

*Владимир МИРОШНИК*

## ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ БАЗЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ

*В 90-е гг. конфликт между законодательной и исполнительной ветвями власти в Кузбассе стал тормозом в развитии местного самоуправления. С его преодолением в начале 2000-х гг. была создана полноценная законодательная база и сформирована сама система местного самоуправления. Слаженные действия всех уровней власти позволили Кузбассу выйти из затяжного и глубокого кризиса. Не выходя за рамки федерального законодательства, власти Кемеровской области спроектировали особую модель местного самоуправления. Эта модель обеспечивала последовательное реформирование местного самоуправления. При этом, с одной стороны, органам местного самоуправления законодательно была предоставлена самостоятельность, с другой — полностью сохранился контроль региональной исполнительной власти над всеми процессами в регионе, в т.ч. и по предметам ведения местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** законодательная практика, местное самоуправление, областной закон, правовая база, правовое регулирование, региональный закон

Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это предполагает, что установление его общих принципов осуществляется федеральными законами. Региональная же правовая база, формирующаяся законами субъектов РФ, принимаемыми в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, призвана конкретизировать положения федеральных законов применительно к местным условиям, учитывать их исторические, национально-культурные, географические и иные особенности. В целом предполагается, что гармоничное и эффективное взаимодействие федеральных и региональных законодателей призвано стать основой для сильного местного самоуправления. Насколько гармонично и эффективно названное взаимодействие на практике?

### Региональная правовая база до 1995 г.

Начало процессу регионального нормотворчества в сфере местного самоуправления положили Конституция РФ и указы Президента о реформе местных органов власти 1993 г.<sup>1</sup>

Многие регионы, используя свое конституционное право до принятия федерального закона осуществлять собственное опережающее правовое регулирование по вопросам совместного ведения, приняли законы о принципах организации местного самоуправления. Всего до вступления в силу Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее № 154-ФЗ) собственные законы или временные положения были приняты в 21 субъекте РФ<sup>2</sup>. Однако большинство других регионов с целью минимизации неизбежных предстоящих исправлений принятие собственных законов сознательно откладывали до выхода федерального закона.

Ряд регионов, к числу которых относилась и Кемеровская область, сознательно отгораживался от любой работы, связанной с созданием правовой основы местного самоуправления. Причиной был существовавший конфликт между законодательной и исполнительной властями региона. В этих условиях местное самоуправление рассматривалось как конкурент и нежелательный элемент в системе региональной власти и управления.

Летом 1994 г. в регионы были направлены проекты федерального закона о местном самоуправлении. Один из них был подготовлен в Государственной Думе (проект заместителя председателя комитета по вопросам местного самоуправления И. Муравьева), другой — Министерством по делам национальностей и региональной политике Правительства РФ. Субъекты Федерации в своих региональных законах в зависимости от предпочтений своих элит отразили основные положения этих проектов. В целом предпочтения региональных элит сводились в одних случаях к общественной модели самоуправления (соответственно, в основу регионального законодательства был положен проект И. Муравьева); в других — к государственной (в этом случае региональные законы были сориентированы на проект Правительства РФ).

Однако, несмотря на различия в исходных установках, региональные законы объединяла их единая структура. Она включала в себя территорию местного самоуправления, перечень вопросов местного значения, организационные, финансовые и экономические основы местного самоуправления.

Важной общей закономерностью всех региональных законов стало и признание принципа самостоятельности муниципального уровня

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления» // Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924; Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 2265.

<sup>2</sup> См.: Рыженков С. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в реформе местного самоуправления (1994—1997) / URL: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/jun1997/gov.html> (дата обращения 25.04.2014 г.).

власти, разграничение сфер ответственности и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вместе с тем широко была представлена и специфика регионов. Особенно это касалось такого важного вопроса, как *определение территории местного самоуправления*. Так, закон Воронежской области от 28.12.1994 г. № 8-3 «О местном самоуправлении в Воронежской области» право на осуществление местного самоуправления предоставил городам, поселкам, сельским населенным пунктам, а также сельским районам и группам поселений. А вот закон Республики Татарстан от 30.11.1994 г. № 2250-ХП «О местном самоуправлении» такое право предоставил только городам и сельским поселениям районного подчинения, а также жилым комплексам в городах республиканского подчинения. На уровне районов и республиканских городов власть продолжали осуществлять органы государственной власти республики.

Отличалась разнообразием и организационная структура местного самоуправления. Так, в Новосибирской области в соответствии с «Временным положением организации местного самоуправления в Новосибирской области», принятом Новосибирским областным Советом депутатов 15.09.1994 г. № 6-ОСД, депутаты представительных органов и главы местного самоуправления избирались населением непосредственно. В Воронежской области депутаты также избирались населением, а вот глава мог избираться как населением, так и представительным органом из своего состава, а также наниматься по контракту.

К этому же времени относятся и первые попытки разграничить вопросы местного значения между уровнями поселений. Такие нормы содержало, например, «Временное положение организации местного самоуправления в Новосибирской области».

