

УДК 94(571.150)

ББК 63.3(2Рос-4Алт)-334

## Барнаулское городское самоуправление: некоторые историографические аспекты 140-летнего пути

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

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

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

## Barnaul Municipality: Some Historiographical Aspects of the 140-Year-Old Way

*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. Алтайский край и Барнаул отмечают ряд знаменательных событий, главные из них — 80-летие края и 140-летие барнаульского городского самоуправления. Предстоящие юбилеи дают повод привлечь интерес населения к малой Родине, ее историческому наследию. Целью данного исследования является изучение различных этапов становления, развития и реформирования местного самоуправления в городском округе — городе Барнауле Алтайского края. Практическую значимость работе придает анализ структуры городского самоуправления в различные периоды XIX–XXI вв. Приводится ряд примеров реальной деятельности муниципальных органов и их руководителей, так как самоуправление всегда держится на деятельности конкретных людей. Непосредственное участие авторов в исследуемом процессе в 1990–2000-е гг. позволяет использовать методы включенного наблюдения, объективного и субъективного анализа происходящих процессов, сопоставления исторических и современных фактов. Подчеркивается, что осуществляемая в исследуемой области экспертная оценка является важной составляющей современного процесса муниципального управления, который должен проходить с учетом исторических и местных традиций.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, городская дума, гласные, депутаты, органы городского самоуправления.

DOI 10.14258/izvasu(2017)2-31

История становления и развития местного самоуправления (МСУ) в России, вопросы сравнения его прошлого и настоящего представляют собой неисчерпаемое поле для исследования. Эксперты в данной области отмечают, что развитие МСУ, начиная с Киевской Руси, шло прерывисто и волнообразно. Выделяются эта-

Barnaul Municipality: Some Historiographical Aspects of the 140-Year-Old Way In 2017, the Altai region and Barnaul mark a number of significant events, the most important of which is the 80<sup>th</sup> anniversary of the region and the 140<sup>th</sup> anniversary of the city of Barnaul's government. Upcoming anniversaries can attract the interest of the population to their native land and its historical heritage. The aim of this study is to examine the different stages of formation, development and reforming of local government in the urban district — the city of Barnaul, Altai Krai. The work is significant from the practical point of view as it gives the analysis of local government structures in the different periods of the 19<sup>th</sup> — 21<sup>th</sup> centuries.

The article presents a number of examples of real activity of municipal bodies and their heads as the authors believe that the local government always relied on the activities of specific individuals. The direct participation of the authors in the process under study in the 1990s—2000s allows the use of methods of observation, objective and subjective analysis of the processes, comparing historical and contemporary facts. The emphasis is made that peer review carried out in the study area is an important component of the modern process of municipal governance which should take place with the consideration of historical and local traditions.

**Key words:** local government, city council, vowels, deputies, municipal government bodies.

пы его эволюции в Московской Руси и Российской империи, в периоды деятельности Временного правительства и нэпа, обсуждается значимость Столыпинских реформ, идут споры о «взлетах и падениях» муниципального развития в советское, постсоветское и настоящее время. Один из ярких эволюционных пе-

риодов МСУ связан с Земской реформой, 150-летие этого события стало знаковым в 2014 г. еще и потому, что совпало с новым этапом муниципальных реформ в современной России. Развитие Барнаульского городского самоуправления также совпадает с земским и последующими периодами, так как началом его становления принято считать 1877 г., когда в ходе реализации утвержденного в 1870 г. Городового положения были впервые «открыты двери» для самоуправления и состоялись выборы в Барнаульскую городскую думу (далее БГД). Изложенное дает повод еще раз обратиться к истории развития самоуправленческих начал в Барнауле, ведь только изучая прошлое, представляя истинную историю нашей малой Родины, можно лучше понять и решить современные проблемы. Основатель российской школы муниципального (земского) управления Л.А. Велихов отмечал: «Мы взяли жизнь, как она есть, старались выделить жизнеспособное от гиблого и приходящего... Кто верит в будущее России и в творческие силы русского самоуправления, для того наблюдение — лучшее руководство — ... не учи, а учись! Приди, признай самобытность и своеобразие наших форм прогресса и помоги ему! Верь, что выйдет хорошо» [1, с. 4].

