

## РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КУЗБАССЕ В НАЧАЛЕ XXI ВВ.

### DEVELOPMENT OF THE MUNICIPAL GOVERNMENT SYSTEM IN KUZBASS IN THE EARLY 21ST CENTURY

**V. Ovchinnikov  
A. Zelenin  
K. Rondik**

*Summary:* The article describes the general course and features of the development of the municipal government system in Kuzbass in the early 21st century. It is determined that the reform of the municipal government system, which continued throughout the post-Soviet period, in Kuzbass was in line with the all-Russian modernization, but at each stage had its own specifics. Three stages of reform are identified and characterized: the early 1990s–2002, 2003–2008, and 2009–2022. As in Russia, in Kuzbass, in the struggle between the Soviet and Western models of municipal government, a course was first taken towards the introduction of the Western model, which proved ineffective and from the second decade of the 21st century, taking into account domestic and foreign traditions, the creation of a model of municipal government that meets the requirements of modern Russian society and the state began. It is concluded that serious legislative preparations are underway for a new stage of municipal government modernization with the transition to a single-level model and the strengthening of the municipal level in the unified system of public authority in the Russian Federation.

*Keywords:* municipal government, municipal reform, Kemerovo region-Kuzbass.

**Овчинников Владислав Алексеевич**

доктор исторических наук, профессор,  
ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет»  
rpcsib@rambler.ru

**Зеленин Алексей Анатольевич**

доктор политических наук, профессор,  
ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет»  
aazelenin@yandex.ru

**Рондик Кирилл Дмитриевич**

Аспирант, ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет»

*Аннотация:* В статье дана характеристика основных тенденций и особенностей развития системы местного самоуправления (МСУ) в Кузбассе в начале XXI в. Определено, что реформирование системы МСУ, продолжающееся на протяжении всего постсоветского периода, в Кузбассе шло в русле общероссийской модернизации, но на каждом этапе имело свою специфику. Выделены и охарактеризованы три этапа реформирования МСУ: начало 1990-х – 2002 гг., 2003 – 2008 гг., 2009 – 2022 гг. Подчеркивается, что, как и на всей территории РФ, в Кузбассе в борьбе между советской и западной моделью МСУ первоначально был взят курс на внедрение «западной модели», со временем продемонстрировавшей свою неэффективность, а со второго десятилетия XX в., с учетом отечественных и зарубежных традиций, началось создание модели МСУ, отвечающей требованиям современного российского общества и государства. Сделан вывод о серьезной законодательной проработке нового этапа модернизации МСУ (переход на одноуровневую модель, укрепление муниципального уровня в единой системе публичной власти в РФ).

*Ключевые слова:* местное самоуправление, муниципальная реформа, Кемеровская область-Кузбасс.

**Р**азвитие института МСУ в РФ активно началось в 1990-е гг. Экономический кризис конца 1980-х – начала 1990-х гг. и углубление противоречий в политической системе привело к ее изменению: первые альтернативные выборы в законодательные органы СССР, выборы в представительные органы республик и местные органы власти (1990 г.), введение поста Президент СССР. Все это напрямую отразилось на системе МСУ. Выборы 2000–2001 гг. в конечном счете закрепили нововведения, а население стало активным актором формирования органов МСУ [1, с.35].

В 1990–1991 гг. возросло противостояние центральных органов власти с одной стороны и региональных, с другой. Указанные процессы определили дальнейший путь развития МСУ. 6 июля 1991 г. был принят Закон РФ № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации», который обозначил местное (территориальное) самоуправление как систему организации деятельности

граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РФ и законов РФ, конституций и законов республик в составе РФ [2].

В середине 1990-х гг. были проведены первые в постсоветской России выборы органов МСУ: городских и районных советов и глав администраций [3, с.9]. Местными советами были приняты законы о выделении муниципальной собственности из состава государственной, было объявлено о суверенитете автономных образований.

После распада СССР и образования СНГ, органы МСУ сыграли очень важную роль, сохранив управляемость территорий, не допустив значительных социальных конфликтов. Но основным трендом процесса реформи-

рования МСУ на протяжении 1990-х гг. оставалась борьба между сторонниками сохранения советской модели МСУ и «западниками», которые в результате одержали победу. 13 марта 1991 г. был учрежден Союз российских городов и региональных образований, а затем другие федеральные и региональные объединения и ассоциации органов МСУ - дальнейшее развитие требовало объединение усилий МО.

Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления Российской Федерации» № 1760 от 26 октября 1993 г. определил дальнейший ход развития органов МСУ. На основании указа была прекращена деятельность городских и районных Советов. Но одновременно с ликвидацией ряда структурных элементов указ содержал новеллы. Например, положение об основах организации МСУ на период поэтапной конституционной реформы, которое включало в себя описание «новой» системы МСУ [4].

В 1995 г. был принят Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который наделил субъекты РФ правом осуществления собственного правового регулирования по широкому кругу вопросов местного значения [5, с.30]. При разработке закона явно прослеживалось столкновение двух позиций: чиновники относились к МСУ как нижнему элементу системы управления государством, им была чужда идея автономии МО. «Западники», наоборот, считали, что эффективность управления государством и экономикой, зависит от наличия самостоятельности муниципалитетов. По оценкам экспертов, закон 1995 г. имел противоречивый компромиссный характер.

На основании закона реформа МСУ должна была пройти в два этапа: 1 этап - в 1996 г. создание организационно-правовых основ МСУ; 2 этап - в 1997-1998 гг. формирование экономической базы МСУ. Но новая реформа МСУ была запущена уже в начале 2000-х гг. - ее целью стало укрепление института МСУ, частично независимого от органов государственной власти субъектов РФ. В рамках проведения реформ стали очевидны следующие тенденции: постепенное включение института МСУ в систему государственного управления, бюрократизация органов МСУ, фиктивная автономия МО, рост экономической зависимости муниципалитетов от региональной власти. Как отметил ученый-правовед Н.Л. Пешин, в реальности «население перестало быть особым субъектом реализации власти на местном уровне, уступая место органам и должностным лицам местного самоуправления» [6, с.56].

После принятия законов начались первые попытки «строительства» на новых началах МСУ в регионах России. В период экономических реформ 1990-х гг. у муниципалитетов было мало стимулов и ресурсов для самостоятельного развития. По оценкам ряда экспертов, к 2001 г. более 90% МО РФ являлись дотационными. Исключение составляли мощные городские агломерации с высоким экономическим потенциалом и налоговой базой, а также моногорода, где располагались крупные градообразующие предприятия, в основном – сырьевые [7, с.267].

В некоторых регионах становление МСУ приводило к сложным взаимоотношениям между федеральными и региональными властями. Часто встречались такие явления как поддержка на федеральном уровне глав МО в целях ослабления позиций губернаторов. Возникающие конфликты зачастую «тормозили» деятельность МСУ. Например, во Владивостоке, Нижнем Новгороде [8, с. 340]. Примерами непростого становления МСУ стали сложные взаимоотношения во второй половине 1990-х гг. между МСУ и региональными органами государственной власти в Удмуртии, Саратовской области, в Псковской области, Карелии [9, с.122].

Система МСУ на этом этапе еще создавалась путем проб и ошибок, и была далека от конституционной модели. Профессор М.М. Муртузалиев считал, что реформирование МСУ, которое является основой развития всего государства – задача сложнейшая и ее решение должно опираться на современные действующие нормы закона с учетом экономического положения [10, с.39]. В дальнейшем, положения Конституции России стали основой для Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятого 6 октября 2003 г. В нем были определены механизмы участия населения в реализации МСУ: местный референдум, выборы органов МСУ, сходы и другие формы собрания граждан.

До 1990 г. в Кузбассе, как и в других субъектах СССР, деятельность местных Советов почти полностью зависела от региональных структур КПСС. Исполнительные комитеты местных Советов в регионе, как и в целом в СССР, играли основную роль в управлении МО. Специфика МСУ в регионе определялась высокой степенью индустриализации региона. В решении задач функционирования муниципалитетов значительную роль играли градообразующее предприятие. Местные Советы зачастую были не партнерами крупных предприятий, а «просителями» [11, с. 121].

В 1990 г. в регионе был взят курс на демократические образцы - введена процедура альтернативных выборов. Пример - выборы в г. Прокопьевск, где на одно депутатское место в местном совете претендовало 2 чел. Кемеровский городской совет был обновлен на 90%. В 1990 г. в выборах в местные советы участвовали кандидаты от партийных организаций, общественных объединений и

рабочих комитетов.