Учитывая то, что Конституция РФ дала определение только самых общих принципов местного самоуправления, а также благодаря влиянию модного в то время тренда с легкой руки Президента Б. Ельцина «берите суверенитета столько, сколько сумеете проглотить», многие нормы региональных законов оказались чересчур «самостоятельными». Так, большинство законов субъектов Федерации, устанавливая финансовые основы местного самоуправления, предусмотрели не только бюджетные, но и внебюджетные, резервные и даже валютные фонды, что противоречило принципам бюджетного федерализма. Дело дошло даже до такой «экзотики», как выпуск местных займов и перечисление во внебюджетные фонды средств предприятий, учреждений и организаций.

После октябрьских событий 1993 г. в Москве и роспуска Советов народных депутатов всех уровней в числе последних среди российских регионов новая представительная власть была сформирована в Кемеровской области. Выборы сознательно тормозил назначенный Президентом глава администрации региона М. Кислюк, который открыто изложил свое кредо: «Мы — не исполнительный орган Совета, мы, просто говоря, люди Президента, поставленные на то, чтобы выполнять его волю. Если кто-то с этим не согласен, кивает на „народноизбранность“ депутатов — ради Бога, отойди в сторону и со стороны критикуй. Только не мешай работать»<sup>3</sup>. В итоге с октября 1993 г. по март 1994 г. регио-

<sup>3</sup> См.: Кузбасс выбирает свободу / Российская газета, 6 янв. 1992 г. С. 1.

нальная представительная власть в Кемеровской области отсутствовала. На местном уровне ее не было вплоть до 1997 г.

27 марта 1994 г. состоялись выборы в Законодательное Собрание Кемеровской области. Победу на них одержали кандидаты избирательного блока «Народовластие», за которым укрепилось имя его лидера А. Тулеева. «Блок Тулеева» находился в оппозиции главе администрации Кемеровской области<sup>4</sup>.

С первых дней своей работы Законодательное собрание в число приоритетных вопросов поставило *разработку нормативных правовых актов, обеспечивающих формирование органов местного самоуправления*. Однако противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти региона не позволило этим актам обрести силу закона. Заседания оппозиционного Законодательного Собрания срывались путем запрета депутатам, подконтрольным администрации области, покидать рабочие места для участия в сессиях. Если же заседания проходили и на них принимались законы, то глава администрации области их не подписывал<sup>5</sup>. Всего за два года работы депутатскому корпусу удалось принять 46 законов Кемеровской области. Из них глава администрации подписал только 22 закона. Еще 5 законов вступили в силу после вмешательства Верховного Суда России. Среди неподписанных были законы о Законодательном Собрании, об отзыве депутата, о выборах в органы местного самоуправления<sup>6</sup>. Выборы в органы местного самоуправления были нежелательны для главы региона М. Кислюка в преддверии собственных выборов. Избранные населением главы местных администраций, в отличие от назначенных им, могли продемонстрировать нелояльность и поддержать другого кандидата. Этим кандидатом был А. Тулеев, который в то время являлся бесспорным лидером общественно-политической жизни Кузбасса.

Таким образом, *первый опыт регионального законотворчества отличался смелостью и разнообразием*. В целом он был в русле общероссийского курса на развитие местного самоуправления. На этом фоне Кемеровская область выделялась отсутствием как законодательной базы о местном самоуправлении, так и самих органов местного самоуправления.

### ***Региональное законодательство в 1995—2003 гг.***

Вступивший в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — № 154-ФЗ) заложил правовые основы местного самоуправления в России на принципах и нормах Конституции Российской Федерации, а также международного права о местном самоуправлении.

Концепция № 154-ФЗ была построена из буквального толкования нормы ст. 72 Конституции РФ, согласно которой установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

<sup>4</sup> См.: Тулеев А.Г. Оставаться самим собой. Кемерово. 1999. С. 152.

<sup>5</sup> Там же. С. 156—157.

<sup>6</sup> См.: Законодательная власть Кузбасса. 15 лет. 1994—2009 гг. Кемерово: Кузбассвуиздат, 2009. С. 37.

Соответственно, № 154-ФЗ установил лишь рамки этих принципов, а более детальное регулирование системы местного самоуправления должен был установить субъект Российской Федерации своими законами. Это было, пожалуй, самым главным достоинством базового закона о местном самоуправлении. Он стал *образцом рамочного правового регулирования в современной России*. Такой подход позволил создать правовые предпосылки для максимального учета местных, национальных, географических, демографических и иных особенностей субъектов РФ при формировании их собственной правовой базы. Он позволял рационально использовать в условиях кардинальных экономических и общественно-политических реформ ограниченные материальные, финансовые и кадровые ресурсы при строительстве системы местного самоуправления. Он также раскрепостил местную инициативу и огромный творческий потенциал, которые дали богатую пищу для дальнейшего осмысления реформ.

Вместе с тем рамочное правовое регулирование таило в себе и ряд *противоречий*, выразившихся прежде всего в так называемом «*правовом сепаратизме*», когда нормы законов субъектов РФ принимались вразрез с нормами не только № 154-ФЗ, но и подчас Конституции РФ. Объяснение этому, на наш взгляд, следует искать в *отсутствии опыта* у региональных законодателей, в неоднозначности понимания многих норм муниципального права, в неумении, а подчас и нежелании региональных элит формировать полноценное местное самоуправление. В итоге население многих территорий оказалось *лишенным возможности реализовать свое право на местное самоуправление*.

