

УДК 94(571.150-25)

ББК 63.3(2Рос-4Алт)-334

## Об эволюции барнаульского городского самоуправления, его исторических и местных традициях

*С.В. Краснов<sup>1</sup>, В.Г. Лякишева<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Барнаульская городская Дума IV созыва (Барнаул, Россия)

<sup>2</sup> Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

## On the Evolution of the Barnaul Municipal Government, Its History and Local Traditions

*S.V. Krasnov<sup>1</sup>, V.G. Lyakisheva<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> The Barnaul City Duma IV convocation (Barnaul, Russia)

<sup>2</sup> Altai State University (Barnaul, Russia)

В 2017 г. Барнаульская городская Дума отметит свое 140-летие. Это дает повод накануне столь знаменательного события вернуться к истокам развития барнаульского городского самоуправления, осветить ряд исторических, правовых и организационных основ в деятельности органов, являющихся «гласом народа», как в далеком прошлом, так и в настоящем.

Анализ архивных документов, различных информационных материалов, правовых актов, регламентирующих деятельность представительного органа муниципального образования, изучение теоретических источников и точек зрения ряда ученых-«муниципалов» позволяет проследить за ходом становления и развития местного самоуправления в городском округе в XIX–XXI вв.

Включенность авторов в исследуемый процесс позволяет оценить происходящие события как с объективной точки зрения, так и с использованием метода субъективного анализа.

В статье предпринята попытка проведения сравнительного анализа деятельности народных избранников по решению насущных проблем местной жизни в различные периоды, подчеркнута необходимость сохранения исторических и иных местных традиций в решении вопросов социально-экономического развития города и значимость преемственности в муниципальной деятельности.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, исторические традиции, выборы, представительный орган, дума, депутат, городской округ, вопросы местного значения.

DOI 10.14258/izvasu(2016)2-15

Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ 1993 г., Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах ор-

In 2017 Barnaul City Duma will celebrate its 140th anniversary. On the eve of such a momentous event this is an occasion to return to the origins of the Barnaul municipal government, to highlight a number of historical, legal and institutional foundations in the activities of the state authorities which have been the “voice of the people” from the distant past up to the present.

The analysis of archival documents, various information materials, and legal acts regulating the activities of representative bodies of local self-government, the study of theoretical sources and points of view of some scientists-“municipals” allows the authors to trace the progress of the formation and development of local self-government in the urban district in the 19th–20th centuries.

Involvement of authors in the study of the process let them evaluate the events both from an objective point of view, and using the method of subjective analysis.

The article attempts to carry out a comparative analysis of the activities of the elected officials to address the pressing everyday life issues of in different periods, stresses the need to preserve the historical and other local traditions to solve the questions related to socio-economic development of the city and the importance of continuity in municipal activities.

**Key words:** local government, historical traditions, elections, representative body, the Duma, deputy, city district, local issues.

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131), иные нормативные правовые акты о местном самоуправлении

(далее — МСУ) подчеркивают важный принцип эффективного развития муниципальных образований — учет и сохранение исторических и иных местных традиций.

На состоявшейся 7 мая 2012 г. торжественной церемонии вступления в должность Президента РФ В.В. Путина было отмечено, что «историческая перспектива государства и нашей нации зависят сегодня именно от нас» и что «у России великая история и не менее великое будущее» [1].

В настоящее время Россия переживает очередной этап реформирования МСУ. Для осмысления происходящих процессов считаем необходимым вернуться к некоторым периодам его становления и развития, проанализировать их на основе трансформации законодательства, взглядов теоретиков и практиков, собственного опыта участия в муниципальном управлении. Причастность к событиям и местным традициям позволяет утверждать, что исторический опыт заслуживает постоянного внимания, уважительного отношения, анализа и обобщения, а также необходимости сохранения и преумножения.