Десять лет назад, в год 130-летия Барнаульской городской думы, руководители города отметили, что «корни современности уходят в прошлое, далекую историю... В справедливости этой истины мы убеждаемся всякий раз, когда обращаемся к, казалось бы, забытым именам и фактам. Современное городское самоуправление г. Барнаула возникло не на пустом месте — его лучшие традиции были заложены в конце позапрошлого — XIX века и блистательно продолжены в последнее десятилетие перед революционными бурями октября 1917 года. Нынешнее барнаульское городское самоуправление, продолжая начинания своих предшественников, стремится развивать и укреплять достижения деятелей культуры прошлого в деле патриотического воспитания жителей Барнаула, города со славной историей, динамичной, многогранной современной жизнью и достойным будущим» [2, с. 5].

История Барнаула описана многими алтайскими историками, писателями, архивистами. Среди них: В.Б. Бородаев, В.Ф. Гришаев, Л.М. Дмитриева, А.В. Контев, Я.Е. Кривонос, Н.И. Разгон, А.М. Родионов, В.Б. Свинцов, В.А. Скубневский, А.В. Старцев, Т.М. Степанская, М.О. Тяпкин, О.А. Тяпкина, Т.Г. Черняева, М.И. Юдалевич и многие другие авторы. Основные этапы развития барнаульского городского самоуправления нашли отражение в различных научных и справочных изданиях, в материалах научно-практических конференций, других сборниках, в печатных и электронных СМИ.

Причастность авторов к развитию МСУ в Барнауле, сначала в качестве депутатов, а затем председателей районных советов в начале 1990-х гг., опыт непосредствен-

ной работы в БГД I–IV созывов (1994–2008 гг.), в иных муниципальных структурах, участие в разработке и практической реализации правовых актов позволили отразить свой взгляд на эволюцию процесса управления городом [3, с. 91–95], проанализировать трансформацию его организационной структуры и эффективность деятельности [4, с. 126–132], рассмотреть ряд аспектов современного реформирования МСУ [5, с. 5–13].

Как подчеркивал глава барнаульского городского самоуправления 1986–2003 гг. В.Н. Баварин, «становление местного самоуправления, исконно традиционной системы гражданской самоорганизации в России, является действенным средством укрепления новой российской государственности, повышения эффективности взаимодействия власти и общества» [6, с. 5]. Несомненно, что история Барнаула создана руками предков, вершится современниками, а будущее города — в руках молодого поколения, которое должно знать его прошлое.

Официальной датой образования Барнаула принято считать 1730 г., хотя она до сих пор является спорной. По крайней мере на подробной карте Кузнецкого уезда, составленной геодезистом Петром Чичаговым в 1729 г., на месте Барнаула не обозначено даже избы. Одной из особенностей нашего города стало то, что он образовался вокруг завода, в то время как остальные города Сибири строились как острог или крепость (Омская и Бийская крепости, Кузнецкий, Красноярский и Иркутский остроги). Обратившись к событиям второй половины XIX в., а именно к Городской реформе 1870 г. императора Александра II, имевшей собой цель дать населению городов право «ведать свое городское хозяйство», следует отметить, что Барнаул опоздал с ее реализацией на 7 лет, но не потому, что барнаульцы этого не хотели, а по причине отсутствия у магистрата собственной земли, так как на тот момент земли, на которых стоял Барнаул, находились в собственности императорского Кабинета. После введения Городового положения в 1876 г. Барнаул получил 471 десятину земли (513,39 га), однако этого было недостаточно для его развития, поэтому городская дума за первые 25 лет своей работы рассматривала земельный вопрос 27 раз. Реформа предполагала образование новых органов городской власти, в связи с этим на четыре года было избрано действительное всесословное представительное учреждение — городская дума. Из 14593 жителей города право голоса имели 1370 (9,3%), пришли на выборы 91 чел. (6,7% от списка избирателей). В состав распорядительного органа было избрано 72 гласных. Первое заседание состоялось 7 (19) апреля 1877 г., на нем был избран городской голова, им стал статский советник, дворянин Н.А. Давидович-Нашинский, он вел заседания думы и возглавлял управу — исполнительный орган, состоявший из 5 чел. Эта дума была одной из самых образованных за Уралом: высшее образование имели 10, среднее — 13, начальное — 18, домашнее — 31 чел. [7, с. 84].