Регионы, у которых реформа местного самоуправления по № 154-ФЗ отнимала значительную часть властных полномочий, используя вариативность общих принципов, в своих законах старались ограничить местное самоуправление как властный институт. Особенно в этом преуспели республики. Так, в апреле 1997 г. Государственный Совет Удмуртской Республики принял закон «О государственной власти в Удмуртской Республике», по которому городские поселения республики исключались из системы местного самоуправления. Действовавшие в них органы местного самоуправления были преобразованы в органы государственной власти.

В Республике Башкортостан органов местного самоуправления не имели не только города республиканского подчинения, но и сельские районы. Вопросами местного значения здесь ведали органы государственной власти.

В Республике Коми, где в городах и районах вопросами местного значения также занимались органы власти, входящие в систему исполнительной власти республики, главы администраций назначались вышестоящими должностными лицами.

Ущемление права населения на местное самоуправление стало предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Его решения по законодательству республик Удмуртия и Коми поставили заслон на пути открытого ограничения местного самоуправления. Речь шла о недопустимости исключения городов и районов из системы местного самоуправления, исполнения органами государственной власти вопросов местного значения, назначения глав местного самоуправления органами

государственной власти. Конституционный Суд подтвердил, что *органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и самостоятельны в решении вопросов местного значения*<sup>7</sup>.

В соблюдении норм № 154-ФЗ в вопросе формирования системы местного самоуправления более последовательными оказались субъекты РФ, представленные краями и областями. Хотя и в них в той или иной мере присутствовало стремление к максимальному удержанию властных полномочий в руках региональной исполнительной власти.

Наиболее высокой активностью законотворчества регионов по вопросам местного самоуправления отличался период со второй половины 1995 г. по первую половину 1996 г. Например, в регионах Сибири и Дальнего Востока за это время было принято от 3 (в Иркутской области) до 9 (в Алтайском и Приморском краях) законов. Это были законы о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления, о местном референдуме, о порядке регистрации уставов муниципальных образований, об обращениях граждан, о сходах и собраниях граждан и другие<sup>8</sup>. В целом эти законы соответствовали № 154-ФЗ. Многие его нормы были просто скопированы. Вместе с тем при установлении порядка формирования местных бюджетов, определении полномочий и компетенции органов местного самоуправления и других принципов местного самоуправления региональные законодатели ограничили права местного самоуправления на самостоятельность.

В Кемеровской области, как уже отмечалось, после роспуска Советов всех уровней на более длительный срок, чем в других субъектах РФ, возник вакуум в функционировании представительной власти. Законодательное Собрание Кемеровской области, втянутое в политическую борьбу, так и не смогло осуществить полноценную законотворческую деятельность. И это происходило тогда, когда по всей стране уже полным ходом шла реформа местного самоуправления.

Кемеровская область оставалась также одним из немногих регионов, где его глава был назначенным, а не избранным населением. Б.Н. Ельцин в июле 1997 г. своим указом освободил М. Кислюка от обязанностей главы администрации и назначил на эту должность А.Г. Тулеева, который на состоявшихся в октябре 1997 г. выборах губернатора Кемеровской области одержал победу.

В числе приоритетных задач своей деятельности новый губернатор объявил необходимость конструктивного взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти региона. Этим решением было покончено с противостоянием между администрацией и Законодательным собранием области. И хотя отдельные депутаты еще срывались на митинговые формы работы, в целом Законодательное Собрание сосредото-

---

<sup>7</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» / Российская газета, 6 февр. 1977 г.; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ст.ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. Вып. № 4. Ст. 532.

<sup>8</sup> См.: Шугрина Е.С., Сивохина Ю.Л. Модели местного самоуправления в Сибирском и Дальневосточном регионах. Аналитический обзор законов о местном самоуправлении. Новосибирск. С. 43—44.

точилося на законотворческой деятельности, в т.ч. и в области местного самоуправления.

Для этого в структуре Законодательного Собрания был сформирован комитет по вопросам государственного устройства и местного самоуправления. К разработке законопроектов были привлечены ученые: юристы, политологи, историки, а также практики муниципального строительства. В числе ученых был и автор данной статьи, впоследствии избранный депутатом и возглавивший названный комитет.

Органы юстиции и прокуратуры, идя навстречу региональному законодателю, свою надзорную функцию начинали осуществлять уже на этапе разработки законопроектов, принимая участие в рабочих группах и согласительных комиссиях. Такая практика, которая впоследствии стала традицией в Кемеровской области, существенно *снижала риск противоречия областных законопроектов федеральному законодательству*.

В результате запаздывание Кузбасса в сравнении с другими регионами в формировании законодательной базы местного самоуправления из недостатка превратилось в преимущество. Кузбасские законодатели имели возможность анализировать промахи в законотворчестве других регионов. К тому же отпала необходимость «изобретать велосипед».

