

Владимир МИРОШНИК

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ОБОСОБЛЕННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ НА ПРИМЕРЕ КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье на примере Кемеровской области анализируется опыт органов местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти в реализации им конституционного принципа организационной обособленности. Рассматривается процесс становления органов местного самоуправления в 1990-е гг., анализируются современные проблемы деятельности органов местного самоуправления. Предлагаются некоторые рекомендации законодательного и практического порядка по совершенствованию системы и структуры органов местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальное образование, организационная обособленность органов местного самоуправления, органы местного самоуправления, реформа местного самоуправления

Органы местного самоуправления, как и все местное самоуправление, представляют собой в России самостоятельную систему, самостоятельный уровень публичной власти¹. Вместе с тем применительно к органам местного самоуправления ни Конституция, ни Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ-131) не применяют понятие *система*. Они оперируют понятием *структура* органов местного самоуправления.

От прямой зависимости к организационной обособленности

На разных этапах формирования местного самоуправления в современной России система органов местного самоуправления претерпевала существенные изменения, в т.ч. по степени организационной обособленности. Она зависела и от правовых концепций, и от политической ситуации как в России, так и в отдельных ее регионах.

Впервые органы власти приобрели правовые признаки органов местного самоуправления в начале 1990-х гг. Законом «Об общих началах

¹ Конституция РФ и Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установили, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (Собрание законодательства РФ. 26.01.2009 г. № 4. Ст. 445; 06.10.2003 г. № 40. Ст. 3822).

местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» местные Советы были выделены из системы единой государственной власти. Их наделили собственными полномочиями, позволив самостоятельно определять их структуру и штаты, а также распоряжаться принадлежащими им средствами и имуществом.

Тем не менее, говорить о реальной самостоятельности органов местного самоуправления было преждевременно. Заложенный законом принцип организационной самостоятельности без детальной его проработки вступил в противоречие с принципом двойного подчинения исполнительных органов по вертикали и в ряде случаев привел к дестабилизации управления. Естественной реакцией был *возврат к положению, существовавшему до принятия союзного закона*².

Закон от 06 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» (далее Закон 1991 г.) в дополнение к местному Совету учредил исполнительно-распорядительный орган — местную администрацию и ее главу. Обширный перечень полномочий главы, в т.ч. по ключевым вопросам, создал реальные предпосылки к смещению центра тяжести в системе органов местного самоуправления от представительной власти к исполнительной.

После августовского путча 1991 г. Указом Президента РСФСР Б. Ельцина от 25.11.1991 г. «О порядке назначения глав администраций» выборы глав были отменены, а правом их назначения по согласованию с местными Советами наделены назначаемые Президентом главы краевых и областных администраций³.

Таким образом, организационная обособленность органов местного самоуправления стала декларативной. В Законе 1991 г. в полном объеме были воспроизведены принцип двойного подчинения местных администраций и право вышестоящих Советов и исполнительно-распорядительных органов отменять решения нижестоящих Советов и администраций.

Так была вновь воспроизведена властная вертикаль, но теперь уже в президентской модели. Глава местной администрации полностью зависел от главы администрации субъекта Федерации. По сути, он был представителем государства, а не субъектом местного самоуправления. Представительные органы местного самоуправления в этих условиях могли осуществлять лишь совещательные функции. А после октябрьских событий 1993 г. в Москве они и вовсе были распущены. Функции Советов до новых выборов представительных органов местного самоуправления были переданы соответствующим местным администрациям.

После принятия Конституции 1993 г. возник существенный разрыв между конституционными принципами местного самоуправления и практикой организации местной власти. Его был призван преодолеть Федеральный закон от 29.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ-154).

² Проблемы реформирования местного самоуправления в России (1990–2006 годы). М.: Издание Совета Федерации, 2006. С. 70.

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР, 28.11.91. № 48. Ст. 1677.

Принципиальным положением закона был *прямой запрет* осуществления местного самоуправления органами государственной власти и ее должностными лицами. Это право было закреплено за населением муниципального образования. Закон установил обязательное наличие в муниципальном образовании выборных органов местного самоуправления. В ст. 15 прямо говорилось об одном из них – представительном органе.

Должность главы муниципального образования закон допускал как возможность. Глава мог избираться как населением, так и представительным органом из своего состава. Закон не установил обязательного перечня полномочий главы муниципального образования.

Региональные власти, реализуя нормы ФЗ-154, установили в своих законах такую систему органов местного самоуправления, которая закрепила исполнительную вертикаль. Показательным примером сложившегося положения была ситуация в Кемеровской области.

Становление и развитие органов местного самоуправления

Из-за политического противостояния между Законодательным Собранием и администрацией области до 1997 г. в Кемеровской области *отсутствовало законодательство о местном самоуправлении*. Назначенные главой администрации области и зависимые от него главы администраций городов и районов, которые хотя и имели право назначить выборы, делать этого не решались, ссылаясь на отсутствие областного закона о выборах.