Русский ученый Л.А. Велихов отмечает, что, принимая участие в управлении, гражданин готов содействовать ему всеми силами, как своему собственному делу. Он также считает, что местное самоуправление дает гражданам ближайшее практическое знакомство с общественными делами [2, с. 114]. По мнению известного специалиста в области МСУ Г.В. Барабашева, основа жизнестойкости и работоспособности системы местного самоуправления заключается в его гибкости, в разнообразии форм и в способности системы приспосабливаться к специфическим условиям [3, с. 8].

Считаем необходимым осветить наиболее характерные положительные моменты становления и развития барнаульского городского самоуправления. Его началом принято считать 1877 г., хотя городская дума, распорядительный орган городского самоуправления, была создана под названием «шестигласной думы» примерно в 1790-х (точная дата не установлена). В 1877 г., в ходе реализации нового городского положения 1870 г., появилась городская дума, действительное всесословное представительное учреждение, принципиально отличавшееся от шестигласной [4, с. 83–84]. В Барнауле 7(19) апреля 1877 г. состоялось первое заседание только что избранной городской думы. Городским головой был избран статский советник, дворянин, горный служащий Н.А. Давидович-Нашинский, он вел заседание думы, состоявшей из 72 чел., и возглавил управу, насчитывавшую пять членов. Гласными (депутатами) была принята присяга. Эти события явились началом самоуправления в городе. Данные органы просуществовали в Барнауле до августа 1919 г.

С декабря 1919 г. по октябрь 1993 г. выборным органом самоуправления был уездный Совет рабо-

чих, крестьянских и красноармейских депутатов, позже — городской Совет депутатов трудящихся и городской Совет народных депутатов [5, с. 30–31]. Авторы имеют опыт работы в качестве депутатов Ленинского и Железнодорожного районных Советов народных депутатов соответственно, а затем, с января 1992 г., — председателей этих выборных органов. В структуру местных советов Барнаула в данный период входили городской Совет народных депутатов (200 депутатов) и пять районных Советов (по 100 депутатов в каждом). Обозначенный период представляет особый интерес и является отдельной темой исследования.

Указами Президента РФ от октября 1993 г. о форме МСУ деятельность выборных органов была прекращена, а их функции были возложены на местные администрации. В Барнауле полномочия городского Совета депутатов в этот период осуществляла администрация города. Ею было разработано Положение о городском самоуправлении (Постановление от 12 января 1994 г. № 10), согласно которому органами городского самоуправления становились Барнаульская городская Дума (далее — БГД) и глава городского самоуправления (мэр города). Отдавая дань истории, было решено вернуться к исконному названию представительного органа, и с мая 1994 г. возобновила свою деятельность Барнаульская городская Дума постсоветского периода.

Первый созыв БГД начал свою работу 5 мая 1994 г. в составе 11 депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам сроком на 2 года. Руководил Думой В.Н. Баварин, вошедший в ее состав как избранный депутат. Депутаты строили свою деятельность в соответствии с Положением о Барнаульской городской Думе и Регламентом БГД, утвержденными решениями от 1 июня 1994 г. В них определялись статус и полномочия депутатов, их права, «красной нитью» подчеркивалась ответственность народных представителей перед избирателями и их подотчетность населению. По Федеральному закону от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в стране формировалась новая правовая база, проводились муниципальные выборы, создавались муниципальные образования, принимались их уставы. Так, в ноябре 1995 г. депутатами БГД I постсоветского созыва был принят первый Устав города Барнаула. После его регистрации и публикации в газете «Вечерний Барнаул» № 6 от 18 января 1996 г. наш город первым в крае получил возможность жить по своей «мини-конституции». Преимущество при принятии главного муниципального правового акта проявилась в том, что данный устав был разработан на основе проекта, подготовленного в советский период. За 2 года работы депутатами БГД было проведено 25 заседаний, принято 277 решений по жизненно важным для города вопросам.

