

СПЕЦИФИКА ФОРМИРОВАНИЯ ГОРОДСКИХ СОВЕТОВ
В ЗАКРЫТЫХ ГОРОДАХ СИБИРИ В 1950 – НАЧАЛЕ 1990-х гг.

В статье рассмотрена специфика формирования городских советов в закрытых городах Сибири в 1950–1990-х гг.

Ключевые слова: закрытый город, Железногорск (Красноярск-26), Северск (Томск-7), Зеленогорск (Красноярск-45), Минсредмаш.

G.A. Reut

THE PECULIARITIES OF THE CITY COUNCIL FORMATION
IN THE SIBERIAN CLOSED CITIES IN THE 1950-s EARLY 1990-s

The specificity of the city council formation in the Siberian closed cities in 1950-s – 1990-s is considered in the article.

Key words: closed city, Zheleznogorsk (Krasnoyarsk-26), Seversk (Tomsk-7), Zelenogorsk (Krasnoyarsk-45), Minsredmash.

В начале 1950-х гг. на территории Железногорска (Красноярск-26) и Северска (Томск-7) функции городских советов выполняли неконституционные органы власти: административный совет при Сибхимкомбинате (СХК) и Управлении строительства № 601 и административный отдел Горно-химического комбината (ГХК).

После смерти И.В. Сталина началась трансформация механизма управления атомным научно-производственным комплексом. На основе ПГУ при СМ СССР 26.06.1953 г. было образовано Министерство среднего машиностроения СССР (далее – МСМ)¹.

Вслед за этим стала постепенно формироваться новая структура управления закрытыми поселками. Указом Президиума ВС РСФСР от 17.03.1954 г. семь закрытых населенных пунктов при объектах МСМ СССР, в том числе Железногорск и Северск, получили статус городов.

На основании Указа Президиума ВС РСФСР от 27.04.1954 г. до проведения выборов в Северский городской Совет депутатов трудящихся на базе неконституционного административного совета был образован временный исполнительный комитет городского Совета. Председателем нового органа был назначен Н.А. Лазарев, заместителем председателя – П.М. Белоногов, секретарем – В.С. Барабаненков. В состав горисполкома вошли начальники политотдела Сибхимкомбината А.П. Барченков и политотдела строительства и А.А. Васильев, директор Сибхимкомбината И.А. Щекин и заместитель начальника Управления строительства С.И. Демин². Сохраняя преемственность с административным советом, временный горисполком распространял свои полномочия на всю зону строительства, включавшую к тому времени несколько поселков: Иглаково, Парусинка, Березки, Белобородово, Полянка, Новый, Кузьминка, Ромашка, Зоновка, Смолокурка, Чекист³.

29.04.1954 г. временный горисполком обратился в Президиум ВС РСФСР с просьбой назначить выборы Северского городского Совета на 13.06.1954 г.⁴

На заседании от 7.05.1954 г. исполком утвердил 157 избирательных округов и 26 избирательных участков по выборам и план работы на период подготовки и проведения выборов в городской Совет⁵.

Первая сессия Северского горсовета 1-го созыва открылась 3.09.1954 г. Из 157 депутатов городского Совета 117 (74,5 %) человек являлись членами или кандидатами в члены КПСС. Руководителей партийных, хозяйственных, комсомольских и профсоюзных организаций насчитывалось 70 чел. (44,6 %). В составе депутатов было 30 женщин (19,1 %), русских – 138 чел. (87,9 %)⁶.

¹ Хронологический обзор истории Средмаша / В. Качалов [и др.] // Атом-пресса. 1993. 23 июня.

² Северский Городской Архив (СГА). Ф. 1. Оп. 1. Д. 2. Л. 98.

³ История Северска: очерки. Северск, 2009. С. 251.

⁴ СГА. Ф. 1. Оп. 1. Д. 2. Л. 98–100.

⁵ СГА. Ф. 1. Оп. 1. Д. 2. Л. 101.

⁶ СГА. Ф. 1. Оп. 3. Д. 1. Л. 32, 33.