Устранение барьеров на пути законотворческого процесса, обоюдное желание обеих ветвей власти как можно быстрее преодолеть законодательный вакуум имели своим результатом прорыв в нормативной базе Кемеровской области. Законодательное Собрание второго созыва за два года своей работы приняло 82 закона Кемеровской области, что почти в два раза больше, чем в предыдущем созыве. В июне 1997 г. был принят Устав Кемеровской области, который в соответствии с Конституцией РФ признал и утвердил в Кемеровской области местное самоуправление, которому в Уставе было посвящено 8 статей<sup>9</sup>. Дальнейшему правовому регулированию вопросов местного самоуправления было посвящено 9 законов<sup>10</sup>.

Несомненно, главным результатом деятельности Законодательного Собрания второго созыва в формировании нормативно-правовой базы местного самоуправления стал Закон Кемеровской области «О местном самоуправлении в Кемеровской области», вступивший в силу 6 октября 1997 г.

В целях удобства для правоприменителя областной законодатель продублировал основные положения федерального законодательства и закрепил нормы, отражающие региональную специфику.

Прежде всего пришлось учесть, что закон вступил в силу уже после того, как большинство территорий Кемеровской области провели выборы в органы местного самоуправления. Поэтому закон признал муниципальными образованиями только те поселения и территории, которые на дату вступления его в силу провели выборы и в установленном порядке зарегистрировали свои уставы.

С целью упорядочения и ускорения этой работы одновременно с законом о местном самоуправлении был принят Закон «О государствен-

<sup>9</sup> См.: Кузбасс (ежедневная массовая газета Кемеровской области), 11 июня 1997 г., № 102.

<sup>10</sup> Законодательная власть Кузбасса. 1993—2008 гг. / под ред. Г.Т. Дюдяева, Ф.В. Константиновой, В.А. Мирошника и др. Кемерово: Кузбассвуиздат, 2008. С. 93.

ной регистрации уставов муниципальных образований в Кемеровской области».

Создание новых муниципальных образований Законом «О местном самоуправлении в Кемеровской области» ограничивалось вплоть до принятия закона, который был призван установить основания и порядок их создания.

Принятие такого закона затянулось более чем на год. Несмотря на то что официальных источников, подтверждающих умышленное затягивание процесса дальнейшей «муниципализации» поселений и территорий Кемеровской области нет, очевидно, что так оно и было на самом деле.

Социально-экономическая обстановка в Кузбассе в это время оставалась сложной. Пути выхода из кризиса еще только намечались. В этих условиях объективно была необходима концентрация сил, ресурсов, консолидация бюджетов всех уровней.

В этих условиях губернатор А. Тулеев не был склонен к увеличению численности муниципальных образований. С самого начала он стал выстраивать в Кузбассе управленческую вертикаль. Большое количество муниципальных «начальников» могло затруднить метод ручного управления, который предпочитал губернатор.

Между тем на рубеже 1997—1998 гг. в ряде поселков городского типа и сел активизировались попытки выйти из состава своих муниципальных образований (городов и районов) и назначить выборы собственных органов местного самоуправления. Анализ, проведенный Законодательным Собранием и администрацией области, показал, что население данных поселений особого интереса к этой инициативе не проявляло. Она исходила от бывших представителей местных управленческих элит, которые в результате реформ оказались не у дел.

Возникла опасность обвальной муниципализации. Формально для этого не было препятствий, ибо, как известно, *федеральное законодательство в основу местного самоуправления положило поселенческий принцип*. Но на практике реализация этого принципа создавала серьезную проблему. Такой подход позволял не только и не столько населению брать под свою ответственность решение местных проблем, сколько «местным элитам», подчас сомнительного, а в ряде случаев и криминального характера, манипулируя общественным мнением, в своих корыстных целях выводить из-под контроля государства отдельные территории.

Кроме того, все муниципальные образования в таком случае должны быть обеспечены такими атрибутами местного самоуправления, как муниципальная собственность, налоговая база, местный бюджет. Можно представить, какие бы проблемы породили вызванные этим разграничение предметов ведения, границ, собственности, источников доходов. Да и проведение самих выборов потребовало бы значительных расходов бюджетных средств. Такого риска органы государственной власти региона себе позволить не могли, поэтому и *сдерживали процесс дальнейшей муниципализации*.

Подтверждением этому является закрепление в двух статьях Закона «О местном самоуправлении в Кемеровской области» нормы, устанавливающей, что статус муниципального образования в Кемеровской области поселения могут иметь только при наличии соответствующих



финансово-экономических, инфраструктурных и кадровых предпосылок (п. 1 ст. 1 и п.п. 2, 4 ст. 17)<sup>11</sup>. Закон также признал муниципальными образованиями только те поселения и территории, которые на момент принятия Закона приняли и зарегистрировали свои уставы. Одновременно в средствах массовой информации региональные власти Кузбасса разъясняли населению, что «лишние выборы» в тяжелой социально-экономической обстановке стали бы непозволительной роскошью.