Но описанные шаги начала 1990-х гг. не спасли регион от общероссийского политического кризиса. Усугубляло ситуацию отсутствие регионального законодательства об МСУ. До 1993 г. в городах Кузбасса существовало «двоевластие» Советов и их исполнительных комитетов. Не были четко обозначены функции и полномочия председателей городских Советов, что приводило к массовым самоотводам кандидатов на эту должность. Так, из 16 кандидатур на должность председателя Кемеровского городского Совета в 1990 г. 7 дали самоотвод. Закон РСФСР «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономических реформ» укрепил правовой статус Советов. Он расширял полномочия председателя горсовета, предоставляя возможность участия в работе исполкома Совета, право на запрос информации у руководителя исполкома. Депутаты часто вмешивались в работу исполкома, что приводило к обращению председателей горисполкомов к региональным властям. Во время предвыборной кампании в президенты РСФСР А.М. Тулеев видел необходимость в перестройке структуры самой системы Советов с целью ее упрочнения. Было предложено строить отношения Советов с исполкомами на контрактной основе, когда Совет нанимал членов исполкома [12, с.43].

В 1992 г. в Кузбассе началась реализации принципа разделения властей на исполнительную и законодательную на уровне МСУ: были утверждены 19 глав городских администраций, большая часть которых занимали посты председателей горисполкомов. В 1993 г. обстановка обострилась, что привело к роспуску советов всех уровней, власть в городах перешла к администрациям. В г. Белово был случай отказа депутатов от ликвидации городского Совета путем «провала» голосования за самороспуск. Депутаты горсовета г. Кемерова были распущены, при этом сохранив часть своих полномочий [12, с.44]. В это время были ликвидированы районные советы, а понятие «районный бюджет» было аннулировано [12, с.45].

С 1995 г. в Кузбассе после принятия закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором был закреплён принцип самостоятельности МСУ, произошли серьёзные изменения. На принятие закона значительное влияние оказали выборы Президента России 1996 г. В это время выборы в представительные органы МСУ и глав МО были «заморожены» Указом Президента России Б.Н. Ельцина. После выборов губернаторов, многие из которых были оппозиционно настроены по отношению к центральной власти (в том числе Губернатор Кемеровской области А.М. Тулеев), Б.Н. Ельцин, наоборот, стремился провести выборы в МО, получив поддержку для оказания давления на региональную власть [12, с.45].

В регионе развернулась борьба за власть на уровне МСУ. В г. Кемерове был проведен референдум, вопреки Указу Президента, и сформировано городское управление на демократических основах. Кемерово послужил примером для остальных МО Кузбасса. Для региона являлось важным то, что при создании органов МСУ в г. Кемерово произошло объединение оппозиционных политических сил. В 1993 г. главы МО в основном оставались в стороне от политической борьбы центра и региона, но в 1995 г. они вместе с А.М. Тулеевым выступили против механизма назначения глав городов. Данная позиция повлияла на дальнейшее формирование региональной системы МСУ [12, с.43]. А.М. Тулеев в 1995 - 1997 гг. неоднократно заявлял о важности реформирования МСУ. В сентябре 1997 г. принят закон «О местном самоуправлении в Кемеровской области», в регионе начали формироваться органы МСУ. Единственным городом, в котором к этому времени были сформированы органы МСУ, был г. Кемерово [13, с. 70].

Основной проблемой муниципалитетов Кузбасса, как и повсеместно в стране, было отсутствие финансовой самостоятельности МО. В регионе около 40% местных бюджетов были дотационными. Остро стояла кадровая проблема. Если в городах региона шло постепенное строительство системы МСУ, то на сельском уровне органы МСУ выполняли скорее декоративную функцию [14, с.115].

реформирования МСУ в 2003 – 2008 гг. был связан с принятием Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который вступил в силу 1 января 2006 г. Кузбасс стал регионом, где наиболее ярко проявилось столкновение двух подходов: «работе МСУ исключительно для нужд и потребностей местных жителей» и подходе к МСУ как к части общегосударственного управления.

Реформирование МСУ в 2003-2008 гг. – результат сложного процесса компромиссов, а также согласования интересов государства и общества. Мы разделяем точку зрения Ю.М. Алпатова, который писал, что МСУ в современной России необходимо рассматривать как механизм взаимодействия «территориальных сообществ» и государства для выработки единой программы развития на основе согласования интересов всех сторон [15, с. 62].

