

А. В. Бридня

Становление органов общественного самоуправления в городах Западной Сибири в конце 1980-х – 1-й половине 1990-х годов

Аннотация: конец 1980-х – 1-я половина 1990-х гг. были периодом становления в городах Западной Сибири органов территориальной общественной самодеятельности. Вначале они были лишены организационно-правовой и идеологической основы, отличались децентрализованностью структуры. Являясь формой самоорганизации политически активного городского населения Западной Сибири, органы общественной самодеятельности не избежали кризисных проявлений, но доказали необходимость своего существования в качестве одного из элементов формирующейся системы территориального общественного самоуправления.

Ключевые слова: история, самоуправление, города Западной Сибири, городское население, самоорганизация, территориальное общественное самоуправление, общественные организации, органы территориальной общественной самодеятельности, местные советы, органы местного самоуправления.

Процесс становления институтов общественной самоорганизации в городах Западной Сибири в конце 1980-х – 1-й половине 1990-х гг. был обусловлен охватившей все регионы России радикальной общественно-политической трансформацией, представлявшей собой сочетание противоречивых и разнонаправленных тенденций. Определяющим фактором, оказавшим влияние на политическую обстановку в городах Сибири, стала острая политическая борьба среди региональной властной элиты в условиях, когда требовалось выработать согласованные и долгосрочные стратегии государственного строительства на территории, лишенной необходимых финансово-экономических средств и социальных ресурсов¹. Данное обстоятельство определило тенденцию неустойчивого и фрагментарного развития институтов общественной самодеятельности, преодоление которой ставилось в прямую зависимость от способности региональной власти взять на себя ответственность за социально-политическое развитие соответствующей территории.

Особенности политической культуры городов Западной Сибири на этапе перестройки обусловили преобладание элитистских подходов к проблемам организации местного самоуправления, формирование представлений о прямой зависимости роли и

перспектив данного института от позиции правящей региональной элиты². Принимая во внимание отдаленность сибирского региона от федерального центра, подобные оценки ограничивали возможность поиска действенных механизмов консолидации мировоззренческих позиций центральной и региональной элит.

В процессе складывания федеративного государства в 1-й половине 1990-х гг., вопросы общественной самоорганизации приобретают самостоятельное значение. Становление в этот период институтов общественной самодеятельности в городах Западной Сибири отражало общую тенденцию общественно-политического развития России и отличалось разнообразием применяемых моделей и форм. Особенно характерным данное различие было для западносибирских субъектов Российской Федерации, обладавших собственным социально-политическим и историко-культурным потенциалом. Даже при определенной схожести экономической и социально-политической истории, исследуемые территории Западной Сибири (Новосибирская, Омская, Тюменская, Томская, Кемеровская области, Алтайский край и Республика Алтай) обнаружили различный потенциал развития институтов общественной самодеятельности, приобретших в начале 1990-х гг. форму органов территориального общественного самоуправления.

¹ Подробнее см.: Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики. 2001. № 8. С. 142–157.

² Трофимова И. Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы институционального развития. М., 2011. С. 203.

Процессы перестройки системы государственного управления СССР во 2-й половине 1980-х гг. отличались противоречивым характером и в значительной степени были направлены на поиск оптимальной модели местного самоуправления, с учетом региональных и местных территориальных особенностей. Позиция Генерального секретаря ЦК КПСС и главного идеолога перестройки М. С. Горбачева подтверждает данный вывод: «...необходимо энергично прокладывать путь к местному самоуправлению как совокупности форм представительной и непосредственной демократии под эгидой местных Советов»³. Инициированный политическим руководством КПСС законодательный акт о местном самоуправлении — Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»⁴ — хотя и придал местной власти статус государственной, но предоставил ей фактическую свободу создания различных форм общественной самодеятельности на местах. Закон определял местное самоуправление в качестве формы самоорганизации граждан для решения непосредственно и через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц на основе законов и соответствующей материальной базы. Неизбежным следствием подобного формализованного решения стало формирование разнообразных моделей органов общественной самодеятельности, которые в силу отдаленности Западной Сибири от центральной России и определенной автономии региональной власти оказались единственным средством разрешения противоречий между властными полномочиями и отсутствием необходимых ресурсов для их разрешения. Переходный характер компетенции региональной власти, зачастую лишенной легальных основ своего осуществления, также приводил к стимулированию разнообразных форм общественной активности.