Исключением стал город Кемерово. Глав республиканских, краевых и областных центров в соответствии с упомянутым Указом Президента РФ назначили не главы субъектов Федерации, а сам Президент. Назначенный таким способом глава города Кемерово В. Михайлов получил относительную независимость от главы областной администрации М. Кислюка. Это позволило городской администрации подготовить проект устава города, организовать его широкое обсуждение и, воспользовавшись выборами в Государственную Думу, объявить на 17 декабря 1995 г. городской референдум по принятию устава. Устав города Кемерово был успешно принят⁴. 25 февраля 1996 г. в соответствии с ним состоялись выборы, на которых были избраны глава города (В. Михайлов) и 21 депутат Кемеровского городского Совета народных депутатов⁵. Органы местного самоуправления города были сформированы демократическим путем.

Примеру Кемерово последовали другие города и районы области. В городах Новокузнецк, Ленинск-Кузнецкий, Полысаево, Тайга, Березовский, в Кемеровском, Новокузнецком, Ижморском, Чебулинском районах, а также в других городах и районах области 17 декабря 1995 г. прошли референдумы, на которых были приняты их уставы⁶. Однако принятие уставов *не гарантировало проведение выборов*.

Так, в городе Тайга по принятому на референдуме 25 декабря 1995 г. уставу города выборы должны были состояться в марте 1996 г. Но об-

⁴ Кемерово (Кемеровская городская газета), 16 нояб. 1995 г., 30 нояб. 1995 г.

⁵ Кемерово, 1 марта 1996 г.

⁶ Государственный архив Кемеровской области (ГАКО), Ф. Р-1224, оп. 7, д. 4, л. 3–32, 34–47, 67–77, 82–96, 97–111, 130–140.

ластная администрация, ссылаясь на отсутствие нормативно-правовой базы для проведения выборов, проводить их не рекомендовала, а также не выделила на выборы бюджетных средств⁷.

Выборы в Кузбассе состоялись лишь в 1997 г. по решению судов, в которые обратились граждане. Первыми стали группа граждан общественно-политического блока «Народовластие» и гражданин П.В. Ширшов в городе Юрга. По их жалобе 25 декабря 1996 г. Кемеровский областной суд принял решение о назначении на 30 марта 1997 г. выборов представительного органа местного самоуправления и главы города Юрга⁸. Также по решению Кемеровского областного суда были назначены выборы глав администраций и депутатов Мариинского и Кемеровского районов⁹.

Стало очевидно, что дальнейшее сдерживание выборов не имело перспектив. В январе 1997 г. глава областной администрации М. Кислюк подписал распоряжение, в котором разрешил главам администраций назначить выборы. В результате большинство городов и районов области (21 из 38) назначили выборы на 20 апреля 1997 г., в остальных выборы прошли в мае-июне этого же года. В эти же сроки на референдумах и на сессиях избранных представительных органов были приняты Уставы тех городов и районов, где они не были приняты 17 декабря 1995 г.

Инициатива проведения выборов органов местного самоуправления на уровне рабочих поселков и сел в Кемеровской области повсеместного распространения не получила. Исключение составили лишь 5 районов.

Таким образом, на территории Кемеровской области в результате выборов в органы местного самоуправления было сформировано 18 городских, 18 районных муниципальных образований и 80 муниципальных образований в составе районов.

Система органов местного самоуправления, зафиксированная волей избирателей в уставах муниципальных образований, не испытывала какого-либо централизованного влияния, во всяком случае со стороны региональной власти. Проекты уставов разрабатывались энтузиастами местного самоуправления либо представителями местных элит – выходцев из партийно-советского аппарата. Если учесть, что принятию уставов в ряде территорий предшествовало, как в городе Кемерово, широкое обсуждение, то можно засвидетельствовать факт самостоятельного определения населением системы органов местного самоуправления. По этой же причине она отличалась относительным разнообразием.

Все уставы учредили должность главы муниципального образования, хотя, как известно, в качестве обязательной в ФЗ-154 она не устанавливалась. В этом, на наш взгляд, себя проявила традиционная отечественная ментальность персонификации власти. Другие органы местного самоуправления в уставах учреждены не были.

Наименования органов местного самоуправления большим разнообразием не отличались. В подавляющем большинстве муниципальных образований представительный орган получил название «Совет народных

⁷ Тайгинский рабочий (Тайгинская городская газета), 8 фев. 1997 г.

⁸ Резонанс (Юргинская городская газета), 6 янв. 1997 г.

⁹ Вперед (Мариинская районная газета), 19 марта 1997 г.; Заря (газета Кемеровского района), 1 марта 1997 г.

депутатов» или «Совет депутатов», что свидетельствовало о следовании советской традиции. Лишь в городах Анжеро-Судженск, Белово, Ленинск-Кузнецкий, Мыски и Новокузнецк представительный орган назывался «Городское Собрание», а в Беловском районе – «Районное Собрание».

Выборное должностное лицо местного самоуправления во всех уставах было названо либо главой города, района, либо главой администрации города, района. Заимствования или дань дореволюционным традициям, такие как мэр или староста, не прижились.

