Regions and Territories* (Eds. By A. Paasi, J. Harrison, M. Jones), Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 67–79.
- Clowes E. W., Erbslöh G., Kokobobo A. (Eds) (2018) *Russia's Regional Identities: The Power of the Provinces*, New York: Routledge.
- Fadeeva O. (2022) Transformatsija selskogo samoupravljenija: sibirsky fokus [Rural self-government transformation: A Siberian case]. *Russian Peasant Studies*, vol. 7, no 2, pp. 122–157.
- Gritsenko E. (2020) Federalizm i mestnoe samoupravlenie v svete rossijskoj konstitucionnoj reformy 2020 goda [Federalism and local self-government in the context of the Russian 2020 constitutional reform]. *Comparative Constitutional Review*, vol. 137, no 4, pp. 80–97.
- Hall P., Stern P. (2009) Reluctant rural regionalists. *Journal of Rural Studies*, vol. 25, no 1, pp. 67–76.
- Keating M. (2010) Novy regionalizm v Zapadnoj Evrope [The new regionalism in Western Europe]. *Logos*, vol. 40, no 6, pp. 67–116.
- Kordonsky S. (2010) *Rossija. Pomestnaja federatsija* [Russia. Federation of Estates], Moscow: Izd-vo "Evropa".
- Kordonsky S., Plusnin J. (2011) Mestnoe samoupravlenie ili munitsipalnaja vlast? [Local self-government or municipal authority?]. *XI mezhdunarodnaja nauchnaja konferentsija po problemam razvitija ekonomiki i obshchestva*. (Ed. by E. Yasin), Moscow: HSE Publishing House, pp. 167–178.
- Molyarenko O. (2021) Mestnoe samoupravlenie v sovremennoj Rossii, ili khroniki krainei vlasti [Local self-government in contemporary Russia, or chronicles of extreme power]. *Universe of Russia. Sociology, Ethnology*, vol. 30, no 2, pp. 8–28.
- Okunev I., Oskolkov P., Tislenko M. (2020) *Objedinenie regionov Rossijskoj Federatsii: Sociologicheskie dannye, glubinnye intervju, sravnitelny analiz* [Regional consolidation in the Russian Federation: Sociological data, In-Depth Interviews, Comparative Analysis], Moscow: Aspect Press.
- Paasi A., Zimmerbauer K. (2011) Theory and practice of the region: A contextual analysis of the transformation of Finnish regions. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, vol. 71–72, pp. 163–178.
- Paasi A. (2003) Region and place: Regional identity in question. *Progress in Human Geography*, vol. 27, no 4, pp. 475–485.
- Paasi A. (2020) From bounded spaces to relational social constructs: Conceptualization of the region in geography. *The Multidimensionality of Regions in World Politics*. (Ed. by P. Kohlenberg, N. Godehardt), Routledge, pp. 17–35.

- Penziev M. (2022) Kontseptualnye problemy reformy mestnogo samoupravlenija v Rossii [Conceptual issues of the local government reform in Russia]. *Russian Law: Education, Practice, Science*, no 4, pp. 63–71.
- Plyusnin Yu. (2022) *Sotsialnaja struktura provintsialnogo obshchestva* [Social Structure of the Russian Provincial Society], Moscow: Common Place; Fond sotsialnyh issledovanij "Khamovniki".
- Reingewertz Y. (2012) Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, vol. 72, pp. 240–251.
- Shevtsova I., Gilev A., Zavadsкая M. (2022) Kogda mery protiv: factory munitsipalnoj avtonomii v uslovijah tsentralizatsii [When mayors oppose: Factors of municipal autonomy under centralization]. *Universe of Russia. Sociology. Ethnology*, vol. 31, no 2, pp. 75–96.
- Steiner R., Kaiser C. (2017) Effects of amalgamations: Evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, vol. 19, no 2, pp. 232–252.
- Stepanov M. (2021) Mestnoe samoupravlenie v kontekste konstitutsionnoj reformy 2020 goda [Local self-government in the context of the Russian 2020 constitutional reform]. *Actual Problems of the Russian Law*, vol. 16, no 5, pp. 35–41.
- Turovsky R. (1999) Regionalnaja identichnost v sovremennoj Rossii [Regional identity in contemporary Russia]. *Rossijskoe obshchestvo: stanovlenie demokraticeskijh tsennostej?* [Russian society: Development of democratic values?]. (Ed. by P. McFaul, A. Ryabov), Moscow: Gendalf, pp. 87–136.
- Urmanov D. (2010) Lokalnye territorii v prostranstvennom razvitii sistemy "tsentr-periferija" [Local territories within the "core–periphery" system of spatial development]. *Tomsk State University Journal*, no 33, pp. 127–131.
- Vainikka J. (2013) The role of identity for regional actors and citizens in a splintered region: The case of Päijät-Häme, Finland. *Fennia*, vol. 191, no 1, pp. 25–39.
- Zazulina M. (2022) Vstroitsja v sistemu: mestnoe samoupravlenie v uslovijah novoj federalnoj reformy [To become part of the system: Local self-government under the new federal reform]. *Bulletin of the Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences*, vol. 7, no 3, pp. 275–284.
- Zimmerbauer K., Suutari T., Saartenoja A. (2012) Resistance to the deinstitutionalization of a region. Borders, identity and activism in a municipality merger. *Geoforum*, vol. 53, no 6, pp. 1065–1075.
- Zimmerbauer K., Paasi A. (2013) When old and new regionalism collide: Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations. *Journal of Rural Studies*, vol. 30, pp. 31–40.

*В. Р. Андрианов,  
А. Р. Кацеева*  
Актеры местно-  
го самоуправления:  
формирование  
идентичности  
в контексте вне-  
дрения одноуров-  
невой системы  
управления

**Приложение. Список информантов**

Шифр	Данные об информанте <sup>16</sup>
ГА-1	Бывший высокопоставленный сотрудник администрации Озерного муниципального района
ГА-2	Высокопоставленный сотрудник администрации Озерного муниципального района
ГА-3	Высокопоставленный сотрудник администрации Озерного муниципального района
СА-1	Высокопоставленный сотрудник сельской администрации
СА-2	Сотрудник сельской администрации
СА-3	Сотрудник сельского учреждения культуры
СА-4	Сотрудник сельской администрации
СА-5	Высокопоставленный сотрудник сельской администрации
СА-6	Сотрудник сельского учреждения образования
СА-7	Представитель местной религиозной организации
СА-8	Житель посёлка, сотрудник государственного учреждения вне системы власти
СА-9	Высокопоставленный сотрудник сельской администрации (Новосоветский район)
СА-10	Сотрудник сельской администрации

16. Должности указаны на момент записи интервью.