

УДК 94(571.150)

ББК 63.3(2Рос-4Алт)-22

## Устав города Барнаула: история процесса разработки, принятия и трансформации

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)

## Charter of the City of Barnaul: the History of the Development Process, Adoption and Transformation

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)

Повышение эффективности местного самоуправления, особенно при его постоянном реформировании, непосредственно связано с правовым и организационным обеспечением этого процесса на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В Конституции РФ закреплён важный принцип — осуществление местного самоуправления с учётом исторических и иных местных традиций. Этот принцип находит отражение и в главном муниципальном правовом акте — уставе самоуправляемой территории. Авторам статьи выпала честь стать непосредственными участниками процесса разработки Устава г. Барнаула на его начальной стадии в советское время, затем в ходе эволюции этой правотворческой деятельности в период работы в Барнаульской городской Думе I–IV созывов (1994–2008 гг.). Целью данной работы является продолжение цикла статей по истории становления и эволюции барнаульского городского самоуправления за 140-летний период. Её написание приурочено к 25-летию с момента первого вынесения на публичное обсуждение проекта Устава Барнаула в марте 1993 г.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, устав, рабочая группа, городская дума, публичные слушания.

DOI 10.14258/izvasu(2018)2-08

Анализируя вопросы становления и реформирования местного самоуправления (МСУ) в России, эксперты подчеркивают сложность решения поставленных задач на различных этапах. При этом отмечается, что одним из множества факторов, влияющих на решение вопросов местного значения, являются исторические особенности самоуправляемой территории. Непосредственное участие в исследуемом процессе позволяет авторам при освещении

Increasing the effectiveness of local government, especially when it is constantly reformed, is directly related to the legal and organizational support of this process at the federal, regional and municipal levels. The Constitution of the Russian Federation establishes an important principle — the exercise of local self-government, taking into account historical and other local traditions. This principle is reflected in the main municipal legal act — the charter of a self-governing territory. The authors of the article were honored to become direct participants in the process of drafting the Charter of Barnaul at its initial stage in the Soviet era, and then during the evolution of this law-making activity during the period of work in the Barnaul City Duma of the I–IV convocations (1994–2008). The aim of this work is to continue the cycle of articles on the history of the formation and evolution of the Barnaul city government over a 140-year period. Its writing is timed to the 25th anniversary of the first public discussion of the Draft Charter of Barnaul in March 1993.

**Keywords:** local government, charter, working group, city council, public hearings.

заявленной темы, наряду с методами исторического и сравнительного анализа архивных и современных информационных материалов, законодательства и муниципальных правовых актов, применить метод включенного наблюдения, основанного на субъективных оценках.

Различные аспекты МСУ освещаются в трудах специалистов в данной сфере, а также в области муниципального права и управления: С.А. Авакьяна,

Г.В. Барабашева, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Л.А. Велихова, И.В. Выдрина, В.В. Зеленцова, О.Л. Казанцевой, А.Н. Костюкова, О.Е. Кутафина, В.И. Маньковской, В.В. Невинского, В.И. Фадеева, Е.С. Шугриной, Н.М. Шумянской и других экспертов. Вместе с тем вопросы, затрагивающие процесс разработки и принятия муниципальных уставов в исторической ретроспективе, не находят широкого отражения, что подчеркивает необходимость их исследования. История Устава г. Екатеринбурга в динамике подробно освещается И.В. Выдриным [1]. В работах В.В. Зеленцова особое внимание уделено процессу разработки уставов ряда городов Сибири — Новосибирска, Кемерово, Новокузнецка, а также Устава г. Барнаула [2, с. 164–168].

По мнению экспертов, в настоящее время в России создан значительный объем муниципальных нормативных правовых актов. Среди них важное место занимают уставы муниципальных образований (МО) и муниципальные правовые акты о внесении в них изменений и дополнений [3, с. 14]. Считаем, что изучение этапов разработки и принятия «местных конституций» в ретроспективе является актуальной темой и способствует формированию взглядов на эту деятельность как на один из важных факторов сохранения иногда незаметно ускользающего исторического наследия в ходе быстро меняющихся в городском самоуправлении событий.

