

# ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОГО ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В XX-XXI ВВ.

С.М. Живаев

Сибирский федеральный университет

## ОСОБЕННОСТИ ВЕДОМСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЗАКРЫТЫХ ГОРОДАХ РОССИИ

В статье приведен анализ развития системы ведомственного управления закрытыми городами России в период с 1940-х по 2000-е гг. Для удобства, временные рамки исследования разбиты на три периода: первый датирован 1945-1954 гг., второй – 1954-1991 гг., и третий период, который берет свое начало в 1991 г., продолжается на современном этапе и актуален для исследования по сей день. На каждом из данных периодов были выделены основные особенности системы ведомственного управления закрытыми городами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Анализ системы ведомственного управления проведен на основе нормативно-правовых актов, изданных Президиумом ВС РСФСР в советский период, и правительством РФ в постсоветский период. Результаты работы выявили специфический путь становления ведомственной структуры управления закрытыми городами с рядом характерных для секретных территорий особенностей.

**Ключевые слова:** закрытые города, ведомственное управление, ЗАТО, административное управление, Министерство среднего машиностроения, местное самоуправление.

В современной России ведомственная структура управления и органы власти на местном уровне представляют собой довольно сложную и разветвленную систему. Среди огромного числа российских городов выделяется особая группа муниципальных образований, находящихся под грифом секретности. Речь идет о закрытых городах.

Особый статус этих образований, который они получили в 50-ые годы XX века, обусловил специфический путь их развития. Исключением не стала

и система ведомственного управления, которая контролировала все процессы, происходящие внутри закрытых городов.

Изолированность ЗАТО от внешнего мира – это, пожалуй, самое характерное их отличие от остальных городов. Обособленность достигалась различными способами, в том числе и созданием особого порядка подчинения местных органов власти. Потребовалась особая система управления для обеспечения снабжения и взаимодействия населенных пунктов, носивших гриф секретности, с региональными и республиканскими органами власти.

Логично, что вышеперечисленные причины складывания ведомственной структуры управления в закрытых городах должны были обуславливать создание системы административного управления с рядом особенностей. И стоит отметить, что эти особенности присутствовали, и зависели они от специфики времени.

Действительно, на каждом из этапов эволюции закрытых городов особые пути организации контроля за деятельностью органов местной власти в системе ЗАТО последовательно сменяли друг друга. Таким образом можно выделить три этапа эволюции ведомственной системы в закрытых городах.

Первый этап характеризуется возникновением закрытых территориальных образований, складыванием ведомственной структуры управления и органов местной власти. Данный период охватывает временной промежуток с 1945 по 1954 гг. Главной особенностью этого периода является создание в 1953 г. особого органа по управлению атомной отраслью промышленности – Министерства среднего машиностроения СССР (МСМ).

Затрагивая тему появления закрытых городов, важно отметить, что во второй половине 1940-х годов в условиях гонки вооружений правительством советского государства было принято решение о создании заводов, работающих в сфере военно-промышленного производства, вокруг которых в последствии должны были возводиться населенные пункты.

С самого начала строительства предприятий атомной промышленности функции административного управления всеми службами жизнеобеспечения

объектов и строящихся населенных пунктов находились в компетенции руководителей предприятий. В этих условиях на заводах были организованы административно-распорядительные и жилищно-коммунальные отделы (АРО и ЖКО) [1, с. 247].

В первые годы после создания АРО на этот орган возлагались такие функции, как организация учреждений образования, борьба с детской беспризорностью, решение вопросов социального обеспечения и государственных пособий, ведение финансово-налоговой работы, организация охраны лесов и т.д. [2, с. 96].

Вышеупомянутые властные структуры, как ранее и было отмечено, осуществляли управленческую деятельность на местах, но после того, как 26 июня 1953 г. на основе Первого главного управления при Совете Министров СССР (ПГУ) было образовано Министерство Среднего Машиностроения (МСМ СССР), а 1 июля того же года ПГУ было передано в состав МСМ [3], – все атомные объекты, а также населенные пункты при таких объектах, среди которых были Челябинск-40, Свердловск-44, Красноярск-26 и т.д., находились в непосредственном подчинении Минсредмаша.