В январе 1999 г. Законодательное Собрание приняло Закон «О муниципальных образованиях в Кемеровской области и порядке их реорганизации», в котором в качестве территориальной основы местного самоуправления был закреплен уровень административных городов и районов — всего 36<sup>12</sup>. К моменту принятия Закона в них уже существовали выборные органы местного самоуправления, муниципальная собственность и местные бюджеты. Все остальные поселения Кемеровской области Приложением к Закону были включены в состав городских и районных муниципальных образований.

Для поселений (включенных в это Приложение), претендующих на создание муниципальных образований, был определен порядок их организации и реорганизации. При этом решающим условием стало наличие не только выборных органов, но и необходимых для осуществления местного самоуправления материальных и финансовых ресурсов. Неконкретность в перечне этих ресурсов и сложная система согласований, завершающаяся референдумом, делала создание новых муниципальных образований практически невозможной.

Таким образом, в законодательстве Кемеровской области была закреплена так называемая *территориальная или районная модель территориальной организации местного самоуправления*, в которой муниципальные образования существовали только на уровне городов и районов. Такая модель была принята еще в 43 субъектах Российской Федерации<sup>13</sup>.

Еще одной важной особенностью Закона «О местном самоуправлении в Кемеровской области» стало установление модели организации муниципальной власти. При этом законодателю снова пришлось исходить из того, что на момент принятия Закона в 36 муниципальных образованиях местные органы власти были уже сформированы. Поэтому в Законе все они нашли свое отражение. Например, п. 2 ст. 37 Закон установил два способа избрания главы муниципального образования: непосредственно населением и представительным органом из своего состава<sup>14</sup>. Фактически главы были избраны населением в 35 муниципальных образованиях. Лишь в одном (Топкинский район) глава был избран представительным органом. Впоследствии этот способ был исключен из областного законодательства.

Прямые выборы населением глав муниципальных образований также вписывались в губернаторскую модель управления регионом.

<sup>11</sup> См.: Вестник Законодательного Собрания Кемеровской области. Кемерово. 1998. С. 50, 65.

<sup>12</sup> Там же. С. 42, 57—65.

<sup>13</sup> См.: Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2005. С. 49.

<sup>14</sup> Вестник Законодательного Собрания Кемеровской области. Кемерово. 1998. С. 84—85.

Результаты их выборов зависели от публичной поддержки А. Тулеева, авторитет которого среди населения Кемеровской области был бесспорен. Соответственно, избранные по рекомендации и при поддержке А. Тулеева главы всю свою деятельность сверяли с курсом губернатора.

Эти же принципы были заложены в модель организации местной власти по схеме «сильный мэр — слабый совет». Для такой модели характерно то, что и глава, и представительный орган избираются населением независимо друг от друга, глава возглавляет администрацию, не входит в состав представительного органа, но председательствует на его заседаниях. Реализация этой модели на практике приводила к *доминированию исполнительной власти и сужению компетенции представительного органа*.

Таким образом, в Кемеровской области, не выходя за рамки федерального законодательства о местном самоуправлении, была спроектирована вертикаль власти. В ней и реформа местного самоуправления последовательно осуществлялась, и контроль региональной исполнительной власти над всеми процессами в регионе сохранился.

Закон предусмотрел необходимость разработки программы становления местного самоуправления в Кемеровской области, которая предполагала дальнейшее развитие законодательной базы, передачу муниципалитетам из госсобственности имущества, необходимого для исполнения вопросов местного значения, а также мер бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

И хотя такая программа исполнительной властью принята не была, ее законодательный раздел был выполнен полностью. Законодательная инициатива преимущественно исходила от депутатов комитета по вопросам государственного устройства и местного самоуправления Законодательного Собрания, а затем и Совета народных депутатов первого созыва (с апреля 1999 г.).

Наиболее важными из принятых в этот период законов стали законы, урегулировавшие непосредственное участие граждан в местном самоуправлении: о выборах в органы местного самоуправления, о местном референдуме и о собраниях (сходах) граждан. Они обеспечили активное участие граждан и учет их мнения в формировании органов местного самоуправления, в преобразовании муниципальных образований, в изменении их границ, в обсуждении планов социально-экономического развития территорий и других ключевых вопросов местной жизни.

Становление экономических основ местного самоуправления обеспечило принятие законов о бюджетном процессе и о порядке передачи объектов государственной собственности области в муниципальную собственность<sup>15</sup>. Муниципальным образованиям были установлены закрепленные и регулирующие доходы, дотации и субвенции, которые вместе с местными налогами и сборами, объектами муниципальной собственности создали гарантии и условия решения органами местного самоуправления вопросов местного значения в интересах населения. Вместе с тем финансовые органы муниципальных образований самостоятельности не получили. Они являлись подразделениями главного

<sup>15</sup> См.: Вестник Законодательного Собрания Кемеровской области. Кемерово. 1998. С. 114—123; Кузбасс, 4 окт. 2003 г. № 39.

финансового управления администрации Кемеровской области и были ему подотчетны.

Воспользовавшись правом опережающего законодательного регулирования по вопросам совместного ведения, областной законодатель в целях упорядочения и стабилизации органов местного самоуправления принял законы о муниципальной службе, о статусе выборного лица местного самоуправления и о денежном содержании муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности<sup>16</sup>. Эти законы заложили основу целенаправленной и планомерной кадровой политики, способствовали привлечению на муниципальную службу квалифицированных работников, повысили их ответственность, социальные права и статус.