БГД II созыва, выбранная 31 марта 1996 г. в соответствии с Уставом города сроком на 4 года, насчитывала в своем составе 22 депутата, избранных по 11 двухмандатным избирательным округам. Глава городского самоуправления входил в состав Думы, председательствовал на ее заседаниях, организовывал депутатскую деятельность, выполнял иные полномочия. В марте 1996 г. жителями Барнаула главой городского самоуправления на основе всеобщего голосования был избран В.Н. Баварин. Основой принятой им 4 апреля 1996 г. присяги стал текст Торжественного обещания гласных городской Думы от сентября 1917 г.: «Честью гражданина обещаюсь перед своей совестью быть верным и неизменно преданным Российскому государству, как своему отечеству. Обещаюсь служить ему до последней капли крови, всемерно способствуя славе и процветанию Российской республики... Обещаюсь быть честным и не нарушать своего обещания из корысти, родства, дружбы и вражды». Далее приведем слова этого руководителя, входившего в десятку лучших мэров страны и сочетавшего в себе высокие человеческие, управленческие и политические качества: «Важная роль в городском самоуправлении принадлежит городской Думе — представительному органу, депутаты которого избраны населением. Представляя интересы населения, народные избранники решают самые важные городские вопросы: от принятия Устава города до утверждения городских налогов. Городская Дума тесно связана и с общественностью города, населением. Такой статус представительного органа заложен еще в конце XIX в., о чем свидетельствует обращение к истокам деятельности Барнаульской городской Думы 1877 г... Знакомясь с конкретными решениями Думы XIX в., мы стараемся брать то разумное, что было в них закреплено: будь то вопросы помощи малоимущему населению или развитию города. Цель была и сейчас остается одна — сделать жизнь барнаульцев благополучней, достойней» [6, с. 5]. За 4 года депутатами БГД было проведено 41 заседание, принято 506 решений.

Глава городского самоуправления и БГД III созыва в количестве 24 депутатов по 12 двухмандатным избирательным округам были избраны 26 марта 2000 г. сроком на 4 года. За период с 30 марта 2000 г. по 3 июня 2004 г. было проведено 42 заседания, принято 498 решений.

В связи с принятием в октябре 2003 г. ФЗ № 131 решением БГД от 11 декабря 2003 г. № 439 был изменен порядок ее формирования. Выборы главы города и депутатов городской Думы IV созыва по 35 одномандатным округам состоялись 14 марта 2004 г. Если ранее работой Думы трех созывов и администрацией города руководил глава городского самоуправления, то согласно ст. 39 Устава городского округа и Регламенту городской Думы из ее состава должен

был избираться председатель Думы; 17 июня 2004 г. им стал С.В. Краснов.

На депутатов БГД этого созыва легла основная нагрузка по реализации нового закона о местном самоуправлении. На территории Алтайского края, как и в большинстве муниципальных образований России, ФЗ № 131 вступил в законную силу с 1 января 2006 г. С этой даты городской округ стал жить по новому Уставу, принятому решением БГД от 10 июня 2005 г. № 133. Совместно с администрацией города была проведена значительная работа по подготовке и принятию новых и корректировке действующих муниципальных нормативных правовых актов. Во исполнение положений федерального законодательства законами Алтайского края органам МСУ были переданы государственные полномочия в сфере социальной поддержки населения, здравоохранения, образования, пожаротушения, регистрации актов гражданского состояния, лицензирования розничной алкогольной продукции, функционирования административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. За 2006 г. БГД было принято более 10 решений, регламентирующих порядок реализации переданных государственных полномочий и устанавливающих расходные обязательства муниципального образования по финансированию этих мероприятий. Всего было принято более 60 таких решений. Общее количество решений, принятых во исполнение положений нового закона в тот период, — более 80, из них 40 — в 2006 г. Осуществляя преемственность и реализуя закрепленную ст. 35 ФЗ № 131 исключительную компетенцию представительного органа, депутаты утвердили разработанную ранее Стратегию развития города Барнаула до 2010 года, бюджет города и несколько программ развития отдельных отраслей муниципального хозяйства, изменения в Генеральный план г. Барнаула и другие важные решения. Параллельно проходила работа по подготовке и принятию решения об утверждении Программы комплексного социально-экономического развития городского округа на 2008–2017 годы. В течение всего срока полномочий было принято более 35 программ.