Анализируя реформы в целом и их влияние на развитие МСУ необходимо подчеркнуть, что основными проблемами МСУ при инициации реформы были следующие: несовершенная законодательная основа, плавающие границы полномочий между органами МСУ и региональной властью, недостаточность доходной базы для решения вопросов местного значения. Остро проявля-

лось противоречие между сложностью задач, объемом полномочий и квалификационным уровнем управленцев, наряду с кадровым голодом [16].

Подводя итог реформы и ее влияние на органы МСУ можно отметить, что в 2003 - 2008 гг. изменилась парадигма управления и оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти и органов МСУ, подразумевающая переход от узконаправленного (отраслевого) управления к управлению, направленному на достижение конечных результатов.

В понимании влияния бюджетных реформ на МСУ особо важно реформирование бюджетного кодекса РФ начала XXI в. [17, 18, с.97].

На основании закона 2003 г. в Кузбассе начался переход на двухуровневую модель МСУ. Города и районы были наделены статусом городских округов и муниципальных районов, а в поселках и селах МО получили статус сельских и городских поселений. В 2004–2005 гг. в регионе были сформированы новые МО, проведены и описаны их границы, закрепленные областным законом «О статусе и границах муниципальных образований в Кемеровской области». Если до реформы в области было 34 МО, то в результате реформы было образовано 223 МО.

Было необходимо провести серьезную работу по совершенствованию регионального законодательства и муниципальных НПА, чтобы разделить вопросы местного значения разного уровня новых МО [19, с.101].

Разграничение полномочий между уровнями власти было важнейшей задачей реформы МСУ, так как одной из проблем разграничения полномочий между властями было или превращение органов МСУ в продолжение государственной власти на местах и полное огосударствление, или рассмотрение МСУ как «фабрики муниципальных услуг».

К сожалению, реформа МСУ 2003–2009 гг. не достигла полностью своих целей, поэтому уже с 2009 г. был запущен процесс корректировки действующего законодательства и механизмов модернизации МСУ. Это напрямую отразилось на реформировании МСУ в Кузбассе, который вновь стал пилотным регионом модернизации системы МСУ.

При ряде позитивных итогов муниципальной реформы к 2009 г. она обострила многие проблемы функционирования МО [20, с.59; 21, с. 294]. Около 10 лет шла выработка мер по исправлению ситуации. 2019 г. стал особым для развития МСУ в РФ. На законодательном уровне был внесен ряд изменений в основы организации МСУ. Новеллы позволили установить более четкое

разграничение вопросов местного значения между сельскими и городскими поселениями, а также закрепить полномочия региональных парламентов в сфере регулирования порядка формирования органов МСУ.

Кузбасс, как и ряд других регионов, на этом этапе продолжил модернизацию системы МСУ на существующей нормативно-правовой основе. Важнейшим результатом преобразований МСУ 2009 - 2022 гг. в Кузбассе стал переход на одноуровневую модель и развитие межмуниципального сотрудничества путем создания двух агломераций, что отразилось на эффективности работы органов МСУ, позволило консолидировать ресурсы для развития территорий, и это в конечном итоге выразилось в улучшении качества жизни людей и возможности реализовывать крупные проекты федерального уровня.

После внесения изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о введении нового вида МО – муниципального округа, на территории региона в 2019 г. началось преобразование муниципальных районов в муниципальные округа. Кузбасс стал один из пилотных регионов по переходу на одноуровневую модель МСУ в России.

За 2019 - 2022 гг. все МО региона, за исключением Таштагольского муниципального района, перешли на одноуровневую модель МСУ. Объединение городских и сельских поселений района в единый муниципальный округ позволило оптимизировать административно-территориальное устройство. Значительных усилий потребовало решение проблем, обострившихся в ходе преобразования МО: низкий уровень квалификации, неготовность работников органов МСУ на качественное проведение мероприятий, связанных с преобразованием; ограниченность финансирования для проведения реорганизации, связанной с изменением подведомственности и переподчинением муниципальных организаций; увеличение количества вопросов местного значения при отсутствии ресурсов и опыта в их решении; ограниченность финансовых ресурсов вновь образованных МО для реализации решения новых вопросов местного значения [22, с.2].