Таким образом, к началу 2000-х гг. основополагающие принципы местного самоуправления в Кемеровской области нормативно были закреплены. Это способствовало преодолению стихийности в организации местного самоуправления. Означало это и признание автономности муниципальной власти. Она обладала достаточными доходами и собственностью для решения ключевых вопросов местного значения.

Слаженное и эффективное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления стало решающим условием стабилизации социально-экономической и политической обстановки в регионе. В Кузбассе за 3,5 года удалось не только остановить спад производства, но и начать его подъем. Рост составил более 20%. Прекратилось закрытие шахт, вовремя стала выплачиваться заработная плата, пенсии, сократилась задолженность по детским пособиям. Кемеровская область вошла в десятку самых динамично развивающихся регионов России.

Опыт Кемеровской области является одним из наиболее ярких примеров того, как свобода толкования многих положений № 154-ФЗ, обусловленная его рамочной концепцией, привела к множеству недостатков и противоречий в сфере организации местного самоуправления на местах. Это и установление подчиненности органов местного самоуправления органам государственной власти, и исполнение полномочий местного самоуправления должностными лицами, назначаемыми органами государственной власти, и передача государственных полномочий органам местного самоуправления без выделения для их исполнения материальных и финансовых средств, и упразднение муниципальных образований без учета мнения населения и другие. В ряде субъектов Российской Федерации население вообще ограничивалось в праве на осуществление местного самоуправления.

Неконкретность принципов территориальной организации местного самоуправления, при которых поселение, город, район могли быть, а могли и не быть муниципальными образованиями, привели к тому, что в регионах были созданы различные модели организации местной власти. Открытый перечень вопросов местного значения, причем универсальных для разных уровней муниципальных образований, подталкивал федеральный Центр и регионы к его постоянному расширению, зачастую без достаточного обеспечения доходными источниками.

<sup>16</sup> См.: Кузбасс, 24 окт. 1998 г. № 200; Кузбасс, 15 авг. 2000 г.; Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. Кемерово. 1.01.2001 г., 9.02.2002 г.

В итоге, с одной стороны, регионы получили возможность гибко регулировать систему местного самоуправления, адаптировать ее к жизненным реалиям, региональным, культурно-национальным особенностям, финансово-материальным возможностям. При этом многие правовые новации вполне укладывались в конституционные нормы и принципы.

С другой стороны, тенденция к ограничению автономии местного самоуправления стала преобладающей. Региональные политические элиты, в большинстве своем являющиеся выходцами из советской политической системы, под предлогом опасности утраты управляемости, все больше и больше подчиняли местное самоуправление органам региональных администраций.

Это противоречие обусловило повсеместный кризис местного самоуправления, который, как утверждали эксперты, начался в конце 1990-х гг.<sup>17</sup> На фоне начавшей восстанавливаться экономики доходные источники муниципальных образований перестали обеспечивать умножающиеся делегированные расходные полномочия. Местная власть не могла обеспечивать задачи не только развития, но и решения повседневных проблем, что было чревато утратой доверия к ней со стороны населения.

Неопределенность политической системы, наличие в ней существенных противоречий, слабость местного самоуправления потребовали от федерального Центра новых реформ.

Их старт пришелся на 2001—2003 гг., когда по инициативе Президента России В.В. Путина началось приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Полномасштабно эта работа была развернута и в Кемеровской области. Всего за это время Совет народных депутатов принял по вопросам местного самоуправления 37 законов, 25 из которых носили поправочный характер.

Приведение регионального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации, прежде всего как стремление к укреплению вертикали власти и устранение опасности правового расползания государственности, навело относительный порядок в местном самоуправлении. Во всяком случае, там, где явно нарушалось право населения на его осуществление.

Однако по существу эта кампания не устранила причин кризисных явлений в системе местного самоуправления. Требовались более масштабные поправки, затрагивающие его основы.

Эту задачу был призван решить принятый 6 октября 2003 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации № 131-ФЗ» (далее № 131-ФЗ).

В Кемеровской области реформирование местного самоуправления по № 131-ФЗ началось в марте 2004 г. с создания межведомственной комиссии, которую возглавил А. Тулеев<sup>18</sup>. В ее состав вошли заместители

<sup>17</sup> См.: Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003—2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития / под ред. И.Ю. Юргенса, И.М. Бунина и др. М. 2009.

<sup>18</sup> См.: Информационный бюллетень Администрации Кемеровской области, январь — март 2004 г. № 1.

губернатора, депутаты Совета народных депутатов, специалисты Совета и администрации области, руководители ряда федеральных территориальных органов государственной власти.

Перед комиссией была поставлена задача организации системного подхода к реализации основных положений федерального Закона. В первую очередь комиссия изучила социально-экономический потенциал городов и районов области и представила Совету народных депутатов проект двухуровневой территориальной организации местного самоуправления. После всестороннего обсуждения проекта Совет народных депутатов в декабре 2004 г. принял Закон Кемеровской области «О статусе и границах муниципальных образований»<sup>19</sup>. В соответствии с ним статус городских округов получили 15 из 20 городов областного и районного подчинения, а также один поселок городского типа — Краснобродский. Статус муниципального района получили все 18 районов.