Подчеркнем, что главным документом, учитывающим специфические основы управления каждого поселения, его исторические и местные традиции, является устав МО. Устав — основной муниципальный нормативный правовой акт, своеобразный свод норм, регламентирующих организацию местной жизни конкретной территории.

Рассмотрим ретроспективу значения слова «устав» в России. В Словаре русского языка С.И. Ожегова приведено два определения этого слова: установленный государством или общественной организацией свод правил, регулирующих деятельность каких-нибудь организаций; вид письма, восходящий к древним славяно-русским летописям X–XI вв. Есть мнение, что первым русским воинским уставом, дошедшим до наших дней, был утвержденный 29 февраля 1571 г. царем Иваном IV (Грозным) «Боярский приговор о станичной и сторожевой службе». Но правовой акт, в котором фигурирует слово «устав», появился в России в начале XVII в. В 1607 г. издали «Устав ратных, пушечных и других дел, касающихся до военной науки», затем был принят «Новоторговый устав 1667 г.» [4]. В дальнейшем уставы получили широкое распространение. В 1782 г. Екатерина II утвердила Устав благочиния, или полицейский. Уже полвека спустя вторая типография Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии издает целый Свод Уставов

казенного управления, среди них Таможенный устав, Устав монетный и Свод уставов горных. Именно последний определил статус Барнаула как «горного города» [5]. Тем не менее в период становления и развития МСУ в Российской империи, начиная с Жалованной грамоты городам 1785 г. и заканчивая Городовым положением 1892 г., такая форма правовых актов не применялась.

Трансформация системы организации и управления городским хозяйством в процессе перехода власти от городских дум к советам вызвала потребность в разработке документа, регламентирующего создание, структуру и полномочия городского совета. В декабре 1925 г. Президиум ВЦИК в развитие положений Конституции СССР 1925 г. принимает Положение о горсоветах РСФСР с последующими изменениями после принятия Конституций страны 1936 и 1977 гг. Впервые упоминание о разработке положений (уставов) о МСУ появилось в ходе муниципальной реформы начала 1990-х гг. в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», включившем местные Советы народных депутатов и местную администрацию в систему МСУ. Этот закон предусматривал возможность для каждого поселения иметь свой устав и регулировал круг его основных вопросов, процедуру разработки, принятия и государственной регистрации.

С точки зрения Г.В. Барабашева, эти уставы мыслились как своеобразные «малые конституции» соответствующих территорий, а задача их принятия и разработки могла быть облегчена с учетом тщательного изучения и критического осмысления практики принятия муниципалитетами США хартий самоуправления [6, с. 262–278]. Методика подготовки этих документов разрабатывалась на федеральном и местном уровнях, а также организациями межмуниципального сотрудничества, в том числе Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов. Алтайским краевым Советом народных депутатов в тот период были выработаны рекомендации, направленные в адрес городских и районных Советов депутатов края (региональный парламент традиционно оказывает поддержку в правотворческой деятельности органам МСУ: был разработан проект модельного устава МО, готовятся методические материалы для депутатов).

В Барнауле решением XI сессии Барнаульского городского Совета народных депутатов от 17 сентября 1992 г. «Об Уставе г. Барнаула» была создана рабочая группа по разработке этого документа, ее возглавил председатель городского Совета народных депутатов В.П. Дешевых. Проект Устава города Барнаула был принят за основу на XII сессии горсовета 21 января 1993 г., опубликован в информационном бюллетене Барнаульского городского Совета и городской администрации №2 (16) в марте 1993 г. [7, с. 24]. В рамках открытости деятельности органов власти