Первоначально органы общественной самодеятельности возникали в городах Западной Сибири на рубеже 1980–1990-х гг. в форме советов или комитетов самоуправления. Данный процесс шел параллельно с процессами реформирования местного самоуправления и общей демократизации советского общества в условиях распространения идей гласности и хозрас-

чета. Создание комитетов (советов) самоуправления инициировалось органами региональной власти (реже местными советами) под лозунгом «возрождения утраченных принципов первых лет советской власти»⁵. Усиление демократического движения, распространение идеалов народовластия и прямой демократии привело к созданию отдельных органов общественного самоуправления, наделенных властными полномочиями на основании решения местных советов.

Обращает на себя внимание пример города Новосибирска, где развитие общественного самоуправления началось в 1989 г. с Кировского административного района, а затем охватило большинство микрорайонов (к 1992 г. — 23 совета самоуправления микрорайонов)⁶. Показательна высокая активность Новосибирского городского совета, постоянная комиссия по самоуправлению и внешним связям которого осуществляла целенаправленную деятельность по созданию подобных советов, а также оказывала им методическую помощь и содействие. Основная ответственность за решение поставленной задачи возлагалась на исполняющего обязанности председателя данной комиссии В. Н. Рубана⁷.

Помимо организационно-пропагандистской деятельности комитет Кировского административного района участвовал в разработке положения «О территориальном общественном самоуправлении в Новосибирске», которое было принято 11 августа 1992 г. Новосибирским городским советом народных депутатов⁸. Принципы, зафиксированные в данном положении, легли в основу типовых положений и устава совета микрорайонов и не противоречили Закону РСФСР «О местном самоуправлении»⁹. Реализуя задачу организации деятельности советов микрорайонов, положение определило цель их развития на текущую перспективу — проведение конкурса на лучшую социально-экономическую программу, реализованную советом микрорайона на своей территории, по итогам которого каждый орган общественной самодеятельности должен был определить свои приоритеты на стратегическую перспективу. Для координации

³ Горбачев М. С. К полновластию Советов и созданию социалистического правового государства: Доклад и заключительное слово на внеочередной двенадцатой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва, 29 ноября – 1 декабря 1988 г. М., 1988. С. 27.

⁴ Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 6. Ст. 267.

⁵ Подробнее см.: Барабашев Г. Совет и мэр в упряжке самоуправления // Народный депутат. 1991. № 11. С. 36–40.

⁶ Государственный архив Новосибирской области (ГАНО). Ф. Р-1020. Оп. 9. Д. 1098, 1099; Развитие общественного самоуправления в городе Новосибирске // Советская Сибирь. 1991. 10 января.

⁷ Советская Сибирь. 1992. 17 октября.

⁸ Положение «О территориальном общественном самоуправлении в Новосибирске» от 11 августа 1992 г. // Новосибирские новости. 1992. 8–10 сентября.

⁹ Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

деятельности советов микрорайонов были созданы ассоциации советов в качестве консультативно-совещательных структур.

Лишенные самостоятельного статуса в структуре местных советов народных депутатов, советы микрорайонов оказывались вне сферы прямого властно-волевого воздействия со стороны органов региональной и местной власти. Пропагандистская деятельность органов местной власти способствовала стимулированию общественной инициативы. В июне 1993 г. в Новосибирске была зарегистрирована общественная организация «Новосибирское движение самоуправления»¹⁰, поставившая своей целью объединение населения микрорайонов в советы (комитеты) самоуправления. Основными формами ее деятельности стала политическая активность: участие в муниципальных выборах, организация пропагандистской работы, оказание консультаций общественным объединениям, создаваемым на территории микрорайонов.