Одной из важных правовых норм, закрепленных уставами, стало определение срока полномочий органов местного самоуправления. Федеральным законодательством, в тех муниципальных образованиях, где на момент выборов не были приняты уставы, срок их полномочий был установлен на два года. Там, где уставы были приняты до объявления выборов, срок полномочий устанавливался уставами. В связи с этим сроки полномочий оказались разными. В 13 муниципальных образованиях они были установлены на 4 года. В 13 муниципалитетах срок полномочий главы был установлен на 4 года, а представительного органа – на 2 года. В 7 муниципальных образованиях, где на день проведения выборов уставы приняты не были, органы местного самоуправления были избраны на 2 года. Органы местного самоуправления муниципальных образований внутри районов были избраны на 2 года.

Принципиальным вопросом уставных норм было определение системных связей организационных структур местного самоуправления. Исследователи насчитывают в местном самоуправлении России 1990-х гг. девять системных моделей взаимоотношений главы муниципального образования, представительного органа и местной администрации¹⁰. Их отличие друг от друга зависело от способа избрания главы муниципального образования и его места в системе органов местного самоуправления.

В большинстве муниципальных образований Кемеровской области на выборах 1996 и 1997 гг. главы были избраны непосредственно населением. Лишь в Топкинском районе глава района был избран из числа депутатов представительного органа местного самоуправления.

В 10 городских и 17 районных муниципальных образованиях глава учреждался как высшее должностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления. Он председательствовал в представительном органе, подписывал и обнародовал его решения. Он же возглавлял местную администрацию. Текущую работу в представительном органе осуществлял ответственный секретарь, избранный из числа депутатов, который, как правило, работал на освобожденной основе. Организационную и материально-техническую работу представительного органа обеспечивал аппарат администрации.

В 8 городах и одном районе глава не являлся высшим должностным лицом. Он возглавлял только местную администрацию. Работу представительного органа организовывал председатель, который работал на освобожденной основе. Представительный орган мог иметь свой аппарат. В соответствии с уставами этих муниципальных образований предста-

¹⁰ Бякина Т.М. Законодательство области о местном самоуправлении. Изд-во Воронежского университета. 1996. С. 148–155; Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М.: Наука, 1999. С. 174–176.

вительный орган по предложению главы утверждал схему управления муниципальным образованием и согласовывал заместителей главы и руководителей структурных подразделений администрации. Глава мог присутствовать на заседаниях представительного органа без права голосовать при принятии решений.

Таким образом, в большинстве муниципальных образований Кемеровской области была сформирована модель организационных структурных отношений «сильный глава – слабый совет». Избранный населением глава муниципального образования не просто входил в состав представительного органа, а непосредственно руководил им и влиял на его деятельность. Он же на принципах единоначалия руководил администрацией.

Практическая реализация такой модели обеспечивала сильное политическое и административное руководство муниципальным образованием. Его последствием стало доминирование исполнительной власти над представительной, сужение компетенции последней, снижение эффективности контроля за исполнительными органами. Большинство депутатов являлись руководителями или работниками муниципальных учреждений, поэтому у исполнительной власти была возможность административного влияния на них при принятии тех или иных решений представительного органа.

В 9 муниципальных образованиях Кемеровской области позиции представительных органов оказались более сильными, чем у исполнительной власти. Статус главы в них был ограничен только руководством администрации. При этом пределы самостоятельности в руководстве администрацией ограничивались решениями представительного органа. Так, в уставах этих муниципальных образований были прописаны нормы обязательного согласования с представительным органом кандидатур на ключевые должности в администрации, а также возможность по требованию депутатов заслушивать их отчеты и отстранять их от должности.

Особняком стояла модель организационных структурных отношений представительной и исполнительной власти в Топкинском районе. Здесь глава был наделен такими же сильными полномочиями, как в большинстве муниципалитетов области. Однако способ избрания главы из состава депутатов представительного органа делал его зависимым от них.

Анализ сложившейся во второй половине 1990-х гг. системы органов местного самоуправления в Кемеровской области показывает, что влияние населения на ее формирование, несомненно, было. Об этом свидетельствует факт его активного участия в референдумах по принятию уставов.

Однако также верным является факт значительного влияния на ее выбор со стороны местных элит – преимущественно выходцев из партийно-хозяйственного актива советской эпохи. Обладая опытом и средствами влияния на общественное мнение, эти элиты стремились в исполнительные органы местного самоуправления, которые приносили большие, нежели чем представительные органы, политические и материальные выгоды. Поэтому они постарались законодательно закрепить свое преимущественное положение, влияя на тексты уставов с этих позиций.

Свою роль сыграла также инерция мышления советской эпохи, которое всегда рассматривало партийную власть как первичную, а советскую как вторичную, подчиненную партийной. Особенно сильны эти традиции были в сельской местности. Именно поэтому 17 из 18 районов области избрали модель с сильной исполнительной властью.

Модель «сильный совет – слабый глава» большого распространения в Кемеровской области, как и в России в целом, не получила. Тем не менее в 8 городах и одном районе в их уставах была закреплена именно она. Это случилось потому, что здесь политический и административный нажим со стороны местных элит был меньшим по причине низкого авторитета назначенных областной администрацией глав администраций. Поэтому им не удалось провести на референдумах уставные правовые нормы, обеспечивавшие свой приоритет, зато в массах пользовались популярностью оппозиционные администрациям силы.