и привлечения внимания жителей к главному документу города проект устава был вынесен на обсуждение барнаульцев. Предложения горожан принимались до 20 апреля, а в мае устав был принят в первом чтении. На очередной сессии горсовета было решено рассмотреть устав во втором чтении осенью 1993 г., но планы по его принятию были сорваны, так как в октябре этого года Указами Президента РФ о реформе МСУ деятельность выборных органов была прекращена, а их функции возложены на местные администрации. В Барнауле полномочия городского Совета депутатов в этот период осуществляла администрация города. Было разработано Положение о городском самоуправлении (постановление от 12 января 1994 г. № 10), согласно которому органами городского самоуправления становились Барнаульская городская Дума и глава местного самоуправления. В этот период в стране формировалась новая правовая база, проводились выборы представительных органов МСУ, создавались муниципальные образования, принимались их уставы. Эти процессы мы освещали ранее при изучении эволюции Барнаульского городского самоуправления [8, с. 91–95; 9, с. 183–187].

Решением Барнаульской городской Думы первого созыва (1994–1996 гг.) от 21 февраля 1995 г. № 81 была утверждена рабочая группа по разработке Устава Барнаула, в состав которой вошли депутаты городской думы (БГД), представители администрации города и его районов (в том числе авторы данной статьи) и научных кругов (доцент АлтГУ В.И. Маньковская) [10, л. 107]. Жители города были проинформированы о сборе предложений в разрабатываемый документ. Проект устава активно обсуждался в учреждениях культуры, образования, органами территориального общественного самоуправления и другими активистами. Решением БГД от 30 июня 1995 г. устав был принят в первом чтении. В связи с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. возникла необходимость корректировки проекта устава, решением БГД от 26 сентября 1995 г. в него были внесены соответствующие изменения. Совместная работа органов МСУ под руководством В.Н. Баварина, участие в этом процессе активных горожан позволили в кратчайшие сроки принять первый Устав города Барнаула (решение БГД от 16 ноября 1995 г. № 169) [11, л. 34]. После его регистрации в управлении юстиции Администрации Алтайского края 28 декабря 1995 г. под № 1 и официальной публикации в газете «Вечерний Барнаул» № 2 от 6 января 1996 г. наш город первым в крае и одним из первых в Сибири получил возможность жить по своей «мини-конституции». Преемственность при принятии главного муниципального правового акта проявилась в том, что он был разработан на основе проекта, подго-

товленного в советский период. В интервью газете «Алтайская правда» депутат БГД М.П. Щетинин отметил, что этот документ серьезно, долго и кропотливо создавался с участием работников науки и практики, а председатель думского комитета по законности и местному самоуправлению С.И. Штань подчеркнула, что 126 статей устава определяют все необходимые для управления городом положения. Заметим, что наряду с основными принципами деятельности городского самоуправления в уставе нашли отражение вопросы культурно-исторического наследия и современные торжественные ритуалы.

В развитие Устава Барнаула в 1996–1997 гг. были приняты муниципальные нормативные правовые акты, упорядочивающие деятельность органов МСУ в различных сферах. Значимость таких решений подчеркивает тезис Ю.Г. Чернышова о том, что федерализм и демократия в России неразделимы, очень многое зависит от качества той «черновой» работы, которая ведется в регионах на уровне местного самоуправления [12, с. 1].

В ходе российских муниципальных реформ происходит значительное изменение законодательства в области МСУ, что влечет за собой изменения в муниципальной правовой базе и в первую очередь в уставах МО. Поэтому спустя два года после принятия Устава Барнаула по предложению рабочей группы депутатами БГД второго созыва (1996–2000 гг.) решением от 20 ноября 1997 г. № 194 в него были внесены изменения. Ряд поправок был связан с трансформацией законодательства, некоторые продиктованы жизнью и их практической необходимостью [13].