В соответствии с № 131-ФЗ в областном Законе было закреплено описание границ вновь образованных муниципальных образований. При этом, по образному выражению А. Тулеева, границы проводились там, где их народ издавна протоптал. А главным критерием обретения статуса муниципального образования для городских, и особенно сельских, поселений стала их *экономическая самостоятельность*. В результате статус муниципальных образований получили 22 городских и 167 сельских поселений, тогда как до реформы в Кемеровской области было 47 рабочих поселков и 235 сельсоветов, которые могли на него претендовать<sup>20</sup>. Для сравнения, в Красноярском, Алтайском краях и Новосибирской области, которые сопоставимы с Кемеровской областью по численности населения, было сформировано соответственно 484, 718 и 429 сельских поселений<sup>21</sup>.

Сокращение количества муниципальных образований по причине недостатка экономической базы мелких поселений соответствовало общей тенденции, наблюдаемой в России. Еще до кризиса, в начале 2010-х гг., значительное количество муниципальных образований поселенческого уровня было не в состоянии эффективно решать вопросы местного значения и качественно оказывать услуги населению. Налоговые поступления городских и сельских поселений России составляли только 30,8%. Полный объем вопросов местного значения самостоятельно решали лишь 3532 из 21 484 городских и сельских поселений<sup>22</sup>.

Реакцией на этот вызов, порожденный практикой исполнения № 131-ФЗ, стал *процесс укрупнения поселений*. По данным Министерства регионального развития, только в период с 2006 по 2009 г. в 44 субъектах РФ было установлено 338 случаев преобразования муниципальных образований. Из них 324 были укрупнены посредством объединения сельских поселений<sup>23</sup>. В порядке эксперимента в одном из

<sup>19</sup> Кузбасс, 24 дек. 2004 г. № 242.

<sup>20</sup> Кемеровская область. Административно-территориальное деление. Стат. сб. Кемерово. 1994. С. 9.

<sup>21</sup> Паспорт субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа. Паспорт округа. Официальный сайт Сибирского федерального округа / URL: <http://www.sibfo.ru/passport/region.php?action=nart=9, 10, 13> (дата обращения 07.10.2010 г.).

<sup>22</sup> См.: *Басаргин В.Ф.* Минрегион России выступает за исключение «несвойственных местному самоуправлению полномочий» // Муниципальная власть. 2010. № 4. С. 9.

<sup>23</sup> Объединение сельских поселений как способ оптимизации муниципального устройства // Муниципальная власть. 2010. № 4. С. 26.

районов — Новокузнецком, укрупнение сельских поселений провела и Кемеровская область.

После законодательного оформления двухуровневой территориальной организации местного самоуправления межведомственная комиссия приступила к оформлению системы органов местного самоуправления. Воспользовавшись тем, что право первичного установления системы вновь создаваемых местных органов было предоставлено законам субъектов Российской Федерации, комиссия предложила их унификацию по аналогии с уже существующей системой. Так, формирование представительных органов, в т.ч. в муниципальных районах, предлагалось посредством прямых выборов депутатов по мажоритарной системе. Численность депутатов предполагалась минимальной из «вилки», установленной № 131-ФЗ. Глав муниципальных образований предлагалось также избирать посредством прямых выборов. Были зафиксированы единые наименования представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и исполнительно-распорядительных органов во всех муниципальных образованиях. Кроме обязательных, представительного органа, администрации и главы муниципального образования, *других органов местного самоуправления предлагалось не создавать*.

Предложения межведомственной комиссии были обсуждены с депутатами, должностными лицами местного самоуправления, муниципальной общественностью и после их одобрения были направлены в Совет народных депутатов Кемеровской области. Пакетом законов в 2005 г. до выборов во вновь образованные органы местного самоуправления эти предложения были приняты<sup>24</sup>.

В связи с тем, что № 131-ФЗ значительно ограничил возможности регулирования вопросов организации местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации, Совету народных депутатов Кемеровской области пришлось провести основательную ревизию этой отрасли законодательства.

Поскольку прямой отсылки от № 131-ФЗ на возможность специального регионального закона об организации местного самоуправления в субъекте Российской Федерации нет, Закон Кемеровской области «О местном самоуправлении в Кемеровской области», который успешно применялся с 1997 г., в январе 2006 г. был признан утратившим силу<sup>25</sup>. По тем же основаниям перестали действовать законы Кемеровской области «О статусе выборного лица местного самоуправления в Кемеровской области» и «О собраниях (сходах) граждан»<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> См.: законы Кемеровской области: «О наименованиях органов местного самоуправления» / Кузбасс, 2 марта 2005 г. № 35; «О численности, порядке формирования и сроках полномочий органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований» / Кузбасс, 25 февр. 2005 г. № 32; «О назначении выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований» / Кузбасс, 27 июля 2005 г. № 134.