Одной из форм учета мнения граждан при принятии наиболее значимых правовых актов, касающихся всех горожан, стало принятие решением БГД от 23 декабря 2005 г. № 253 Положения о проведении публичных слушаний. Была восстановлена такая форма работы с населением, как указы избирателей. Депутаты стали частыми гостями на предприятиях, в организациях, на других объектах инфраструктуры города, так как такие экскурсии позволяют народным избранникам познакомиться с вопросами жизнеобеспечения города, точнее узнать проблемы, найти верные пути их решения. В мае 2006 г. был создан официальный сайт БГД, благодаря ему информационная

деятельность Думы вышла на новый уровень, повысилась эффективность взаимодействия депутатов со СМИ и местным сообществом.

Реальным потенциалом развития МСУ стало межмуниципальное сотрудничество, когда вопросы управления муниципальным образованием, взаимодействия с местным сообществом регулярно обсуждаются на различных форумах, в т. ч. в рамках Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (далее — АСДГ), где Барнаул участвует с 1986 г. Первым Президентом АСДГ был В.Н. Баварин. Депутаты БГД принимали активное участие в мероприятиях по обмену опытом, в т. ч. с коллегами из Братска, Новосибирска, Томска, Челябинска, Хабаровска и др. В мае 2007 г. в г. Барнауле прошла научно-практическая конференция на тему: «Городское самоуправление в России: вчера, сегодня, завтра», посвященная 130-летию Барнаульского городского самоуправления. В этом мероприятии, организованном БГД и руководством АлтГУ во главе с Ю.Ф. Кирюшиным, приняли участие около 400 человек: ученые, руководители государственных и муниципальных органов, депутаты различных созывов, гости из Москвы, Омска, Томска и других городов [7, с. 5].

В завершение созыва решением БГД от 20 июня 2008 г. № 789 был принят Устав городского округа — города Барнаула в новой, третьей по счету, редакции, а всего с июня 2004 г. по октябрь 2008 г. было проведено 34 заседания, принято 863 решения по многим важным вопросам жизнеобеспечения города.

В ретроспективе деятельности городского самоуправления можно отметить, что и в XIX в. круг его обязанностей был довольно обширен: «развитие торговли и промышленности, содержание улиц, мостов, памятников и прочее, установление городских сборов и налогов с недвижимого имущества, трактиров, постоянных дворов, извозного и перевозного промыслов, противопожарные мероприятия, охрана народного здоровья, попечение о народном образовании, устройство театров, библиотек, музеев и т. д.» [8, с. 38]. Приведем ряд решений городской думы дореволюционного периода, касающихся насущных проблем местной жизни. Так, в июле 1902 г. в Томской губернии была введена казенная монополия, а с ней ограничения на частное винокурение. Завод братьев Ворсиных и Олюниной в Барнауле должен был сдавать спирт как сырец на казенный склад. Местами продажи являлись сами склады и открытые в городе казенные винные лавки. Таковых насчитывалось 14. Барнаульская городская дума жестко подошла к определению мест винной торговли. Полностью была запрещена торговля на Зайчанской стороне города, где проживал трудовой люд. Открытая была лавка в доме чиновника Айдарова по Пушкинской улице была закрыта по ходатайству Барнаульского реально-

го училища. Та же участь постигла и лавку у Никольского храма и казарм Барнаульского полка. В 1905 г. в городе создается Общество попечения о народной трезвости [9, с. 48]. С 13 апреля 1911 г. вступило в силу обязательное постановление городской думы о посадке деревьев по улицам города Барнаула. В силу этого каждый владелец усадьбы в городе был обязан посадить в течение весны и осени 1911–1913 гг. деревья лиственной породы за свой счет по улицам и переулкам у своей усадьбы [10]. В конце 1911 г. американское консульство в Москве сообщило на имя городского головы о заинтересованности американского бизнеса городом Барнаулом и желании поместить свои капиталы в какое-либо городское предприятие. В том числе просили выдать консульству концессию на проведение электрического трамвая. Городская дума в концессии отказала, а в июле 1914 г. по своей инициативе рассмотрела вопрос о постройке трамвая. Он был отнесен к первоочередным после строительства железной дороги, водопровода и электрической сети проблемам. Однако первые трамваи по решению горисполкома появились на улицах Барнаула только 7 ноября 1948 г. [11, с. 11].