Архивные документы, отражающие деятельность думы и управы с апреля 1877 по февраль 1917 г., показывают, что городское самоуправление занималось всеми вопросами жизни города, от работы бань и пивных до проведения железных дорог, открытия фабрик и учебных заведений. К примеру, в 1910 г. дума приняла решение о строительстве в городе кинематографов. Важнейшими задачами городского самоуправления в этот период стали благоустройство города (освещение, отопление, водоснабжение, очистка, транспорт), здравоохранение, народное образование, общественное призрение, попечение о развитии торговли и промышленности и т.д. Все эти проблемы должны были решаться за счет городского бюджета. Поначалу денежные средства города были очень скудными, но по мере роста численности торговых и промышленных предприятий и превращения думы по составу в купеческую, бюджет стал увеличиваться [8, с. 106]. Известны своей благотворительностью купцы Суховы, неоднократно становившиеся гласными городской думы. Приведем данные первого городского бюджета Барнаула 1877 г.: доходы составили 12,3 тыс. руб., расходы — 10,6 тыс. руб. Наиболее значительные доходы: с земель под лавками, балаганами и ларями — 3870 руб., пожертвования — 2055 руб., сбор с городских весов и мер — 1220 руб., процент с городского капитала — 1149 руб. Наиболее значительные расходы: на городское управление — 4380 руб., пожарную часть — 2233 руб., полицию — 2183 руб. [9, с. 81].

Изучение последних лет имперского периода показало следующее: в апреле 1917 г. в связи с Февральской революцией дума прекратила свое существование, были проведены выборы в городское народное собрание, но эта инициатива не была признана Временным правительством, и 26 августа 1917 г. состоялись выборы в новую думу, состоящую из 61 гласного. Впервые появились фракции: большевиков (18 чел.), эсеров (17), меньшевиков (16), народной свободы (5), домовладельцев (4), общества городов-садов (1). В последующие годы в истории самоуправления происходят различные изменения: дума и управа то прекращают, то возобновляют свою деятельность, а в моменты их отсутствия власть переходит попеременно к городскому собранию и городскому совету. Гласным этого времени пришлось принимать решения в очень сложных условиях политического и финансового кризиса, военной и революционной разрухи, многовластия и других чрезвычайных ситуаций. Несмотря на это, архивные документы показывают довольно высокую эффективность решений, направленных на поддержание нормальной жизни в Барнауле.

После прекращения деятельности БГД с декабря 1919 г. по март 1994 г. власть в городе осуществляли поочередно уездный Совет рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, городской Совет депутатов трудящихся и городской Совет народных де-

путатов. Первый исполком Барнаульского городского Совета был избран 16 мая 1920 г. Далее рассмотрим еще ряд периодов деятельности городской власти. С 1941 по 1962 г. у руля города сменилось 7 председателей горисполкома, т. е. в среднем на каждого пришлось по три года работы. В 1962 г. председателем горисполкома назначили И.Д. Налетова, человека умного и дальновидного. Сильный хозяйственник, он понимал — без мощной стройиндустрии у города нет будущего. При его участии в Барнауле построили целый ряд значимых для города и Алтайского края объектов. Главное, что ему удалось сделать, это значительно расширить строительную индустрию Барнаула: за 6 лет были сданы в эксплуатацию заводы: ячеистого бетона, минеральной ваты и крупнопанельного домостроения, построены КЖБИ-1 и домостроительный комбинат, а КЖБИ-2 удвоил свои мощности.