В 2022 г. в Кузбассе был принят закон № 28-ОЗ «О создании и развитии агломераций в Кемеровской области – Кузбассе». Закон определил основные понятия, цели, задачи и порядок создания агломераций, в том числе принципы их развития. В 2021 – 2022 гг. МО и Совет МО Кузбасса участвовали в организации широкого общественного и экспертного обсуждения регионального законопроекта об агломерациях и выработки единой программы развития.

Были утверждены перечни МО Северо-Кузбасской и



Южно-Кузбасской агломераций. В состав Северо-Кузбасской агломерации вошли 22 МО (8 городских и 14 муниципальных округов) [23], Южно-Кузбасской – 28 МО (7 городских 3 муниципальных округа, 2 муниципальных района, в т.ч. 6 городских и 10 сельских поселений) [24].

Генеральной целью агломераций является создание условий для развития человеческого потенциала посредством формирования производственных, трудовых, культурных и научно-образовательных связей, модернизация и ускоренное развитие производительных сил территорий, повышение их конкурентоспособности [25].

Для планомерного развития агломераций Кузбасса созданы межмуниципальные координационные советы по развитию агломераций [26]. В

2022 г. началась разработка программы развития агломераций до 2035 г. Например, целью развития Южно-Кузбасской агломерации стало обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития агломерации, направленного на сокращение межмуниципальных различий в уровне и качестве жизни населения.

Кроме того, в Кузбассе были предприняты попытки развития сельских агломераций в рамках государственной программы Кузбасса «Комплексное развитие сельских территорий Кузбасса» на 2020 - 2025 гг. Постановлением Правительства Кузбасса от 24.03.2020 № 170 был утвержден перечень сельских агломераций и перечень населенных пунктов, входящих в их состав [27].

Реформирование системы МСУ в Кузбассе в XXI в. шло в русле общероссийской модернизации, но на каждом этапе имело свою специфику. В 1990-е-2000 гг. на изменение системы МСУ в регионе оказали рабочее движение и позиция А.М. Тулеева, которая была во многом оппозиционной по отношению к центру. Этот этап характеризовался альтернативными выборами местных советов и глав городов. В 2009 - 2022 гг. Кузбасс в рамках курса на укрепление вертикали публичной власти стал пилотным регионом по переходу на одноуровневую модель МСУ, усилению ресурсной основы развития МО и встраиванию их в единую систему публичной власти.

1 этап – начало 1990-х – 2002 г. Были приняты федеральные и региональные законы, определившие развитие МСУ. В Кузбассе, как и в большинстве регионов, проведены выборы в местные советы народных депутатов и всенародное прямое избрание глав (мэров) городов. Была выбрана «западная» европейская модель развития МСУ – Россия подписала и ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления.

Реформа местного самоуправления в 1990-е гг. про-

шла под знаком регионализации, когда система МСУ, автономия муниципалитетов и демократизация выборов выстраивались региональными лидерами и элитами по различным вариантам. В Кузбассе на этот процесс существенное влияние оказали рабочие комитеты и позиция А.М. Тулеева, во многом оппозиционная центру. Этот этап реформирования МСУ можно признать несостоявшимся, поскольку местная автономия несла серьезные разногласия в ряде регионов между муниципальной и региональной властью, а в других (в том числе Кузбассе) между регионом и федеральным центром. Экономическая ситуация в стране сделала невозможным самостоятельность (автономию) МО. Так, к 2001 г. более 90 % МО в РФ были убыточны (в Кузбассе 40 МО - 50%). В Кузбассе, несмотря на формальные демократические инструменты выборов глав МО, А.М. Тулеев после назначения главой администрации Кемеровской области в 1997 г. создал централизованную вертикаль региональной власти, в которую, с помощью неформальных механизмов, были включены МО региона. Дуалистичность создаваемой системы МСУ и несоответствие «западной модели» реалиям и потребностям территорий привели реформирование на 1 этапе к отрицательному результату.

2 этап – 2003 – 2008 гг. Неудачи муниципальной реформы 1990-х гг. и необходимость укрепления вертикали власти привели к началу подготовки новой муниципальной реформы, основные положения которой были закреплены в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Основные мероприятия по модернизации системы МСУ прошли в 2006 - 2008 гг. Были определены круг полномочий и зоны ответственности (вопросы местного значения) органов МСУ. Одним из результатов реформы стало резкое увеличение количества МО, что при отсутствии ресурсов (в том числе кадровых и финансовых) привело, на наш взгляд, к резкому падению политического веса и значения органов МСУ. Так, в России только за 2000 - 2005 гг. количество МО возросло вдвое: с 12215 до 24079 [28]. В Кузбассе количество муниципалитетов увеличилось с 33 МО (15 городских округов и 18 муниципальных районов) до 223 (включая 167 сельских и 22 городских поселения).