Для осуществления руководства каждым из населенных пунктов в министерстве были образованы соответствующие подразделения. При союзных министерствах – Минкультуры, Минпросвещения, Минжилкомхоза, Минбыта и Госкино – были сформированы специальные группы для работы с ЗАТО, которые подчинялись группе Управления делами при Совете Министров РСФСР. Медицинские учреждения ЗАТО подчинялись Третьему главному медицинскому управлению при Министерстве здравоохранения СССР, учреждения торговли – ГлавУРСу Минсредмаша, и т.д. [4, с. 129-130].

Таким образом к 1954 г. на территории закрытых объектов Минсредмаша СССР был заложен фундамент, прообраз системы административного управления, с целым рядом особенностей. Среди последних особо выделяется наличие единого ведомственного органа – МСМ СССР, который осу-

ществлял контроль за «атомградами» через разветвленную систему надле- жащих министерств.

Итак, с 1954 года в истории закрытых городов МСМ СССР начинается второй период, характеризующийся преобразованием населенных пунктов в города и созданием более сложной, разветвленной и масштабной (по сравне- нию с предыдущим периодом) структуры органов местной власти. Данный этап является самым продолжительным среди нами выделенных, и длится до 1991 года.

Как было отмечено ранее, с конца 1940-х годов функции органов госу- дарственной власти в закрытых населенных пунктах осуществлял админи- стративный отдел, сформированный на комбинатах каждого из секретных объектов. Все административное управление службами было сконцентриро- вано в руках директоров предприятий, и проблемы, появлявшиеся в жизни поселка, для них не были чужими и второстепенными. Поэтому, начиная с 1949 года, директора неоднократно ставили перед ПГУ вопросы о необходи- мости осуществления на территории объекта общегосударственного законо- дательства и издания в связи с этим правительственного акта об образовании местного органа государственной власти – городского Совета или админи- стративного отдела с непосредственным подчинением его областному испол- кому депутатов трудящихся [1, с. 247].

Все это было вызвано тем фактом, что административно- распорядительный отдел, образованный на каждом из комбинатов, просто- напросто не мог осуществлять функции местного органа государственной власти, не имея при этом специального правительственного акта.

Решение данного вопроса последовало из изданного от 17 марта 1954 г. указа Президиума ВС РСФСР «о преобразовании некоторых населенных пунктов в города областного подчинения и рабочие поселки» [1, с. 406]. Но- вый статус города получили Железногорск, Северск, Озерск, Лесной и Крем- лев, а вместе с этим, значительным изменениям подверглась и система мест- ного самоуправления в закрытых городах.

С образованием городского Совета, в «атомградах» появился новый законодательный орган власти. Позже в каждом из ЗАТО был сформирован Исполком (исполнительный комитет) городского Совета, который принял на себя функции и обязанности исполнительного органа власти. Важно, также, отметить, что с избранием городского Совета функции административно-распорядительного отдела отпали, а ранее издававшиеся этим органом обязательные решения утратили силу. В истории системы административного управления закрытыми городами начался новый этап.

В середине двадцатого века в государственной ведомственной структуре общее методическое руководство городскими Советами осуществлял специальный орган – Группа при Совете Министров РСФСР. Но важно заметить, что максимум полномочий предоставлялся органам местной власти в ЗАТО МСМ. В этом плане отчетливо прослеживается проявление особого статуса и значимости закрытых городов, работающих в сфере производства продукции ВПК, по сравнению с большинством городов открытого типа.

Таким образом, формально находясь в областном (краевом) подчинении, фактически органы городской власти ЗАТО МСМ СССР по основным административным, хозяйственным и финансовым вопросам подчинялись структурам республиканского (Группа управления делами при Совете Министров РСФСР) и союзного уровня [4, с. 133]. Именно этот факт ярко отражает основную особенность развития закрытых городов на обусловленном ранее втором этапе.