Типичным в этом отношении является пример города Юрга. Команда главы города С.В. Ченцова, который в 1993 г. был назначен на эту должность главой областной администрации М.Б. Кислюком, попыталась 17 декабря 1995 г. провести на референдуме удобный для себя устав города. Однако эта попытка не удалась. За устав проголосовало лишь 5% избирателей, пришедших на участки референдума. Впоследствии администрация города при поддержке областной администрации всячески затягивала проведение в городе выборов в органы местного самоуправления. Противостоящее ей Юргинское отделение областного общественно-политического движения «Народовластие» через суд добилось выборов в марте 1997 г. и одержало на них убедительную победу. Главой города был избран кандидат от «Народовластия» О.М. Абашкин, а из 20 депутатов городского Совета 15 также были от этого общественно-политического движения. В день выборов состоялся референдум по уставу города. Он закрепил победу оппозиции и установил такую систему органов местного самоуправления, *предусматривавшую сильные позиции представительного органа*¹¹.

Несколько по-иному сложилась ситуация в г. Ленинск-Кузнецкий. Здесь также популярность назначенной из Кемерово администрации была низка, но и не так сильны позиции «Народовластия». Победу на выборах главы города 20 апреля 1997 г. одержал независимый кандидат Г.В. Коняхин (29,8%). Кандидат от «Народовластия» Н.Д. Борисов (24%) и действующий глава Л.Е. Астафьев (15%) проиграли выборы. В состав Городского Собрания (15 депутатов) прошли 8 представителей «Народовластия».

В принятом на референдуме уставе города была зафиксирована модель с сильными позициями главы. Он являлся равноправным с депутатами членом Городского Собрания и принимал участие в голосовании, также мог быть избран председателем Городского Собрания. Пользуясь этим, на первой сессии Городского Собрания Коняхин принял участие в выборах председателя. Однако в результате трех туров голосования председателем был избран представитель «Народовластия» А.Г. Волегов. На сессии

¹¹ Резонанс (Юргинская городская газета), 6 янв., 11 фев., 1 апр., 5 апр., 6 апр. 1997 г.

были также избраны заместитель председателя и секретарь Городского Собрания, которые работали на освобожденной основе. Городское Собрание сформировало и собственный аппарат, что в значительной степени усилило его позиции.

Популистские меры, такие как увольнение всех бывших заместителей главы и объявление конкурса среди горожан о предложениях по стабилизации социально-экономической обстановки в городе, не снискали авторитета Г. Коняхину. Вскоре были обнародованы сведения о трех его судимостях, которые, правда, к моменту участия в выборах были с него сняты. В сентябре 1997 г. в газете «Известия» была опубликована серия статей о «преступном авторитете», ставшем главой города Ленинск-Кузнецкий. Президент России Б. Ельцин в одном из своих публичных выступлений привел Коняхина как пример рвущихся во власть преступников. Мнение Президента разделял и глава региона А.Г. Тулеев.

В ноябре 1998 г. Коняхин был признан судом виновным и приговорен к 4 годам лишения свободы с запретом занимать в течение трех лет после отбытия наказания выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления. Затем срок был снижен, в августе 1999 г. он был административно реабилитирован.

Все эти события способствовали усилению позиций Городского Собрания, с которыми был вынужден считаться и избранный в апреле 1999 г. новый глава города А.Г. Кочуев¹².

Таким образом, система органов местного самоуправления сложилась в Кемеровской области при непосредственном участии населения. Административный нажим имел место, но он не носил целенаправленного характера, т.е. не ставил цель подчинить всю систему местного самоуправления. Он преследовал локальные цели.

Разнообразие форм соответствовало цели реформы местного самоуправления, поскольку обеспечивало учет национальных, региональных, культурных и других традиций и особенностей. Разнообразие позволяло также учесть наличие или дефицит управленческих кадров, степень их подготовленности в решении задач в новых условиях. Оно же гарантировало населению свободу выбора, инициировало его участие в решении вопросов местного значения, что соответствовало целям реформы.

Органы местного самоуправления именно в этот период приобрели реальный опыт самостоятельного решения вопросов местного значения. Понимая, что рассчитывать на стабильную финансовую и материальную поддержку от региональных и федеральных властей не приходилось, они заботились о пополнении собственной казны. Статистика свидетельствует, что в конце 1990-х гг. в России наполняемость местных бюджетов собственными доходами была выше, чем в настоящее время.

Так, в 1997 г. доля трех основных регулирующих источников (налог на прибыль, подоходный налог и налог на добавленную стоимость) в общем объеме доходов местных бюджетов составляла 55%. Бюджеты дополнялись доходами от местных налогов, доля которых выросла с 0,4% в 1992 г. до

¹² См.: Городская газета (газета города Ленинск-Кузнецкий), 2 апр., 24 апр., 12 мая 1997 г.; Кузбасс, 18 июня, 24 июня 1997 г. / URL: <http://mavrokordato75.liverjournal.com/7098.html> (дата обращения 12.04.2012 г.).