В отличие от города Новосибирска, где первые органы территориального самоуправления начали создаваться в 1989 г. по инициативе городского совета народных депутатов, другие регионы Западной Сибири оказались в положении «экспериментальной площадки» для реализации инициатив отдельных должностных лиц региональных и местных органов власти. Достаточно показателен в этом отношении опыт города Барнаула, где первые органы общественной самодеятельности возникли только после принятия официального положения «Об общественном самоуправлении микрорайонов города Барнаула» (19 июня 1990 г.), утвержденного Президиумом Барнаульского городского Совета народных депутатов¹¹.

Один из первых советов микрорайонов в Барнауле был создан в 1992 г. в Железнодорожном районе — Петровский территориальный общественный совет самоуправления, председателем которого стал депутат городского Совета Г. Г. Белых¹². Круг вопросов, находящихся в его компетенции не ограничивался решением вопросов благоустройства, правопорядка, а предусматривал решение вопросов организации общественных объединений на территории района (товарищеский суд округа, совет ветеранов войны и труда, различные общественные комиссии). Петровский совет имел собственное положение о совете самоуправления микрорайона, в котором предусматривалось разгра-

ничение полномочий между советом микрорайона и Железнодорожным районным Советом. Председатель райисполкома Железнодорожного района города Барнаула в начале 1990-х гг. Ю. М. Петров так оценивает роль и значение подобных советов микрорайонов: «За советами микрорайонов будущее, с них и начинается самоуправление»¹³.

Подобная позиция представителей районных исполкомов свидетельствует о наличии устойчивой тенденции местной власти к организации подобных органов самодеятельности в целях решения местных вопросов, возникающих на территории отдельных микрорайонов, усилиями местного населения. К середине 1992 г. в Барнауле, по данным газеты «Алтайская правда» было зафиксировано 5 советов самоуправления: Победный, Советский, Петровский, Матросовский и Червонный¹⁴. Инициатива организации данных советов исходила от депутатов городских и районных советов, объединившихся в 2 инициативные группы, находившиеся в Ленинском и Индустриальном районах Барнаула. Ограниченное количество органов территориальной самодеятельности свидетельствовало об отсутствии инициативы со стороны представителей местного общества, лишенных возможности проявлять собственную политическую активность. Для сравнения, в аналогичный период 1992 г. в Новосибирске существовало более 50 советов самоуправления¹⁵.

Противоположная модель территориального самоуправления была реализована в городе Кемерово, где инициатива ее создания принадлежала главам городских районов. Для решения проблем организации районного самоуправления в 1993 г. в городе были созданы административные округа, каждый из которых объединял 2–3 микрорайона¹⁶. Структура администрации округа предполагала несколько уровней управления: территориальный (старосты домов), районный и городской. Создание округов означало передачу окружной администрации права непосредственного обращения к главе городской администрации в обход районных администраций и районных советов¹⁷. Фактически, общественное территориальное самоуправление оказалось встроено в

¹⁰ Советская Сибирь. 1993. 10 июня.

¹¹ Центр хранения архивного фонда Алтайского края (ЦХАФ АК). Ф. Р-312. Оп. 7. Д. 7100, 7103; Петров Ю. М. Опыт и проблемы развития ТОС в г. Барнауле. Барнаул, 2000. С. 21.

¹² Алтайская правда. 1992. 21 ноября; ЦХАФ АК. Ф. Р-312. Оп. 7. Д. 7100. Л. 78.

¹³ Алтайская правда. 1990. 26 октября. С. 2.

¹⁴ Алтайская правда. 1992. 3 июля.