В октябре 2018 г. исполняется 15 лет с момента принятия нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ № 131). Он внес значительные изменения в правовые, территориальные, организационные и экономические основы МСУ, что повлекло за собой не только внесение поправок в действующий устав города, но и необходимость разработки и принятия нового документа. На депутатов БГД четвертого созыва (2004–2008 гг.) легла основная нагрузка по реализации нового закона о МСУ. На территории края он вступил в законную силу с 1 января 2006 г. С этой даты город стал жить по новому уставу, разработанному в соответствии со ст. 44 ФЗ № 131, где появилась норма об обязательном рассмотрении проекта устава и изменений в него на публичных слушаниях (ст. 28). После соблюдения всех обязательных процедур Устав муниципального образования городского округа — города Барнаула Алтайского края был принят решением БГД от 10 июня 2005 г. № 133, зарегистрирован государственно-правовым комитетом Администрации Алтайского края 22 июня 2005 г. с выдачей Главным управлением Министерства юстиции РФ по СФО в Алтайском

крае свидетельств: от 27 октября 2005 г. — о государственной регистрации устава; от 31 октября 2005 г. — о включении города Барнаула в государственный реестр муниципальных образований РФ. Вместе с тем в новый закон с «завидным постоянством» вносились изменения и дополнения, что повлекло за собой постоянную корректировку уставов МО. В июне 2008 г. депутатами был принят Устав городского округа — города Барнаула в новой, третьей по счету, редакции (решение БГД от 20 июня 2008 г. № 789), зарегистрированный 3 июля 2008 г. и опубликованный во вкладыше в газету «Вечерний Барнаул» от 15 июля 2008 г. № 103 (2817). Сохраняя традиции, органы МСУ привлекали к работе над уставом депутатов различных уровней, представителей науки и организованной общественности, барнаульцев, занимающих активную гражданскую позицию.

По мнению авторов, трудная задача принятия непростых и довольно непопулярных решений, связанных с отставкой в августе 2010 г. всенародно избранного в марте 2008 г. главы города, выпала депутатам БГД пятого созыва (2008–2012 гг.). Процедура внесения радикальных изменений в Устав города проходила очень сложно и дала повод для критики [14, с. 254–258].

Решение БГД от 29 октября 2010 г. № 372 «О принятии муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в Устав городского округа — города Барнаула Алтайского края», принятое депутатами под определенным «прессингом», внесло кардинальные изменения в порядок избрания высших должностных лиц города. Анализ этих событий привел к выводу, что они не способствовали улучшению управленческой ситуации и, к сожалению, не стали ресурсом в повышении имиджа муниципальной власти города. Спустя несколько лет предложенная схема была признана многими экспертами и практиками недостаточно эффективной, а тема, касающаяся формы избрания руководителей органов МСУ крупных городов, остается актуальной до сих пор. Депутатам БГД шестого созыва (2012–2017 гг.) пришлось испытать ряд трудностей, через которые прошли их коллеги в 2010 г., так как в августе 2015 г. глава администрации города досрочно сложил полномочия, в связи с чем был принят ряд решений по проведению новой конкурсной процедуры.

В 2015–2017 гг. в Устав Барнаула был внесен ряд поправок, связанных с корректировкой ФЗ № 131 и принятием региональных законов, в том числе в части изменения формы избрания главы города (решение БГД от 30 октября 2015 г. № 518). Всего с мая 2009 г. по март 2017 г. в действующий устав поправки по различным вопросам вносились 17 раз [15].

После выборов 10 сентября 2017 г. БГД седьмого созыва решением от 6 октября 2017 г. № 12 утвердила новый состав рабочей группы по рассмотрению предложений по принятию Устава Барнаула и внесению в него изменений и дополнений, а 21 октября решением № 23 были назначены публичные слушания по проекту новой редакции устава городского округа. Публичные слушания по этому вопросу состоялись 26 декабря 2017 г., на них присутствовали 111 горожан, а в подготовке итогового документа и в обсуждении вопроса вновь, после долгого перерыва, активно участвовали эксперты из АлтГУ, АлтГПУ, БЮИ МВД РФ. В результате было принято решение рекомендовать депутатам принять проект новой редакции устава с учетом поступивших предложений [16]. С 2018 г. Барнаул начал жить по своему новому, четвертому по счету, уставу городского округа.