Также, одной из особенностей рассматриваемого периода является тот факт, что если раньше, до 1954 года, местные органы власти в ЗАТО подчинялись предприятиям, и реализация деятельности властей на местах осуществлялась только по указу директоров комбинатов, то после указа от 17 марта 1954 года секретные образования уже юридически получили центральное подчинение – теперь управление «атомградами» осуществлялось напрямую через Москву. Но на самом же деле пережитки системы «предприятие-город», сложившейся к 1954 году, никуда не делись, и на протяжении еще

долгого времени органы местного самоуправления в закрытых городах находились в зависимости от управляющих предприятиями директоров.

Так, например, городские власти могли лишь добиваться согласия у руководства этих предприятий на совместное использование средств, выделяемых ими на жилищное, коммунальное, дорожное культурно-бытовое строительство, строительство объектов просвещения, здравоохранения, торговли и общественного питания. В 1970-х годах лишь в относительно редких случаях речь шла об объединении средств города и предприятий, а город выступал заказчиком или определял заказчика по этим строительствам объектов соцкультбыта [4, с. 142].

Хоть в 1970-х годах существовала тенденция, при которой с передачей ряда учреждений и предприятий в ведение горисполкома, последний приобрел определенную самостоятельность, все равно, в условиях фактического безвластия партийных органов и финансовой зависимости органов советской власти закрытые города, особенно в 1950-е года, находились под полным контролем директоров градообразующих предприятий, являвшихся своего рода наместниками от Минсредмаша [4, с. 144-145].

Таким образом, к началу 1990-х годов в истории развития системы административного управления закрытыми городами МСМ наблюдается тенденция, при которой, несмотря на появление органов исполнительной и законодательной власти на местах – Горсовета и Исполкома, – зависимость их от основного градообразующего предприятия остается весьма значительной. И как неоднократно было отмечено ранее, зависимость эта в большинстве случаев выражалась в финансовом отношении.

С распадом Советского государства в 1991 году начинается свой отсчет третий период, отражающий эволюции административной системы в закрытых городах.

Третий этап характеризуется радикальными изменениями в ведомственной структуре управления закрытыми городами и присвоением им официального статуса ЗАТО.

Как известно из курса отечественной истории, 1990-е годы – важный этап для нашего государства. На смену Советского союза с его идеологией приходят демократия вместе с новой формой государственного устройства – федерацией. Но помимо этого, новая страница в истории страны влечет за собой и изменения в области международных отношений. В связи с завершением холодной войны ядерное противостояние между такими державами как СССР и США стало постепенно ослабевать. К власти в стране пришло новое руководство и его внимание к закрытым городам, внутри которых на протяжении второй половины двадцатого века велось производство ядерного оружия, резко упало. Все это может быть обусловлено кризисом в сфере экономики, или политическими проблемами в стране, но очевидно одно – с 1991 г. государственное управление закрытыми атомными городами резко изменяется и утрачивает свои прежние функции.

Принципиально новым шагом по включению атомградов в общую правовую систему федеративного государства стал Закон РФ от 14.07.1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», который установил правовой статус и урегулировал особенности организации местного самоуправления на закрытых территориях [5, с. 306]. Важное значение этого закона состояло в том, что он признавал существование закрытых городов как меры обеспечения безопасного функционирования предприятий ядерно-оружейного комплекса; устанавливал правовой статус закрытого административно-территориального образования (ЗАТО); определял порядок создания и упразднения таких образований и регулировал особенности местного самоуправления в ЗАТО [6].

Важно, также, упомянуть о том, что в постсоветский период реформации подверглась ведомственная структура управления закрытыми городами, история которой корнями уходит в 1950-е годы.

С января 1992 года Минсредмаш СССР формируется в новый специфический орган – Министерство Российской Федерации по атомной энергии (Минатом России) [7, с. 75]. Но с 2004 года и по сей день данное министер-

ство носит название Федерального агентства по атомной энергии (Росатом). Здесь стоит сказать о том, что в мае того же года Указом Президента РФ Росатом был напрямую Подчинен Правительству Российской Федерации, что в значительной степени меняет его статус и функции по управлению закрытыми городами.