Указ Президиума ВС РСФСР от 17.03.1954 г. «О преобразовании населенного пункта комбината № 815 в город областного, подчинения Железнодорожск» был объявлен местному руководству Приказом министра МСМ СССР В.А. Малышева № 183 от 24.04.1954 г.

Организационную работу по подготовке и проведению выборов Железнодорожского городского Совета депутатов трудящихся взяли на себя административный отдел ГХК и политотдел Управления строительства.

На заседании Железнодорожского временного исполнительного комитета депутатов трудящихся, состоявшемся 17.05.1954 г., был рассмотрен вопрос «О выборах в городской Совет депутатов трудящихся г. Железнодорожска». Исполком обратился в Президиум Верховного Совета РСФСР с просьбой назначить на 27.06.1954 г. день выборов. 26.05.1954 г. исполком утвердил 139 избирательных округов и 31 участок, а также план работы на период подготовки и проведения выборов в городской Совет⁷.

Первая сессия Железнодорожского горсовета 1-го созыва открылась 23.08.1954 г. Из 139 депутатов городского Совета 80 (57,5 %) человек являлось членами или кандидатами в члены КПСС. Руководителей партийных, хозяйственных, комсомольских и профсоюзных организаций насчитывалось 67 чел. (48,2 %). В составе депутатов были 43 женщины (31 %)⁸.

Особенностью проведения выборов в ЗАТО Сибири являлось то, что в первое время основная часть избирательных округов охватывала подразделения войсковых частей (на гражданское население приходилось менее 25 % округов). Заключенные, в соответствии с законодательством, в голосовании не участвовали.

В выборах г. Железнодорожска 27.06.1954 г. приняли участие всего 44 850 избирателей. Из них: 35 425 – военнослужащие войсковых частей, офицеры и члены их семей, что составило 78,9 % от общего числа избирателей, принявших участие в выборах. Среди избирателей до конца 1950-х гг. численно преобладали военнослужащие срочной службы военно-строительных частей.

В 1960-е гг., по мере завершения основного объема работ на промобъектах ГХК, количество войсковых частей стало сокращаться, постепенно снижалось и число военнослужащих, принимавших участие в проведении выборов. Соответственно, обратный процесс наблюдается с избирательными округами, включавшими гражданское население (рис. 1).

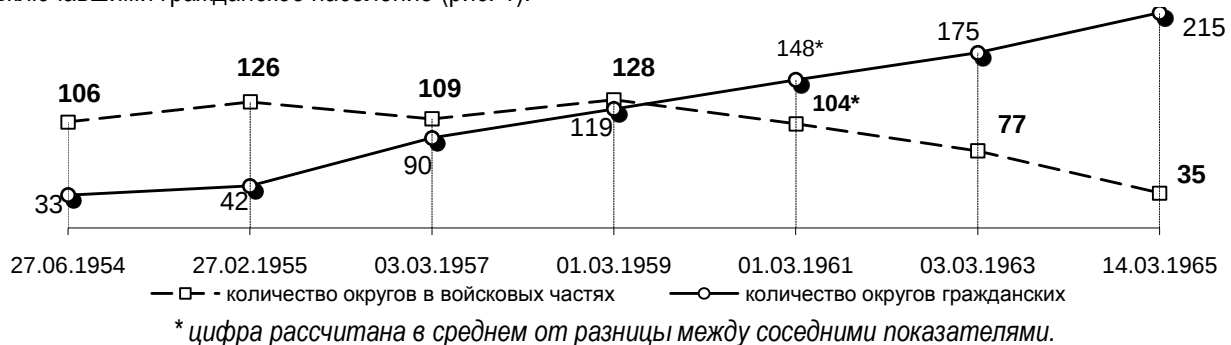


Рис. 1. Количество избирательных округов на выборах Железнодорожского городского Совета в 1954–1965 гг.⁹