Конституция СССР 1977 г. внесла новые изменения в деятельность городского самоуправления, так как основной стала статья 6, законодательно закрепляющая руководящую и направляющую роль КПСС. Тем не менее вся черновая работа легла, в том числе, на горсоветы и их исполкомы.

В 1972 г. председателем горисполкома назначают А.И. Мельникова. После тщательного анализа всех отраслей народного хозяйства города ему удается убедить руководство Алтайского края обратиться в правительство страны с планом развития городского хозяйства Барнаула. Его предложения поддержал председатель Совета Министров СССР А.Н. Косыгин, у которого остались хорошие впечатления от посещения Барнаула в 1964 г. Было принято три постановления Совмина СССР и четыре — Совмина РСФСР о развитии Барнаула. Из союзного бюджета за 14 лет на развитие Барнаула была выделена и реализована сумма, эквивалентная 3 трлн руб. в ценах 2015 г. Одним из основных мероприятий, осуществленных А.И. Мельниковым, стало объединение всех ресурсов предприятий и организаций города у единого заказчика, что позволило значительно ускорить строительство жилья (жилой фонд города вырос в два раза) и объектов соцкультбыта [10]. Коснулось это и Алтайского государственного университета — в этот период с согласия органов государственной власти страны руководство края и города в лице В.Н. Раевского, А.В. Георгиева, В.Т. Мищенко, А.И. Мельникова решает вопрос о передаче университету строящегося на ул. Димитрова здания горисполкома [11, с. 45].

В 1986 г. председателем горисполкома был назначен В.Н. Баварин. На его долю пришелся финиш перестроечного периода и переход от «развитого социализма» к «недоразвитому рынку». При этом события начинают стремительно развиваться, идет формирование новой правовой базы МСУ, меняются его организационные основы. В апреле 1990 г. принимается

Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», по нему в марте проходят первые выборы в органы МСУ на альтернативной основе. В городском Совете появилась штатная должность председателя, на нее тайным голосованием депутаты избрали В.Н. Баварина, а горисполком возглавил В.Н. Колганов. В связи с тем, что 12 июня 1991 г. РСФСР становится суверенным государством, уже 6 июля 1991 г. принимается Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», включивший местные Советы народных депутатов и местную администрацию в систему МСУ и назвавший их представительными и исполнительными органами власти, но уже без слова «государственной». В.Н. Баварин назначается главой администрации Барнаула, а городской Совет народных депутатов возглавил В.П. Дешевых. Помимо горсовета (200 депутатов), в структуру местных советов Барнаула в данный период входили 5 районных Советов (по 100 депутатов в каждом).

В октябре 1993 г. 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. Считаем необходимым отметить, что в непростых условиях этого переходного периода команде управленцев-муниципалов удается удерживать городское хозяйство «на плаву». 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. Отдавая дань истории, было решено вернуться к исконному названию представительного органа, и весной 1994 г. возобновила свою деятельность Барнаульская городская Дума постсоветского периода. Ее первый созыв начал свою работу 5 мая 1994 г. в составе 11 депутатов, избранных на альтернативной основе из почти 70 кандидатов по одномандатным избирательным округам сроком на два года. Руководил думой В.Н. Баварин, вошедший в ее состав как избранный по округу № 2 депутат. Работа строилась в соответствии с Положением 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.