В настоящее время на муниципальные органы городского округа возложены полномочия по решению более 40 вопросов местного значения. Для их реализации органам власти необходимо прилагать максимум усилий при решении поставленных задач на местах. Здесь уместно привести фразу С.В. Землюкова, заместителя председателя Алтайского краевого Законодательного Собрания (далее — АКЗС) V созыва, доктора юридических наук, профессора, о том, что «приоритеты работы депутатов определяются социально-экономической ситуацией, задачами развития Алтайского края и интересами его жителей» [12, с. 24].

Примеры богатого управленческого опыта хранят многие архивные материалы, сборники различных документов, ежегодный календарь знаменательных и памятных дат «Барнаульский хронограф», издаваемый с 1996 г. В муниципальном музее «Город» хранится планшет «Они были первыми» с фотографиями первых председателей городской Думы различных периодов, портреты и снимки ярких руководителей города, заложивших, каждый в свое время, добрые традиции Барнаульского городского самоуправления и подтвердивших известное изречение, что у власти должно быть «человеческое лицо». По мнению председателя АКЗС И.И. Лоора, «любое народное представительство — это всегда зеркало, отражающее состояние общества в конкретный момент истории» [13, с. 2].

Проведенный анализ различных материалов, изучение выписок из журналов собраний дореволюционной думы и современных протоколов заседаний БГД показали, что круг вопросов, прини-

маемых к исполнению народными избранниками, в чем-то отличен, но во многом схож. Но из документов видно, что приоритетом в депутатской работе за исследуемый период было решение актуальных вопросов развития Барнаула, реализуемое с участием горожан, с учетом накопленного опыта, анализа как достижений, так и слабых сторон и с желанием большинства депутатов верой и правдой служить своим избирателям. При развитии темы эволюционного развития и бережного отношения к традициям,

тем более когда речь идет о связи истории и современности в местном самоуправлении, необходимо исследование различных факторов, способствующих эффективному управлению, умению анализировать настоящее, прогнозировать будущее и беречь исторические ценности. Актуальность выбранной темы подчеркивают слова академика Д.С. Лихачева о том, что «человеку тесно жить только в настоящем. Нравственная жизнь требует памяти о прошлом и сохранения памяти на будущее» [14, с. 5].

### Библиографический список

1. Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. — URL: <http://президент.рф//15224>.
2. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. — Обнинск, 1995.
3. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. — М., 1996.
4. Барнаул: Энциклопедия. — Барнаул, 2000.
5. Алтайский край: Двухтомное иллюстрированное повествование. Т. 2. — Барнаул, 2007.
6. Барнаульская городская Дума. 1877–1996 : сб. доктов. Барнаул, 1999.
7. Городское самоуправление в России: вчера, сегодня, завтра // К 130-летию барнаульского городского самоуправления: материалы науч.-практ. конф. Барнаул, 17 мая 2007 г. / под ред. В.В. Невинского. — Барнаул, 2007.
8. Барнаульский хронограф: календарь знаменательных и памятных дат. 2000 г. — Барнаул, 1999.
9. Шамина Л., Башунов В. Школа Диониса. — Барнаул, 1999.
10. Сибирская жизнь. — 1911. — 13 апреля.
11. Вечный труженик трамвай. 50 лет Барнаульскому трамваю: 1948–1998 гг. — Барнаул, 1998.
12. Землюков С.В. Законодательная власть в Алтайском крае: результаты и перспективы // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. — 2009. — №4.
13. Лоор И.И. Представительная власть Алтайского края: история и современность // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. — 2009. — №4.
14. Барнаул в воспоминаниях старожилов. XX век. Ч. 1 / отв. ред. Л.М. Дмитриева. — Барнаул, 2005.