¹⁵ Статистические данные о количестве органов территориального общественного самоуправления в городе Новосибирске в 1990–1995 гг. // Новосибирский городской архив. Ф. 745. Оп. 1. Д. 165. Л. 11.

¹⁶ Государственный архив Кемеровской области (ГАКО). Р-1253. Д. 70. Л. 297.

¹⁷ Кириллов Б. А. Трансформация органов государственной власти и местного самоуправления, 1988–1994 гг. (на материалах Урала): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Екатеринбург, 1996. С. 16.

единую систему окружного управления, позволяя городской администрации осуществлять координацию всех уровней городского управления. Так, глава администрации Ленинского района города Кемерово А. М. Сысоев в своем интервью указывал на необходимость передать городу решение стратегических вопросов, а районной власти вопросы окружного значения¹⁸. Впоследствии окружная система общественного самоуправления не получила своего развития в Кемерово, поскольку входила в противоречие с позицией региональной власти.

Территориальное общественное самоуправление в городе Омске получило свое развитие в начале 1990-х гг. Первый Комитет территориального общественного (КТОС) самоуправления возник в поселке Загородный Центрального административного района в 1992 г. и до 1993 г. он оставался единственным в городе. В последующий период динамика развития комитетов общественного самоуправления оставляла желать лучшего: 1994 г. — 2, 1995 г. — 5¹⁹. Аналогичная барнаульская омская модель создания органов общественной самостоятельности оказалась практически сразу в подчиненном положении, поскольку инициатива исходила непосредственно от партийных организаций предприятий или районной администрации. Так, инициатива создания комитета территориального общественного самоуправления в 1993 г. принадлежала непосредственно Администрации Центрального административного округа города Омска, которая вышла с подобным предложением в городской совет²⁰. Созданный КТОС Загородный оказался единственным примером создания низового звена самоуправления на конкретной территории.

Первоначально микрорайон Загородный возводился в качестве поселка для работников завода железобетонных изделий (ЗЖБИ) № 1, но на этапе перестройки предприятие оказалось не в состоянии сдерживать территорию микрорайона. По инициативе нескольких депутатов районного совета был образован в 1993 г. КТОС, в состав которого вошли как общественники, так и представители местных органов власти. Для привлечения к работе в комитете пожилого населения в микрорайоне был образован Союз пенсионеров, в задачу которого первоначально входило составление исторической летописи как собственными силами, так и с привлечением школь-

ников и их родителей. Первоначально комитет решал исключительно бытовые проблемы жителей отдаленной территории пригорода Омска (строительство дорог, бытовое обслуживание и т. д.), но в дальнейшем взял на себя ряд полномочий органов местной власти (охрана общественного порядка, ремонт жилых помещений и т. д.). Наличие общественной инициативы в создании подобного комитета в поселке Загородный не изменило общей тенденции преобладающего влияния исполнительных органов власти на процесс его последующего функционирования. Отсутствие необходимых социально-политических и финансовых условий для признания комитетов в качестве источника властных решений на территории города Омска способствовали преобладанию административно-правовых механизмов взаимодействия с местной властью.

В Тюмени организации граждан по месту их жительства, появились в 1994–1995 гг. Первые две возникли в 4-м микрорайоне на основе родительского комитета школы № 66, а также в микрорайоне Тура, где находился координационный совет, связывающий население с местной школой²¹. Параллельно идея использования потенциала групп активистов в интересах изменения городской среды стала укореняться в администрации города Тюмени, где ее поддержал руководитель администрации С. М. Киричук²².

Отличительной особенностью данных советов граждан по месту жительства стало наличие определенной инициативы наиболее активной части общественников, сумевших консолидировать население для решения отдельных групп вопросов развития территории. Так, в 6-м микрорайоне города КТОС создавался усилиями части активных родителей, входивших первоначально в состав первого совета средней школы № 66. Первоначально школьный совет решал исключительно задачи строительства в микрорайоне новой общеобразовательной школы, используя как обращения в органы местной власти, так и непосредственное участие в выборах депутатов 1-й Тюменской городской думы посредством выдвижения директора школы Л. Г. Рябковой в число депутатов.