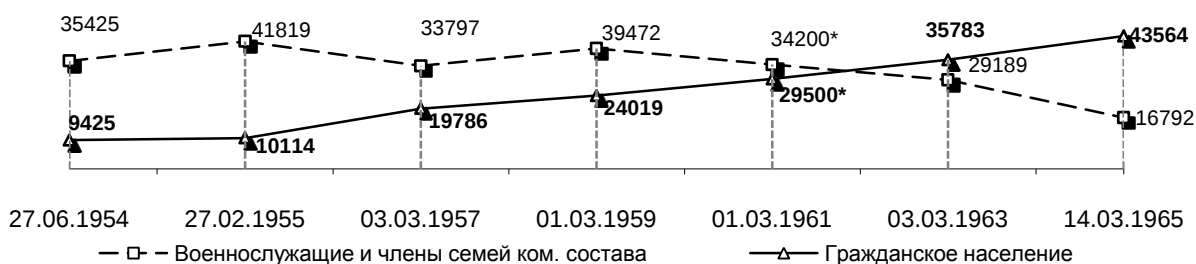
В первые годы, в период интенсивного строительства объекта, военнослужащие составляли основную массу избирателей. С 1955 г. количество гражданского населения стало постепенно увеличиваться. Этот процесс непосредственно отражался на качественном составе электората. Если на выборах в горсовет 1–2-го созывов 1954 и 1955 г. преобладали избирательные округа, образованные в войсковых частях, то на выборах 3–5-го созывов 1957–1961 гг. количество гражданских и «военных» округов уже близко к равенству. И наконец, на выборах в горсовет 6–7-го созывов 1963–1965 гг. количественный перевес оказался уже на стороне округов, включавших гражданское население.

Тенденция к снижению доли избирателей из военнослужащих срочной службы прослеживалась достаточно четко, при этом доля избирателей из числа гражданских лиц также устойчиво росла. Если на выборах 1954 и 1955 гг. количество избирателей из числа военнослужащих срочной службы превышало количество избирателей из числа гражданских в 3–4 раза, а в 1957 и 1959 гг. в 1,7–1,2, то на выборах 1963 г. количество гражданских уже больше в 1,2, а в 1965 г. – 2,6 раза (рис. 2).

⁷ Железнодорожский городской архив (ЖГА). Ф. 1. Оп. 1. Д. 269. Л. 3; Д. 268. Л. 268–113.

⁸ ЖГА. Ф. 1. Оп. 1. Д. 880. Л. 6.

⁹ ЖГА. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1115–1168.



* цифра рассчитана в среднем от разницы между соседними показателями.

Рис. 2. Динамика изменения электората в 1954-65 гг. в Железногорске¹⁰

В начальный период строительства Северска военнослужашие тоже играли существенную роль в формировании депутатского корпуса. На выборах городского Совета в 1954 г. 51 % округов и 61,5 % участков было образовано в войсковых частях.

По мере увеличения количества гражданского населения и сокращения численности военно-строительных частей основную часть электората на выборах местных органов власти стало составлять постоянное население. Естественно, с увеличением численности гражданского населения города увеличивалось общее количество избирателей.

В Зеленогорске образование органов местной власти шло несколько иначе, чем в Железногорске и в Северске. В Зеленогорске с 1955 до 1959 г. функционировал поселковый Совет, с 1959 по 1963 г. – районный совет, а с 1963 по 1991 г. – городской совет.

Указом ВС РСФСР 22.05.1955 г. селение Усть-Барга было отнесено к категории рабочих поселков Рыбинского района Красноярского края с присвоением наименования «Зеленогорск» (Красноярск-45).

В январе 1958 г. к первому секретарю краевого комитета КПСС Н.Н. Органову обратились директор ЭХЗ А. Александров и секретарь партийного комитета завода И.Беляков. Они проинформировали о том, что в Рыбинском районе Красноярского края строится соцгород комбината № 825 (ЭХЗ). Численность населения строящегося города, включая местных жителей, превысила 20 тыс. человек. В 1958 г. предусматривалось резкое увеличение программы по строительству и численность населения должна была возрасти до 25–28 тыс. человек. В 1960 г., ко времени окончания строительства ЭХЗ, предполагалось еще большее увеличение численности. На территории поселка уже была создана сеть объектов соцкультбыта: поликлиника и госпиталь, три клуба, средняя школа, три начальные школы, вечерняя средняя школа, сберкасса и контора связи. Действовали правоохранительные органы: прокуратура (09.06.1956 г.), спец. суд (14.08.1956 г.), милиция (10.04.1956 г.). На строительстве функционировал партийный орган, объединявший парторганизации Управления строительства, строящегося Электрохимического завода и других организаций. Имелись профсоюзный комитет и комитет ВЛКСМ. Однако органа советской власти не было. Поскольку на территории объекта отсутствовал орган советской власти, то все «мероприятия, связанные с функциями и законными полномочиями городского Совета», осуществлялись дирекцией ЭХЗ и руководством Управления строительства № 604. В результате «отсутствия официального органа организации, учреждения и граждане, проживавшие на территории города, не могли разрешить многих вопросов на месте»¹¹.