<sup>25</sup> См.: Закон Кемеровской области «О признании утратившими силу отдельных законов Кемеровской области в сфере местного самоуправления» / Кузбасс, 26 янв. 2006 г. № 13.

<sup>26</sup> См.: Закон Кемеровской области «О признании утратившим силу Закона Кемеровской области от 28.07.2000 г. № 42-ОЗ „О статусе выборного лица местного самоуправления в Кемеровской области”» / Кузбасс, 23 июня 2006 г. № 112; Закон Кемеровской области «О признании утратившими силу отдельных законов Кемеровской области в сфере местного самоуправления» / Кузбасс, 26 янв. 2006 г. № 13.

Вопросы организации и прохождения муниципальной службы тоже получили точечные, адресные и конкретные отсылки на возможности регионального законодательного регулирования. Поэтому Закон «О муниципальной службе в Кемеровской области» был признан утратившим силу, а вместо него был принят Закон «О некоторых вопросах прохождения муниципальной службы». Он установил реестр должностей муниципальной службы, соотношение должностей государственной и муниципальной службы, особенности квалификационных требований для замещения должностей, положение о проведении аттестации и региональные особенности социальных гарантий муниципальных служащих<sup>27</sup>. На этом возможности регионального законодательного регулирования были исчерпаны, и по остальным вопросам муниципальной службы стали действовать прямые нормы № 131-ФЗ.

В целом главным звеном задуманной реформы местного самоуправления являлось *разграничение полномочий между уровнями власти*. Полноценно и в полном объеме его можно было начать только после выборов во вновь созданные муниципальные образования. Они в соответствии с № 131-ФЗ состоялись осенью 2005 г. В Кемеровской области выборы в 190 вновь созданных муниципальных образованиях прошли 23 октября 2005 г. До вступления закона в полную силу оставалось три месяца.

Поэтому завершить надлежащим образом работу по законодательному сопровождению разграничения полномочий к окончанию переходного периода было невозможно. Во всяком случае, это касалось установления финансирования полномочий, поскольку нормы бюджетного процесса требовали более длительного периода.

Кроме того, успешное разграничение полномочий зависело и от синхронности действий на законодательном уровне федеральных, региональных и муниципальных властей. Однако именно здесь сосредоточились главные противоречия. Нормативные правовые акты разных уровней часто оказывались несогласованными, один акт накладывался на другой, что запутывало их толкование. Не случайно еще на этапе подготовки № 131-ФЗ его создатели отмечали, что принятие закона потребует внесения изменений в более чем 70 федеральных законов. Это обстоятельство стало одной из причин продления переходного периода вступления в полную силу № 131-ФЗ до 1 января 2009 г.

Всего в рамках переходного периода федеральный законодатель принял более 20 законов, касающихся совершенствования разграничения полномочий<sup>28</sup>. Ими были внесены поправки в более чем 500 федеральных

<sup>27</sup> См.: Закон Кемеровской области «О некоторых вопросах прохождения муниципальной службы» / Кузбасс, 11 июля 2007 г. № 122.

<sup>28</sup> См., напр.: Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.08.2004 г., № 35, ст. 3607; Федеральный закон от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.01.2006 г., № 1, ст. 10; Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации, 01.01.2007 г., № 1 (ч. 1), ст. 21 и другие.

законов. Самым известным из них стал печально знаменитый «Закон о монетизации льгот» (№ 122-ФЗ), который потребовал от региональных законодателей не столько кропотливой работы по приведению в соответствие с ним своего законодательства, сколько разъяснительной работы, вызванной неоднозначным отношением к нему граждан, особенно ветеранов.

Проблему разграничения полномочий была призвана разрешить дальнейшая их децентрализация, которая в рамках продолжения административной реформы была заявлена летом 2011 г. Президентом Д.А. Медведевым. Предполагалось, что в течение 2012 г. предложения по разграничению будут облечены в форму закона, который должен был вступить в силу в 2013 г.

Однако из-за кризиса, начавшегося в 2014 г., эта кампания была приостановлена, и регионам не пришлось поучаствовать в законотворческом процессе. В последующем *сфера законодательной функции регионов существенно сузилась*. В настоящее время она практически свелась к так называемому поправочному законодательству.

Подводя итог, следует отметить, что, получив право законодательного регулирования, регионы РФ активно включились в законотворческий процесс. Особенно продуктивной в сфере местного самоуправления эта деятельность была в период с 1995 по 2003 г. № 154-ФЗ предоставил определенную свободу. Максимально приближенные к местным условиям, модели местного самоуправления отличались большим разнообразием. Несмотря на давление со стороны региональных властей, местное самоуправление, тем не менее, состоялось. Законодательные основы были заложены, идея автономности местной власти получила распространение и многочисленных сторонников.

№ 131-ФЗ свободу законотворчества регионов значительно сузил. Как следствие, сократилось количество оригинальных региональных законов. Сегодня региональные парламенты лишь изредка вносят поправки в свои законы о местном самоуправлении, следуя за изменениями в федеральном законодательстве. Главная проблема — разграничение полномочий и собственности — так и не была решена. Существенно сократилась доходная база муниципалитетов. Все они находятся в зависимости от дотаций и субвенций.