12% в 1997 г.¹³. В бюджете города Кемерово на 1998 г. доля налоговых и неналоговых поступлений составляла 50,9%. Из них чуть более 6% приходилось на долю местных налогов. А в 2006 г. доля налоговых доходов в структуре местных бюджетов составляла уже только 30,7%¹⁴.

Основную часть выборных должностных лиц местного самоуправления составляли бывшие партийно-советские работники и хозяйственные руководители: среди 18 глав городов на долю хозяйственных руководителей приходилось 44%, а на долю бывших руководителей партийных и советских органов – 17%. В сельских районах это соотношение составило соответственно 72% и 22% среди 18 глав районов. Такое соотношение, с одной стороны, подтверждает отмеченную выше тенденцию стремления советской партийно-хозяйственной элиты сохранить свое властное влияние в новых реалиях постсоветской эпохи, а с другой стороны, демонстрирует состояние менталитета избирателей, предпочитавших довериться управленческому опыту и хорошему знанию проблем местной жизни.

Вместе с тем в эти годы начали пробивать дорогу и новые тенденции в кадровом составе муниципальных руководителей. Трое из 36 глав городов и районов представляли частный капитал и банковский сектор.

Подавляющее большинство глав муниципальных образований имели высшее образование – 33 из 36 (или 83,3%). Средний возраст на 1997 г. составлял: среди глав городов – 45 лет, среди глав районов – 48 лет. Среди глав муниципальных образований Кемеровской области была одна женщина – Г.Н. Бохонец (глава Яйского района).

Обобщенный портрет *руководителей представительных органов несколько отличался*. Если среди глав муниципальных образований преобладали бывшие партийно-советские и хозяйственные руководители, то среди председателей представительных органов это были работники социальной сферы: учителя, врачи, юристы и др. Они составляли 44%.

Объяснение сложившегося соотношения следует искать в предпочтениях избирателей. Вопросы стратегические, касающиеся управления всем комплексом вопросов местного значения, они предпочитали доверять руководителям, обладавшим соответствующим опытом и знаниями. С повседневными нуждами избиратели шли к депутатам, которые были им ближе, с ними они чаще общались в повседневной жизни. Следует также учитывать фактор первичности исполнительной власти и вторичности представительной, сложившийся во властной вертикали еще в советскую эпоху и благополучно перенесенный в постсоветскую иерархию руководителей. Этими же причинами можно объяснить большее, чем среди глав муниципальных образований, количество женщин среди руководителей представительных органов. Их было восемь.

Средний возраст руководителей представительных органов составлял 48 лет, высшее образование имели 91,7%.

К концу 1990-х гг. органы местного самоуправления *обрели относительную организационную и кадровую стабильность*, накопили опыт решения вопросов местного значения, реализации переданных им

¹³ Васильев В.И. Указ. соч. С. 411.

¹⁴ Бухвальд Е. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути их решения // Федерализм. 2007. № 3. С. 99.

государственных полномочий, поиска дополнительных источников доходов в местные бюджеты. Вместе с тем системный кризис, сложная и напряженная политическая и социально-экономическая обстановка как в России, так и в Кузбассе во второй половине 1990-х гг. наложили свой отпечаток на складывающиеся демократические институты. Кризис порождал противоречия между провозглашенными ценностями и действительностью.

Сформированные в результате демократических процедур органы местного самоуправления с самого начала своей деятельности столкнулись с целым рядом тяжелых проблем.

Промышленные предприятия, перешедшие в частные руки, передали им ведомственное жилье, детские сады, объекты социально-культурного и бытового назначения. Жилищно-коммунальная система, имевшаяся в распоряжении органов местного самоуправления, была не в состоянии все это обслужить в надлежащем и устраивающем население виде. К тому же долгое время не обновлявшаяся, она приходила во все более изношенное состояние.

Скудость местных бюджетов, их зависимость от дотаций не позволяла органам местного самоуправления оперативно решать нарастающие проблемы в сфере образования, здравоохранения, культуры, которые законодательно были закреплены за ними как вопросы местного значения.

Социально-политическую напряженность создавали невыплаты заработной платы, банкротство и закрытие предприятий. Это приводило к частым акциям протеста населения. Самой крупной из них стало перекрытие Транссибирской железнодорожной магистрали шахтерами города Анжеро-Судженска в мае 1998 г. Их примеру последовали шахтеры Ростовской области и Республики Коми, а затем и нешахтерские регионы — Тюмень, Тула, Пермская область и другие.

Органы местного самоуправления, находившиеся на переднем крае в этих событиях, в силу недостаточного опыта, кадровых и других проблем не могли своевременно и эффективно их ни преодолеть, ни тем более предотвращать. Проблемы с разной степенью успеха решали региональные и федеральные власти, зачастую вступая в противоречие с установленными законами разграничением полномочий.

Прямым следствием указанных проблем и противоречий второй половины 1990-х гг. стала набирающая силу тенденция усиления властной вертикали в политической системе России. Ее своеобразием являлось то, что, усиливаясь, она не нарушала основных институтов местного самоуправления. Прямого вмешательства в вопросы местного значения органы государственной власти старались не допускать.