Директор и секретарь парткома ЭХЗ высказали мнение о том, что «для осуществления функций власти настало время организовать законно избранный населением городской Совет». Они обратились в крайком КПСС с просьбой выйти с ходатайством в Президиум Верховного Совета РСФСР о разрешении «образовать в строящемся соцгороде городской Совет по типу, штатам и ставкам зарплаты работникам городского Совета наравне с другими городами закрытого типа в Красноярском крае». Выборы в городской Совет депутатов трудящихся предлагалось провести 20.04.1958 г.¹²

Однако численность гражданского населения не только была преувеличена, но и была нестабильной (табл. 1).

¹⁰ Там же.

¹¹ ЦХИДНИ Красноярского края. Ф. П-26. Оп. 31. Д. 6. Л. 9.

¹² ЦХИДНИ КК. Ф. П-26. Оп. 31. Д. 6. Л. 10.

Таблица 1

Соотношение численности разных категорий трудовых ресурсов в Зеленогорске в 1958–1960 гг., чел.¹³

Год	Вольнонаемные	Военные строители	Заклученные	Всего
1958	2202 (19,8%)	5919	3000	11121
1959	2018 (22,5%)	6369	550	8937
1960	1934 (13,4%)	6447	6000	14381

По-видимому, в связи с недостаточной численностью постоянного гражданского населения, Зеленогорск статус города не получил и городской Совет создан не был. 1.03.1959 г. были проведены выборы в райсовет депутатов трудящихся. Было избрано 50 депутатов. Указом ВС РСФСР 14.03.1959 г. на территории строительства комбината № 825 Министерства среднего машиностроения и прилегающих к нему поселков был образован закрытый Зеленогорский район. В связи с организацией района Красноярск-45 (условное открытое наименование) и выделением его из состава Красноярского края, поселковый Совет Красноярск-45 был упразднен, а полномочия депутатов поселкового Совета решением крайисполкома были переданы депутатам районного Совета депутатов трудящихся Красноярск-45. Первая сессия районного Совета прошла 10.07.1959 г. Было избрано 7 постоянных комиссий: финансово-бюджетная, народного образования и культурного просвещения, коммунального хозяйства, торговая, здравоохранения и санитарии, административная, наблюдательная¹⁴.

Статус города краевого подчинения Зеленогорский район получил в соответствии с Указом ВС РСФСР от 8.02.1963 г. Руководство исполкомом Зеленогорского городского Совета депутатов трудящихся возлагалось непосредственно на председателя исполнительного комитета Красноярского краевого промышленного совета.

Выборы в городской Совет депутатов трудящихся прошли 3.03.1963 г. Первая сессия горсовета первого созыва состоялась 9.03.1963 г. Из 126 депутатов городского Совета 67 (53,2 %) человек являлись членами или кандидатами в члены КПСС. Руководителей партийных, хозяйственных, комсомольских и профсоюзных организаций насчитывалось 11 чел. (9 %). В составе депутатов было 35 женщин (27,8 %), русских 111 чел. (48,2 %) ¹⁵.

При этом в Зеленогорске в 1962 г. из 19 042 человек только 3155 были вольнонаемными, т.е. гражданского населения было менее 20 %¹⁶. Однако в последующие годы наблюдался его рост, о чем свидетельствует увеличение количества детей с 25 до 33 % (табл. 2).

Таблица 2

Количество детей по отношению к общей численности населения в Зеленогорске на 1 января, чел.¹⁷

Показатель	1965 г.	1966 г.	1967 г.	1968 г.	1969 г.
Всего	28101	28641	30819	31974	33113
Дети до 16 лет	7241 (25,8%)	8240 (28,8%)	9300 (30,2%)	10127 (31,7%)	10962 (33,1%)

В Зеленогорске рост численности населения стал основным фактором, влиявшим на формирование городского Совета.