Получение реального механизма воздействия на местную власть заставило инициативную группу принять участие в обсуждении различных законопроектов, связанных с функционированием форм обще-

¹⁸ Кузнецкий край. 1992. 22 октября.

¹⁹ Мищенко В. В., Капустян Л. А. Территориальная организация населения региона: состояние и направления рационализации // Экономика и управление. 2008. № 6 (38). С. 153–157.

²⁰ Наше будущее — в наших руках. Опыт работы КТОСов города Омска. Омск, 2003. С. 38.

²¹ Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. Р-1851. Д. 104. Л. 84.

²² Проблемы и перспективы развития территориального общественного самоуправления в городе Тюмени. Отчет о результатах социологического исследования. Тюмень, 2004. С. 38.

ственной самостоятельности, в том числе, выработке модельного устава КТОС. В июне 1995 г. Комитет 6-го микрорайона Тюмени был зарегистрирован органами юстиции и получил право осуществлять полномочия по организации благоустройства на территории и решать иные вопросы местного значения, отнесенные к их компетенции²³.

Аналогичный характер принимала деятельность органов общественной самостоятельности (общественных советов и комитетов при образовательных учреждениях, предприятиях, учреждениях) в Республике Алтай. Основной их целью стало решение жизненно важных проблем конкретного учреждения (предприятия). В условиях децентрализации местного управления на рубеже 1980–1990-х гг. именно органы общественного самоуправления фактически приняли на себя функции местных советов. К 1990 г. по данным исполнительного комитета Горно-Алтайского городского совета народных депутатов насчитывалось около 48 подобных органов²⁴.

В Томской области вначале 1990-х гг. насчитывалось 5 советов микрорайонов, а на территории осуществления общественного самоуправления проживало 52 % горожан²⁵. На территории города действовали 12 уличных комитетов, 19 домовых комитетов, 27 старших по дому и по подъезду²⁶. Отличительной особенностью данного исторического этапа развития территории стало отсутствие формально-правового закрепления статуса органов общественной самостоятельности. Только 4 органа обладали статусом самостоятельного юридического лица.

1-я половина 1990-х гг. была периодом становления в городах Западной Сибири органов территориальной общественной самостоятельности, лишенных вначале необходимой организационно-правовой и идеологической основы. Формально-политические решения, инициированные в 1991 г. сторонниками демократизации в виде программы последовательной замены государства и его властных институтов органами самоуправления, отличавшейся утопическим характером и идеологизированностью, не способны были обеспечить развитие территорий. В условиях ликвидации политико-идеологического влияния коммунистической партии идеи самоуправления, напрямую связываемые с развитием демократических идеалов и ценностей, оказались инкорпорированы в

сферу управления социально-экономическими процессами в городах, принимая во внимание их удаленность от центральных субъектов, а также наличие определенных финансовых и социально-политических ресурсов. Структура органов общественной самостоятельности в городах Западной Сибири в 1-й половине 1990-х гг. отличалась децентрализованностью из-за отсутствия единой политической инициативы по их созданию и функционированию. В городах Омске, Томске, Тюмени данное обстоятельство послужило препятствием для активного развития форм общественной самоорганизации. Напротив, в Новосибирске наличие единого подхода у региональной и местной власти, партийной организации и непосредственно населения позволило создать необходимые условия для создания органов общественной самостоятельности.

Общая направленность политического процесса в крупных сибирских городах, централизация городского управления, нерешенность вопросов муниципальной собственности и финансов, выключенность из реальной структуры управления привели в середине 1990-х гг. к упадку общественной активности в этой сфере. Ограничение прав институтов общественного самоуправления также определило процесс снижения самоуправленческой активности местного сообщества, слабо совместимой с процессом концентрации властных полномочий²⁷.