Весьма типичной в этом отношении была Кемеровская область.

Одержав в октябре 1997 г. убедительную победу на губернаторских выборах, А.Г. Тулеев публично взял на себя ответственность за стабилизацию мятежного региона. Все экстренные меры и перспективные программы были нацелены на решение этой задачи. На местах губернатор явно демонстрировал стремление опереться на исполнительные органы местного самоуправления. К очередным выборам 1999 и 2001 гг. в уставы городов и районов были внесены поправки, которые сделали господствующей в Кемеровской области модель «сильный глава — слабый совет». Этими

же поправками был установлен и единый срок полномочий для органов местного самоуправления. Он составил пять лет.

Вместе с тем при поддержке Совета народных депутатов Кемеровской области и благодаря личной настойчивости его председателя Г.Т. Дюдяева во всех представительных органах местного самоуправления была учреждена должность председателя. Именно ему, а не главе города или района, вменялась в обязанность организация работы представительного органа (представительство муниципального образования наравне с главой, председательство на заседаниях, созыв сессий, подписание документов и т.п.). Эти изменения были зафиксированы во всех уставах. Все председатели, за исключением Чебулинского и Юргинского районов, стали работать *на освобожденной основе*. Все представительные органы были переименованы в Советы народных депутатов.

Однако эти меры по повышению роли и влияния представительных органов общего соотношения сил не изменили. Главы муниципальных образований еще больше упрочили позиции ведущих игроков местного самоуправления. Именно с ними предпочитал вести дела губернатор. На них же он опирался во время своих избирательных кампаний.

К выборам 1999 г. был решен вопрос о существовании в Кемеровской области муниципальных образований на уровне сельских поселений внутри районов. В январе 1999 г. был принят Закон Кемеровской области «О муниципальных образованиях в Кемеровской области и порядке их реорганизации», по которому муниципальными образованиями признавались только 18 городов и 18 районов области. Созданным в 1997 г. 80 сельским муниципальным образованиям в указанном законе места не нашлось¹⁵. Закон, правда, не запрещал создание новых муниципальных образований на уровне сельских поселений. Однако процедура создания нового муниципального образования была настолько сложной, что делала ее практически невозможной.

В 2001 г. в Топкинском и Мариинском районах под предлогом концентрации ресурсов для скорейшего преодоления кризиса и выхода на стабильный уровень развития родилась инициатива об объединении районного центра и района в единое муниципальное образование. Кроме этого, несомненно, важного и объективного резона в данной инициативе явно прослеживалось стремление к централизации системы управления. Об этом свидетельствует личное участие губернатора А. Тулеева в агитационной кампании референдумов. По их итогам муниципальные образования были объединены. О намерении региональной власти продолжить эту практику свидетельствовала подготовка подобной процедуры и в Гурьевском районе.

Таким образом, без нарушения основных принципов местного самоуправления в Кемеровской области складывалась своеобразная властная вертикаль, в которой муниципалитеты стали занимать подчиненное положение. Их автономия оказалась существенно ограниченной. И хотя прямого вмешательства в деятельность органов местного самоуправления не наблюдалось, влияние на них со стороны региональных властей было очевидным.

¹⁵ Кузбасс, 29 янв. 1999 г.

**Современные проблемы обособленности органов
местного самоуправления**

Политическая система России в конце 1990-х гг. продолжала оставаться неоформленной и даже аморфной. Усиление регионов и их свободу федеральный Центр стал рассматривать как избыточные, особенно с приходом на пост Президента РФ В.В. Путина. Им были инициированы федеративная, административная, муниципальная реформы. Цель реформ – сохранение целостности России, а средство – усиление властной вертикали.

Одним из результатов реформ стало принятие ФЗ-131. В нем, с одной стороны, был отчетливо закреплён принцип муниципальной автономии. С другой – государственным органам были предоставлены серьёзные возможности влияния на муниципальный уровень публичной власти.

Право определять систему (в законе по-прежнему употребляется понятие структура) органов местного самоуправления во вновь создаваемых муниципальных образованиях *было предоставлено населению посредством референдума*. В остальных случаях этим правом обладали представительные органы. Реализовать населению свое право было весьма затруднительно ввиду установленного ФЗ-131 ограничения срока проявления инициативы по проведению референдума (один месяц) и сложной процедуры ее реализации.

В Кемеровской области это *право не было реализовано нигде*. Инициативы о проведении референдума ни из одного вновь созданного муниципального образования не поступило. Аналогичная картина складывалась в большинстве регионов России. Референдумы по определению структуры органов местного самоуправления состоялись лишь в Тюменской области и Республике Башкортостан¹⁶.

Во всех муниципальных образованиях по рекомендации региональных властей Кемеровской области была сформирована единая система органов местного самоуправления. Она включала: представительный орган, главу муниципального образования и местную администрацию.

Иные органы местного самоуправления в Кемеровской области под предлогом экономии бюджетных средств не создавались. Такие органы появились позднее в связи с изменениями в федеральном законодательстве о них.