По мере роста численности населения города увеличивалось количество депутатов пропорционально во всех трех закрытых городах Сибири. Численность депутатского корпуса в Северске в 1959 г. достигла 250 человек и оставалась неизменной на последующих выборах с 1961 до 1987 г. В Железногорске с 1961 по 1982 г. избиралось по 250 депутатов, в 1985 г. – 270, а в 1987 г. – 269 депутатов. В Зеленогорске в период 1973–1980 гг. численность депутатского корпуса стабилизировалась в пределах от 126 до 156 депутатов, в период 1975–1987 гг. выросла со 170 до 210¹⁸.

Изменение качественного состава депутатского корпуса городских Советов закрытых городов Сибири показано в таблице 3, анализ которой в показывает, что среди депутатов, как правило, преобладали члены КПСС, рабочие, русские, со средним образованием. Количество мужчин и женщин было примерно равным.

¹³ Как все начиналось... // Импульс ЭХЗ. 2011. №31 (1022). 11 авг.

¹⁴ Зеленогорский городской архив (ЗГА). Ф. Р-7. Оп. 1. Д. 39. Л. 63; Д. 1. Л. 86, 88.

¹⁵ ЗГА. Ф. Р-7. Оп. 1. Д. 13. Л. 88–90.

¹⁶ Как все начиналось... // Импульс ЭХЗ. 2011. №31 (1022). 11 авг.

¹⁷ ЗГА. Ф. Р-6. Оп. 1. Д. 226. Л. 7; Д. 227. Л. 2; Д. 228 л. 4; Д. 229. Л. 3; Д. 230 Л. 4; Д. 231. Л. 14.

¹⁸ По докладом мандатных комиссий.