Находясь на федеральном уровне с 2004 года, органы исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в ЗАТО предприятия (в данном случае это Госкорпорация Росатом), начинают играть важную роль в развитии атомградов. Управление закрытыми городами достигло нового уровня, при котором органы местного управления ЗАТО вместе с Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» согласовывали следующие вопросы: планы и программы комплексного социально-экономического развития ЗАТО; генеральный план ЗАТО; проекты планировки территории, подготовленные на основе генерального плана; а также, резервирование земель в границах ЗАТО для муниципальных нужд [8, с. 154-155]. Все эти преобразования, без сомнений, вдохнули новую жизнь в закрытые «атомные» города и определили новый вектор их дальнейшего развития.

Исходя из этого, можно говорить о том, что современный город закрытого типа стремительно начинает принимать черты открытых городов, сохраняя при этом историческую специфику ведомственного управления, свою секретность и изолированность от внешнего мира.

Таким образом, подводя итог, стоит говорить о том, что даже несмотря на относительно небольшой период существования системы закрытых городов в России, в истории их развития присутствует большое число особенностей, многие из которых связаны с организацией центрального ведомственного управления, а также с формированием органов власти на местах.

К специфике структуры управления закрытыми городами стоит отнести зависимость последних от центрального органа советской власти по управлению атомной отраслью промышленности – Министерства среднего машиностроения СССР в период с 1945 по 1991 гг.; формальное подчинение

органов городского самоуправления градообразующим предприятиям внутри ЗАТО, и частичная зависимость администрации закрытых городов от них (в основном в финансовом вопросе) вплоть до 1990-х гг.; создание на современном этапе органов ведомственного управления ЗАТО с функциями, характерными для организации управления в городах открытого типа.

### Список литературы

1. Кузнецов В. Н. Атомные закрытые административно-территориальные образования Урала: история и современность. Часть 1. Советский период : монография. – Екатеринбург: Банк культурной информации, 2015. – 440 с.
2. Кузнецов В. Н. Общественно-политическая жизнь в закрытых городах Урала. Первое десятилетие : монография. – Екатеринбург: УрО РАН, РИГ «Постмодерн», 2003. – 164 с.
3. Качалов В. А., Щегельский А. В., Пичугин В. В. Хронологический обзор истории Средмаша // Атом-пресса. – 1993. – 23 июня.
4. Реут Г.А. Становление и развитие г. Железногорска (Красноярск-26) как закрытого административно-территориального образования атомной промышленности (1950-1991 гг.) : монография / Красноярский государственный педагогический университет им. В. П. Астафьева. – Красноярск, 2007. – 279 с.
5. Реут Г. А. Специфика формирования городских Советов в закрытых городах Сибири в 1950-начале 1990-х гг. // Вестник КрасГАУ, 2013. – №10. –С. 300-307.
6. О закрытом административно-территориальном образовании. Федеральный закон от 14.07.1992 г. № 3297-1 // Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. — 1992. – № 33. — Ст. 1915.
7. Кузнецов В. Н. Атомные закрытые административно-территориальные образования Урала: история и современность. Часть 2.

Постсоветский период : монография. – Екатеринбург: Банк культурной информации, 2016. – 384 с.

8. Файков Д. Ю. Закрытые административно-территориальные образования. «Атомные» города : монография / Д. Ю. Файков. – Саров: ФГУП «РФЯЦ-ВНИИЭФ», 2010. – 270 с.

**S.M. Zhivaev**

Siberian Federal University

**SPECIAL FEATURES OF DEPARTMENTAL MANAGEMENT  
IN CLOSED CITIES OF RUSSIA**

The article analyzes the development of the system of departmental management of closed cities in Russia in the period from the 1940s to the 2000s. For convenience, the temporary frames of the study are divided into three periods: the first dated 1945-1954, the second is 1954-1991, and the third period, which dates back to 1991, continues at the present stage and is relevant to the study to this day. At each of these periods, the main features of the system of departmental management of closed cities at the Federal, regional and municipal levels were highlighted. The analysis of the departmental management system is based on the normative legal acts issued by the Presidium of the Supreme Soviet of the RSFSR in the Soviet period, and the government of the Russian Federation in the post-Soviet period. The results of the work revealed a specific way to establish a departmental structure for managing closed cities, with a number of features characteristic of secret territories.

**Keywords:** closed cities, departmental management, ZATO, administrative management, Ministry of Medium Machine Building, local government.