Значительное увеличение количества МО по формальному принципу, связанное с внедрением двухуровневой модели организации МСУ и нацеленное на децентрализацию в решении вопросов местного значения шло вразрез с задачей усиления вертикали власти и консолидацией ресурсов (в том числе на уровне МО), поэтому муниципальная реформа в целом не приблизила МСУ к населению (так как не помогла решить существующие проблемы) и не привела к росту политического влияния МО («слабая власть» на местах никогда не вызывала доверие и уважение у населения).

3 этап – 2009 – 2022 гг. 1 января 2009 г. закончился переходный период реализации ФЗ-131. Несмотря на ряд положительных результатов реформа МСУ не привела к достижению основной цели: появлению сильных и относительно самостоятельных МО, но включенных в единую государственную вертикаль власти. Этому во многом помешали стремление к унификации, дробление ресурсов и собственное понимание глав регионов как должна выглядеть система регионального управления.

К процессу решения системных проблем на этом этапе подключились созданные общероссийские организации развития МСУ и региональные советы МО (с 2006 г.). В 2019 г. был принят Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Был введен новый вид МО – муниципальный округ. В связи с введением нового вида МО были уточнены критерии, которым должны соответствовать городские округа. [29, 30] Безусловно, это этап реформы позволил консолидировать ресурсы и усилил централизацию власти на уровне муниципалитет-регион, что позволило определить муниципальный уровень как важную составляющую публичной власти в государстве, что закреплено поправками в Конституции РФ. Усиление централизации управления отразилось и на избирательной модели при выборах глав МО – произошел постепенный переход от прямых выборов глав

МО к многоступенчатой системе. Так, путем изменения регионального законодательства и внесения изменений в уставы городских округов прямые муниципальные выборы «...на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании...» глав Кемерово и Новокузнецка были заменены на новую многоступенчатую процедуру [31].

Консолидация ресурсов МО и синхронизация национальных, региональных и муниципальных проектов и программ позволили в значительной мере разрешить существующие проблемы. На этом этапе была начата подготовка новой реформы МСУ, в которую активно включились общероссийские организации МСУ, региональные советы МО, муниципалитеты. Но «половинчатый» подход, основывающийся на внесении изменений в действующее законодательство, не оправдал себя. Разработка нового закона о МСУ требовала времени, а с началом СВО и гибридной войны Запада против России была отложена (новый закон был принят в 2025 г.). Президент России В.В. Путин взял путь на укрепление системы МСУ в сложившейся ситуации под личный контроль.

В настоящее время идет новый этап муниципальной реформы с переходом на одноуровневую модель МСУ и укреплением муниципального уровня в единой системе публичной власти в РФ, происходит поиск баланса между сильной государственной вертикалью власти и самостоятельным МСУ.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Мирзаев М.А. Историко-правовой анализ развития местного самоуправления в 1990-е годы в Российской Федерации // Юридический Вестник Дагестанского государственного университета. 2018. Т. 26. № 2.
2. О местном самоуправлении в Российской Федерации. Федеральный Закон от 06.07.1991 № 1550-1 (последняя редакция) // «Консультант Плюс». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_105/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/)
3. Кросстон М., Сельцер Д.Г. «Свои» VS. «чужие», «местные» VS. «варяги»: политические конфликты в России на локальном уровне // Вестник Тамбовского университета. Сер. Политические науки и право. 2015 № 3 (3).
4. О реформе местного самоуправления Российской Федерации. Указ Президента РФ № 1760 от 26 октября 1993 г.
5. Агибалов Ю.В. Муниципальная реформа 2014 года: шаг вперед или два назад? // Вестник Воронежского государственного университета. 2014. № 4.
6. Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. №8.
7. Webb J. Energy Development and Local Government in Western Siberia / A.Evans, v. Gel'man (eds.). The Politics of Local Government in Russia. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004.
8. Барабанов О. Региональные власти и местное самоуправление: проблемы взаимоотношений / Регионы России в 1999 году / Под ред. Н. Петрова. Москва: Гендальф, 2001.
9. Гельман В.Я. Политические аспекты реформы местного самоуправления // История новой России. Очерки, интервью: в 3 т. / под общ. ред. П.С. Филиппова. Т. 2. Санкт-Петербург: Норма, 2011.
10. Муртазалиев А.М., Мирзаев М.А. Проблемы совершенствования реформы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. № 2.
11. Казьмина М.В. Местные органы власти Кузбасса во второй половине 1980-х - начале 1990-х годов // Сибирь: век. Вып. 1 / Под ред. С.В. Макаручка. Кемерово, 1997.
12. Зеленцов В.В. Городское управление Кузбасса в конце 1980-х - начале 1990-х годов // ГЕО-Сибирь. 2006, Т. 6. С. 42 - 45.
13. Бабицев И.В. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Политика. 2004. № 1 С. 70.
14. Пьянов А.Е. Региональные проблемы формирования местного самоуправления в 1990-е гг. (на примере Кемеровской области) // Актуальные проблемы