Таблица 3

Качественный состав депутатов городских Советов ЗАТО Сибири*, %

Показатель по городам	1954	1955	1957	1959	1961	1963	1965	1967	1969	1971	1973	1975	1977	1980	1982	1985	1987	1990
Северск																		
Созыв																		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Рабочие	Н/д	16,8	52,9	Н/д	59,2	58,0	50,8	52,0	61,6	61,2	Н/д	61,6	Н/д	61,2	64,0	63,6	64,8	29,5
ИТР	Н/д	6,3	12,6	Н/д	12,8	12,8	17,6	19,6	12,8	15,6	Н/д	16,4	Н/д	16,0	32,8	36,4	4,8	61,8
Члены КПСС	74,5	73,6	47,1	Н/д	46,8	40,0	54,8	54,0	54,0	47,2	Н/д	48,0	46,4	46,8	47,2	46,8	54,2	48,4
Образование высшее	40,7	41,5	18,4	Н/д	24,0	22,4	31,2	32,0	28,8	28,8	Н/д	32,0	32,4	37,2	35,2	34,8	37,2	Н/д
Образование среднее	20,4	24,1	24,1	Н/д	24,4	27,6	26,4	36,8	68,8	70,4	Н/д	68,0	67,8	62,8	64,0	64,0	62,4	Н/д
Вновь избранные	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	69,6	Н/д	Н/д	Н/д	42,4	Н/д	55,2	55,6	58,4	61,2	Н/д
Русские	87,9	83,0	80,5	Н/д	84,4	84,4	88,0	89,6	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	87,6	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д
Женщины	19,1	20,1	32,2	Н/д	33,2	35,2	30,2	30,8	Н/д	30,2	Н/д	48,0	48,8	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	7,0
Железногорск	1954	1955	1957	1959	1961	1963	1965	1967	1969	1971	1973	1975	1977	1980	1982	1985	1987	1990
Созыв																		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Рабочие	16,5	11,3	48,7	40,0	48,0	Н/д	48,4	48,4	51,6	56,0	56,0	58,0	59,2	60,4	61,2	62,2	63,2	16,7
ИТР	28,7	9,5	11,0	Н/д	6,4	Н/д	8,4	13,6	Н/д	7,2	19,6	19,6	20,8	18,0	20,0	20,3	12,6	39,2
Члены КПСС	57,5	61,9	53,2	57,8	51,2	Н/д	51,6	51,2	48,8	48,0	48,0	48,0	47,6	46,8	46,8	47,0	46,1	35,6
Образование высшее	43,1	34,5	23,1	32,7	25,4	Н/д	34,3	40,0	37,6	36,8	34,4	37,6	34,8	35,6	36,4	35,5	34,8	44,0
Образование среднее	26,6	27,3	23,1	24,6	27,8	Н/д	33,2	26,8	36,8	42,0	46,4	48,0	48,8	54,4	58,4	39,2	38,0	13,2
Вновь избранные	Н/д	Н/д	76,8	Н/д	63,3	Н/д	76,8	64,4	63,2	52,8	58,0	53,6	53,6	50,0	50,0	48,8	67,3	88,4
Русские	Н/д	Н/д	86,4	82,6	85,8	Н/д	80,8	86,4	89,6	89,2	88,0	87,2	89,2	88,4	90,0	89,2	91,8	86,4
Женщины	31,0	31,0	23,7	27,6	29,1	Н/д	39,2	39,2	39,2	41,2	42,0	48,0	48,8	48,8	48,8	50,0	50,1	10,9
Зеленогорск						1963	1965	1967	1969	1971	1973	1975	1977	1980	1982	1985	1987	1990
Созыв																		
	-	-	-	-	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Рабочие	-	-	-	-	-	45,2	43,4	47,4	51,6	53,8	Н/д	57,6	Н/д	60,9	60,0	61,0	61,4	29,5
ИТР	-	-	-	-	-	16,6	19,4	10,4	12,4	10,9	Н/д	5,6	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	5,7	61,8
Члены КПСС	-	-	-	-	-	53,2	50,0	51,1	51,0	48,2	Н/д	48,0	Н/д	46,3	46,3	48,5	49,0	Н/д
Образование высшее	-	-	-	-	-	26,2	27,2	31,1	47,6	30,1	Н/д	37,3	Н/д	38,5	35,2	36,5	38,6	Н/д
Образование среднее	-	-	-	-	-	30,9	35,3	31,1	47,6	60,2	Н/д	54,2	Н/д	56,4	57,9	59,0	59,5	Н/д
Вновь избранные	-	-	-	-	-	88,8	78,6	76,3	69,6	71,1	Н/д	63,2	Н/д	69,3	53,1	Н/д	63,3	Н/д
Русские	-	-	-	-	-	90,5	83,8	87,4	84,1	91,0	Н/д	89,2	Н/д	95,0	93,7	93,0	93,3	Н/д
Женщины	-	-	-	-	-	27,8	27,2	37,0	35,8	43,6	Н/д	48,0	Н/д	49,1	49,5	49,0	48,6	Н/д

*По докладом мандатных комиссий на сессиях горсоветов Северска, Железногорска и Зеленогорска в 1954–1990 гг.

Выборы депутатов городского Совета, согласно Конституции РСФСР 1937 г., проводились каждые 2 года. Конституция РСФСР 1978 г. продлила срок полномочий до 2,5 лет. После внесения в 1989 г. изменений в Конституцию РСФСР был установлен 5-летний срок полномочий городских Советов.

Заседания исполнительного комитета городского Совета депутатов трудящихся проводились по мере необходимости, но не менее одного-двух раз в месяц, и считались правомочными при наличии не менее двух третей общего состава исполнительного комитета Совета¹⁹.

Председатель горисполкома входил в номенклатуру крайкома/обкома КПСС, что усиливало влияние руководителей региональных органов партии. В то же время председатель горисполкома был членом бюро горкома партии, что ставило его в зависимость и от руководства городской партийной организации.

Закрытый статус отделял партийно-хозяйственное руководство закрытого города от регионального окружения и экономически и изолировал общественно-политическую жизнь закрытых городов от соседних населенных пунктов.