В 1995 г. в стране формировалась новая правовая база, проводились муниципальные выборы, создавались муниципальные образования, принимались их уставы. Совместная работа депутатов и администраций города позволила в кратчайшие сроки разработать и принять 28 ноября 1995 г. первый Устав города Барнаула. После его регистрации и публикации в га-

зете «Вечерний Барнаул» № 6 от 18 января 1996 г. наш город первым в крае и одним из первых в Сибири получил возможность жить по своей «мини-конституции». Также было принято решение об объединении городского и районных бюджетов. Это был трудный, но осознанный шаг. На тот момент городской бюджет имел дефицит в размере 68% от минимальной потребности. Несмотря на катастрофическую ситуацию с бюджетом, умелое управление и маневрирование ресурсами позволили городу продолжить свое развитие. Даже в тех условиях были решены крупные задачи, такие как строительство нового моста через Обь, газификация и строительство жилья. Была обеспечена социальная поддержка населения: в полном объеме реализуется закон о ветеранах, введена 50% льгота на проезд, оплату жилья и коммунальных услуг, а для семей с детьми-инвалидами 50% скидка на установку телефона. В 1996–2000 гг. на социальные программы было затрачено более 320 млн руб. Власти Барнаула стояли у истоков создания в 1986 г. Ассоциации сибирских и дальневосточных городов — организации, объединившей руководителей центров субъектов РФ от Урала до Камчатки. Ее важнейшей функцией стал анализ законодательной базы, состояния дел на местах, выработка оптимальных предложений по реализации МСУ в РФ.

Краткий анализ некоторых этапов зарождения и эволюции МСУ в Барнауле за 140 лет показал трудный путь его развития. Экскурс в начало его становления выявил, что круг решаемых ранее проблем во многом схож с перечнем современных вопросов местного значения. Как и на своих ранних этапах, барнаульское городское самоуправление за период 1994–2016 гг. также прошло несколько «витков» уже современных муниципальных реформ, трансформации правовых, организационных и экономических основ МСУ.

В сентябре 2017 г. завершает свою пятилетнюю работу БГД VI созыва. Каждый из обозначенных периодов представляет особый интерес и является отдельной темой исследования. Тем более, что в одной статье невозможно отразить все даже самые важные события и отметить всех людей, внесших значимый вклад в историю развития Барнаула. Полагаем, что изучение эволюционных процессов в управлении городом, знание его истоков и прошлого, анализ настоящего, способствуют сохранению исторического наследия и накопленного опыта, развивают заложенный разными поколениями потенциал. Надеемся, что деятельность наиболее профессиональных и ярких современных управленцев, всех неравнодушных представителей городского сообщества также найдет свое отражение в истории Барнаула. Ведь как отмечено в летописи города Барнаула, «Города освещают не фонари! Города освещают люди!» [9, с. 13–14].

### Библиографический список

1. Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. — М., 1999.
2. Алтайский альманах / сост. Т.Г. Черняева. — Барнаул, 2007.
3. 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.
4. Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Бочкарева Е.А. О некоторых правовых, организационных и социально-экономических аспектах повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Известия Алтайского гос. ун-та. — 2016. — № 3(91). DOI:10.14258/izvasu(2016)3-23.
5. Лякишева В.Г. Особенности реализации муниципальной реформы в городском округе // Муниципалитет: экономика и управление. — 2015. — № 2 (11).
6. Барнаульская городская Дума, 1877–1996 : сборник документов. — Барнаул, 1999.
7. Барнаул : энциклопедия. — Барнаул, 2000.
8. Старцев А.В., Тяпкин М.О., Тяпкина О.А. История Барнаула : учебное пособие для средней школы. — Барнаул, 2000.
9. Барнаул. Летопись города. Ч. 1 / под ред. А.В. Родионова. — Барнаул, 1995.
10. Мельников А.И. Годы, дела и люди в истории Барнаула. Записки председателя / отв. ред. С.А. Боженко, Л.М. Дмитриева. — Барнаул, 2008.
11. Барнаул в воспоминаниях старожилов. XX век. / отв. ред. Л.М. Дмитриева. — Барнаул, 2005. — Ч. 1.