Курс на унификацию и централизацию был подтвержден также нормами ФЗ-131 о наименовании, численности и порядке формирования органов местного самоуправления. Право местного самоуправления устанавливать эти нормы уставами муниципальных образований, что было характерно для предыдущего этапа развития местного самоуправления, было ограничено. В соответствии с федеральным законом они устанавливаются законами субъектов Федерации.

Устанавливая наименования органов местного самоуправления, органы государственной власти Кемеровской области исключили из них непривычные термины «городской округ», «муниципальный район»,

¹⁶ Проблемы реформирования местного самоуправления в России (1990–2006 годы). М.: Издание Совета Федерации, 2006. С. 81.

сохранив привычные «город», «район». Они стремились также избежать термина «поселение». Именно в Сибири поселением называли место, заселенное ссыльными. Слово «поселение» в законе Кемеровской области «О наименованиях органов местного самоуправления» было заменено словом «территория».

Однако правовые конструкции, установленные законом, *оказались неудачными*. На практике в уставах, нормативно-правовых актах и других документах стали применяться разные наименования органов местного самоуправления.

Например, в Кемерово представительный орган согласно закону назывался «Кемеровский городской Совет народных депутатов», а в городе Белово он, вопреки ему, назывался «Совет народных депутатов Беловского городского округа». Термин «территория» не получил повсеместного распространения. Нижний уровень местного самоуправления именовал себя и «сельским поселением», и «сельской территорией».

Все это создавало терминологическую путаницу, вызывало возражения надзорных органов, возникали проблемы правопреемственности и т.п. Поэтому в 2010 г. были приняты поправки в закон, которые установили принадлежность наименования органов местного самоуправления к терминам «городской округ», «муниципальный район», «городское и сельское поселение».

На наш взгляд, и эти поправки *также оказались неудачными*. Конечно, с позиции унификации и централизации они свою задачу выполнили. Но с точки зрения учета национальных, исторических и иных местных традиций при наименовании органов местного самоуправления эти поправки просто не оставили для этих традиций места. А ведь именно в соответствии с традициями в России более органично звучат понятия «город», «поселок», «село», «деревня», нежели чем «округ» или «поселение»¹⁷.

До принятия ФЗ-131 численный состав представительных органов местного самоуправления Кемеровской области отличался большим разнообразием. Он устанавливался уставами муниципальных образований. Поэтому численность депутатов была далеко не одинакова даже в муниципальных образованиях одного уровня. Причем объем работы представительного органа, размер территории муниципального образования и численность его населения в определении количества депутатов не всегда играли решающую роль.

Так, в сопоставимых по этим показателям городах Березовский и Осинники количество депутатов в их представительных органах составляло соответственно 9 и 20 депутатов. А в существенно отличавшихся по этим же показателям Кемеровском и Ижморском районах число депутатов было установлено одинаковое – 15.

В законе Кемеровской области «О численности, порядке формирования и сроках полномочий органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований» численность депутатов в представительных органах во вновь образованных муниципалитетах была установлена по нижнему пределу, рекомендованному ФЗ-131.

¹⁷ См.: Словарь русского языка В.И. Ожегова. 4-е изд. М.: Просвещение, 1961. С. 156, 567, 701.

Впоследствии изменениями в уставы такой же минимум был установлен и в уже действовавших муниципальных образованиях.

Представительный орган и глава муниципального образования избираются исключительно на муниципальных выборах. Формирование представительного органа муниципального района из глав и депутатов поселений, входящих в район, а также избрания главы из состава представительного органа в законе Кемеровской области предусмотрено не было¹⁸. Не получила распространения и модель с назначением сити-менеджера. В уставах всех муниципальных образований была зафиксирована единая модель построения муниципальной власти. По ней избираемый населением глава возглавляет деятельность местной администрации, а работу представительного органа организует председатель.

Таким образом, областной законодатель установил единый порядок формирования органов местного самоуправления всех уровней как ранее существовавших, так и вновь созданных. Все это органично укладывалось в общероссийскую практику укрепления «единой вертикали» власти. Структура и методы этой доктрины с уровня государственной власти были перенесены на уровень местного самоуправления. Это привело к окончательному закреплению в большинстве муниципальных образований России модели «сильный мэр – слабый Совет».

ФЗ-131 ст. 34 наделил главу муниципального образования статусом органа местного самоуправления, а ст. 36 сделал его высшим должностным лицом муниципального образования. Практическая реализация этих правовых норм еще больше закрепила подчиненное положение представительного органа местного самоуправления в системе организации местной власти.

Воздействием доктрины укрепления вертикали исполнительной власти объясняется также предпринятая в 2007 г. группой депутатов Государственной Думы РФ попытка внести законопроект, предполагавший отмену выборов глав крупных городов и замену их назначением. Реакция муниципальной общественности, большинства глав городов, муниципальных ассоциаций была резко отрицательной. Вскоре о вредности затеи с назначением мэров городов публично высказались и представители высшего политического эшелона. Сигнал об этом был дан также и международной муниципальной общественности, которая настороженно отнеслась к инициативе депутатов Государственной Думы¹⁹.