Как форма самоорганизации политически активного городского населения Западной Сибири органы общественной самостоятельности в 1-й половине 1990-х гг. не избежали кризисных проявлений, но все же доказали свою необходимость в качестве опорного элемента развивающейся системы городского самоуправления. К середине 1990-х гг. они превратились в формальные институты, не способные повысить уровень гражданской активности населения территории и ограничивающие механизмы влияния населения на процесс принятия управленческих решений. Наличие формально-правовых механизмов участия граждан в процессе создания органов территориального общественного самоуправления создавало необходимые предпосылки для их сохранения на отдельных территориях, но отсутствие гражданской инициативы делало невозможным появление новых организационных структур самоорганизации населения по месту жительства.

²³ Бондарь В. Инициатива не наказуема! // Муниципальная власть. 1999. № 2. С. 49.

²⁴ Государственный архив Республики Алтай (ГА РА). Ф. Р-36. Оп. 18. Д. 1501. Л. 39.

²⁵ ГАТО. Ф. Р-430. Оп. 12. Д. 7002. Л. 65.

²⁶ Там же. Д. 7012; Д. 28. Л. 30–32.

²⁷ Демин И. Ю. Элементы непосредственной демократии и механизмы представительства на муниципальном уровне // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки. 2002. № 6. С. 44.

Список литературы:

1. Демин И. Ю. Элементы непосредственной демократии и механизмы представительства на муниципальном уровне // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки. 2002. № 6. С. 42–57.
2. Кириллов Б. А. Трансформация органов государственной власти и местного самоуправления, 1988–1994 гг. (на материалах Урала): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Екатеринбург, 1996.
3. Мищенко В. В., Капустян Л. А. Территориальная организация населения региона: состояние и направления рационализации // Экономика и управление. 2008. № 6 (38). С. 153–157.
4. Наше будущее — в наших руках. Опыт работы КТОСов города Омска. Омск, 2003.
5. Петров Ю. М. Опыт и проблемы развития ТОС в г. Барнауле. Барнаул, 2000.
6. Проблемы и перспективы развития территориального общественного самоуправления в городе Тюмени. Отчет о результатах социологического исследования. Тюмень, 2004.
7. Трофимова И. Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы институционального развития. М., 2011.
8. Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики. 2001. № 8. С. 142–157.

References (transliteration):

1. Demin I. Yu. Elementy neposredstvennoy demokratii i mekhanizmy predstavitel'stva na munitsipal'nom urovne // Vestnik MGU. Ser. 12. Politicheskie nauki. 2002. № 6. S. 42–57.
2. Kirillov B. A. Transformatsiya organov gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya, 1988–1994 gg. (na materialakh Urala): avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Ekaterinburg, 1996.
3. Mishchenko V. V., Kapustyan L. A. Territorial'naya organizatsiya naseleniya regiona: sostoyanie i napravleniya ratsionalizatsii // Ekonomika i upravlenie. 2008. № 6 (38). S. 153–157.
4. Nashe budushchee — v nashikh rukakh. Opyt raboty KTOSov goroda Omska. Omsk, 2003.
5. Petrov Yu. M. Opyt i problemy razvitiya TOS v g. Barnaule. Barnaul, 2000.
6. Problemy i perspektivy razvitiya territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v gorode Tyumeni. Otchet o rezul'tatakh sotsiologicheskogo issledovaniya. Tyumen', 2004.
7. Trofimova I. N. Mestnoe samoupravlenie v Rossiyskoy Federatsii: problemy institutsional'nogo razvitiya. M.: Institut sotsiologii RAN, 2011.
8. Shvetsov A. Sistemnye preobrazovaniya mestnykh byudzhetrov // Voprosy ekonomiki. 2001. № 8. S. 142–157.