- Отечественной истории XX века: сборник научных трудов. Кемерово: Кузбассвуиздат, 2005. С 115.
15. Алпатов Ю.М. Российский федерализм и местное самоуправление: монография. Москва, 2010. С. 62.
  16. Послание Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации // Российская газета. 2002. 19 апреля.
  17. Концепция административной реформы в Российской Федерации по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах, одобренные распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р.
  18. Емельянов А.С. Реформирование бюджетной системы Российской Федерации и его особенности в сложноустроенных субъектах: формирование нормативно-правовой основы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 4. С. 93 -111.
  19. Мирошник В.А. Особенности формирования правовой базы местного самоуправления в Кемеровской области // Федерализм. 2017. № 3 (87). С. 97 - 112.
  20. Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. Москва 2008. С. 58 – 68
  21. Крупнина Е.А. Местное самоуправление в контексте политического реформирования 2000 -2008 гг. // Вестник Томского государственного университета. Вып. 1 (81). 2010. С. 291 - 297.
  22. Текущий архив Ассоциации «Совет муниципальных образований Кемеровской области-Кузбасса» (ТА СМОКО). Региональный доклад «О состоянии местного самоуправления в Кемеровской области-Кузбассе в 2019 г.». С. 1-2.
  23. Текущий архив Законодательного собрания Кемеровской области (далее - ТА ЗСК). Постановление Законодательного Собрания Кемеровской области-Кузбасса от 14.04.2022 № 2459 «О создании Кемеровской агломерации».
  24. ТА ЗСК. Постановление Законодательного Собрания Кемеровской области-Кузбасса от 14.04.2022 №2458 «О создании Новокузнецкой агломерации».
  25. ТА СМОКО. Региональный доклад «О состоянии местного самоуправления в Кемеровской области-Кузбассе в 2022 г.». С. 27 -31.
  26. ТА СМОКО. Постановление Губернатора Кемеровской области - Кузбасса от 28.06.2022 № 55-пг «О межмуниципальном координационном совете по развитию Южно-Кузбасской агломерации», постановление Губернатора Кемеровской области - Кузбасса от 28.06.2022 № 56-пг «О межмуниципальном координационном совете по развитию Северо-Кузбасской агломерации».
  27. ТА СМОКО. Государственная программа Кемеровской области - Кузбасса «Комплексное развитие сельских территорий Кузбасса» на 2020 - 2025 гг., утв. постановлением Правительства Кузбасса от 31.10.2019 N 647 «Об утверждении государственной программы Кемеровской области - Кузбасса «Комплексное развитие сельских территорий Кузбасса» на 2020 - 2025 гг.»
  28. Муниципальная власть. 2005. № 3.
  29. ТА СМОКО. Закон Кемеровской области от 17 декабря 2004 года N 104-ОЗ «О статусе и границах муниципальных образований».
  30. ТА СМОКО. Закон Кемеровской области от 05.08.2019 № 68-ОЗ «О преобразовании муниципальных образований».
  31. ТА СМОКО. Закон Кемеровской области от 13 ноября 2014 г. N 94-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований»

---

© Овчинников Владислав Алексеевич (rpsib@rambler.ru), Зеленин Алексей Анатольевич (aazelenin@yandex.ru),  
Рондик Кирилл Дмитриевич.

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»