В заключение отметим, что на территории Российской Федерации функционирует более 22 тыс. муниципальных образований, в Алтайском крае их 720. Муниципальная жизнь в них строится в соответствии с уставами, где должны быть заложены все основы МСУ, исторические и иные местные традиции. Профессиональный опыт позволяет сделать вывод, что будущее России зависит не только от социально-экономического, политического, интеллектуального, культурного уровня нашего общества, но и от духовной и нравственной составляющей его членов и в первую очередь молодежи, которой старшее поколение должно передавать накопленный опыт и потенциал. Считаем, что большим вкладом в этот процесс является изучение, сохранение и преумножение исторических ценностей, составляющих богатство как всей страны в целом, так и нашей малой Родины — конкретных регионов и муниципальных образований, живущих и развивающихся в соответствии со своими «мини-конституциями».

## Библиографический список

1. Выдрин И.В. Устав Екатеринбурга в системе муниципальных правовых актов // Муниципалитет: экономика и управление [Электронный ресурс]. — URL: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2015/03/10/>.

2. Зеленцов В.В. Становление и развитие местного самоуправления в России в 1990-е годы как процесс кол-

лективного правотворчества (на примере инициатив городов Сибири) // Борис Ельцин — Новая Россия — Мир: материалы Первого Всероссийского конкурса научных работ студентов, аспирантов и молодых ученых 2011 г. — М., 2012. — Т. 1.

3. Маньковская В.И. Актуальные проблемы муниципального права : учебное пособие. — Барнаул, 2015.
4. Рогоза В. Как в русской армии появились первые воинские уставы? [Электронный ресурс]. — URL:<https://shkolazhizni.ru/culture/articles/18700/>.
5. Свод законов Российской империи. Т. VIII [Электронный ресурс]. — URL <https://ru.wikisource.org/wiki/>.
6. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. — М., 1996.
7. Лякишева В.Г. Представительный орган и его роль в совершенствовании местного самоуправления: некоторые вехи становления и эволюции в г. Барнауле // Алтайский Вестник государственной и муниципальной службы. — 2017. — № 15.
8. Краснов С.В., Лякишева В.Г. Об эволюции Барнаульского городского самоуправления, его исторических и местных традициях // Известия Алтайского гос. ун-та. — 2016. — № 2(90). DOI:10.14258/izvasu(2016)2-15.
9. Краснов С.В., Лякишева В.Г. Барнаульское городское самоуправление: некоторые историографические аспекты 140-летнего пути // Известия Алтайского гос. ун-та. — 2017. — № 2(94). DOI:10.14258/izvasu(2017)2-31.
10. Архивный отдел администрации г. Барнаула. — Ф. 8. Р-6. Оп.1. — Д. 14.
11. Архивный отдел администрации г. Барнаула. — Ф. 13. Р-6. Оп.1. — Д. 24.
12. Чернышов Ю.Г. Федерализм и демократия // Принципы самоуправления в федеральных системах России и Германии. Дневник Алтайской школы политических исследований. — 1996 г. — № 2.
13. О поправках в Устав г. Барнаула: решение Барнаульской городской Думы от 20 ноября 1997 г. // Вечерний Барнаул. — 1998. — № 27(772). 18 февр.
14. Лякишева В.Г., Шарапов А.В. Теория и практика проведения публичных слушаний как одной из форм реализации института непосредственной демократии (на примере Барнаула) // Известия Алтайского гос. ун-та. — 2011. — № 4/1(72/1).
15. Устав городского округа — города Барнаула Алтайского края: принят решением Барнаульской городской Думы от 20 июня 2008 г. № 789 (в ред. от 31.03.2017 № 766) // Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. — URL: <http://barnaul.org/pravportal/ustav.php/>.
16. Состоялись публичные слушания по принятию новой редакции Устава города Барнаула // Официальный сайт Барнаульской городской Думы [Электронный ресурс]. — URL: <http://duma-barnaul.ru/news/informatsiya-dlya-smi/>.