Тем не менее попытка «вбросить» законопроект о назначении мэров свидетельствовала об усилении позиций сторонников «государственно-чиновнического» подхода к перспективам местного самоуправления и организационной обособленности его органов. В дальнейшем эта тенденция продолжала укрепляться. И если на законодательном уровне подобные попытки более не предпринимались, то политические и экономические методы встраивания системы органов местного самоуправления в «единую вертикаль» увенчались успехом.

¹⁸ См.: Закон Кемеровской области от 24.02.2005 г. № 38-ОЗ «О численности, порядке формирования и сроках полномочий органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований» / Кузбасс, 25 фев. 2005 г.

¹⁹ Жилкова Е. Назначать нельзя выбирать. Запятую поставили после слова «нельзя». Вопросы остались // Муниципальная власть. 2006. № 6. С. 8–9.

Избирательные кампании последних лет убедительно свидетельствуют о подавляющем преимуществе партии «Единая Россия» на выборах в органы местного самоуправления. Именно эта политическая партия, доминирующая в политической системе современной России, является проводником указанной политической доктрины. А дотационная зависимость местных бюджетов заставила глав и представительные органы местного самоуправления не только забыть о своей организационной обособленности, но и согласовывать с региональными властями буквально каждый свой шаг. В т.ч. и по вопросам местного значения.

Еще одним свидетельством усиления «государственных» позиций является практическая реализация введенной в 2000 г. по инициативе Президента РФ процедуры роспуска представительного органа местного самоуправления и досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования путем отрешения его от должности²⁰. Ранее действовавшая процедура могла быть инициирована только на основании заключения соответствующего суда. Указанная инициатива заключения суда уже не требовала. ФЗ-131 в ст. 73 и 74 вновь вернулся к судебной процедуре. Вместе с тем в ст. 74.1, введенной Федеральным законом от 07.05.2009 г. № 90-ФЗ, установлена новая внесудебная процедура удаления главы муниципального образования в отставку. Правом инициативы об удалении главы в отставку обладают депутаты представительного органа муниципального образования и высшее должностное лицо субъекта Федерации.

Реализация указанных мер ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в Кемеровской области распространения не получила. Не потому, что для такой ответственности не было оснований. Основания были. Однако слишком сложна и длительна по времени была процедура. Губернатор же Кемеровской области А.Г. Тулеев предпочитал действовать молниеносно и эффективно. Поэтому здесь утвердилась оригинальная и тоже квазисудебная процедура *удаления глав муниципальных образований в отставку*.

Они сами добровольно уходили в нее после встречи с губернатором, а представительные органы эти отставки единодушно принимали. О том, что инициатором таких «добровольных» отставок являлся губернатор, свидетельствуют неслучайные оговорки его пресс-службы и средств массовой информации: «Тулеев уволил мэра...», «губернатор А. Тулеев принял отставку главы...», «после "предметного разговора" А. Тулеева с главой..., глава... подал в отставку» и т.п. Затем, поскольку в соответствии с уставами муниципальных образований ушедшего в отставку главу заменял его первый заместитель, осуществлялась замена последнего. На эту должность представительный орган, как правило, утверждал кандидатуру, рекомендованную губернатором. При этом принцип организационной автономии органов местного самоуправления формально соблюдался, а фактически происходило назначение главы муниципального образования. После этого проводились выборы, результаты которых при таких условиях всегда были предсказуемы.

²⁰ Федеральный закон от 4 августа 2000 г. №107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Об «универсальности» данной процедуры, о возрастающем усилении «государственных» позиций в местном самоуправлении свидетельствует статистика таких добровольных отставок. В 2011 г. сменилось 8 глав муниципальных образований. Из них 7 добровольно ушли в отставку и лишь один – глава города Мысков – был отстранен от должности в связи с обвинением по ст. 290 УК РФ «получение взятки должностным лицом в крупном размере». В 2012 г. добровольных отставок было четыре, а до июня 2013 г. их состоялось пять. Таким образом, за период меньший, чем установленный срок полномочий, в Кемеровской области сменились 17 из 36 глав муниципальных районов и городских округов.

* * *

Итак, опыт реализации в России принципа автономии системы органов местного самоуправления от органов государственной власти свидетельствует о наличии процесса децентрализации власти, об отходе от традиционной моноцентричной ее модели. Наибольшие успехи в этом процессе были достигнуты во второй половине 1990-х гг. Основные институты местного самоуправления проявили себя: стало заметным участие населения в решении вопросов местного значения.

В начале 2000-х гг. реалии потребовали укрепления государственности, повышения управляемости на всех уровнях власти, консолидации ресурсов. Объективно этот процесс вошел в противоречие с автономией местного самоуправления. Следствием стало ее сужение и сосредоточение властных рычагов и ресурсов на региональном и федеральном уровне. Мотивация органов местного самоуправления и населения резко снизилась. Традиционный менталитет патернализма стал возвращаться на свои позиции.

Однако общий децентрализационный тренд достаточно прочно укрепился в современной российской действительности. В обществе есть понимание его важности в осуществлении процессов модернизации страны. Необходима лишь политическая воля для нового импульса в развитии местного самоуправления, освобождения его от избыточного государственного контроля.