МСМ СССР демонстрировало иной ведомственный подход к каждому «своему» городу. Заинтересованность в обеспечении социальной стабильности на ведомственной территории проявлялась в том, что Министерство целенаправленно выделяло капиталовложения на развитие закрытых городов, и их социально-культурную инфраструктуру отличал более высокий уровень развития. Кроме этого, государство выделяло фонды товаров народного потребления и продуктов питания, давало разрешение на дополнительные закупки для населения закрытых городов. По крайней мере, до тех пор, пока основная функция Северска, Железнодорожска и Зеленогорска – стабильное и безопасное производство ядерного оружия – была приоритетна.

В связи с переменами во внутренней политике и с изменениями внешнеполитического курса, ядерное противостояние между СССР и США стало ослабевать. Внимание к закрытым городам, насыщенным высокотехнологичным, секретным и опасным производством, со стороны нового руководства государства стало ослабевать. Экономическая ситуация в стране уже не позволяла обеспечивать приоритетное снабжение закрытых городов. Ведомственная зависимость в условиях отказа от использования планово-распределительных механизмов все больше ограничивала возможности местных органов власти оказывать влияние на социальные процессы, происходившие на подведомственной им территории.

В период перестройки были предприняты попытки урегулировать статус закрытых городов с учетом новых условий. Закон СССР от 9.04.1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» распространил действие закона о местном самоуправлении на поселения закрытого типа²⁰.

Вопрос о пересмотре особого режима «закрытых» городов впервые был поднят в Постановлении Верховного Совета РСФСР от 19.10.1990 г. «О городах и территориях РСФСР, находящихся в условиях особого режима». Данным постановлением определялось, что «действующие ограничения становятся серьезной преградой на пути развития рыночной экономики, препятствуют поиску источников пополнения местного бюджета, не позволяют развивать прямые внешнеэкономические связи».

В Зеленогорске на 4-й сессии 13-го созыва городского Совета 12.12.1990 г. было принято решение об утверждении предложений по статусу города в Верховный Совет РСФСР и Министерство атомной энергетики и промышленности. Рабочей группе в составе депутатов: Г. Казаченко, А.П. Василенко, В.А. Шумков – поручалось принять участие в работе комиссии и Верховного Совета РСФСР и совещании в Минатоме СССР по разработке законопроекта, связанного с рассмотрением вопроса статусе города²¹.

Аналогичная работа велась и в Железнодорожске. Городской Совет народных депутатов 14.05.1991 г. принял решение «О создании комиссии по подготовке предложений, определяющих статус закрытого города, с целью подготовки обобщенных предложений в ВС РСФСР и ВС СССР для разработки законов и других нормативно-правовых актов, определяющих статус закрытого города закрытой территории, федерального округа и обеспечивающих соблюдение конституционных прав граждан». Была сформирована представительная комиссия из руководителей местных предприятий и учреждений. В нее вошли: председатель городского Совета народных депутатов А.А. Ромашов, председатель исполкома горсовета И.Ф. Чуприна и председатель постоянной депутатской комиссии по соц. законности и охране общественного порядка Г.Д. Кесельман. Членами комиссии являлись также: директор ГХК В.А. Лебедев, зам. генерального директора НПО ПМ А.Е. Митрофанов, президент СПАО СХС В.И. Панус, директор

¹⁹ Кузнецов В.Н. Закрытые города Урала: исторические очерки. Екатеринбург, 2008. С. 248.

²⁰ Худякова И.В. Правовое положение Закрытых административно-территориальных образований: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 4.

²¹ ЗГА. Ф. Р-7. Оп. 1. Д. 509. Л. 28.

Химзавода Л.Л. Подсохин, Председатель II постоянной сессии Красноярского краевого суда А.В. Наумов, прокурор города А.П. Леусов и ряд депутатов городского Совета. Комиссии поручалось до 24.05.1992 г. подготовить предложения для разработки законодательных и других нормативно-правовых актов по статусу города и принять участие в совещании председателей Советов исполкомов 10 закрытых городов по выработке общей платформы на переговорах в Верховном Совете РСФСР²².

В советский период статус городов Минатома так и не был до конца юридически определен. После распада СССР правовое регулирование статуса осуществлялось уже законодательством Российской Федерации. В настоящее время действует Закон РФ от 14.07.1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»²³ (далее – ЗАТО), который установил правовой статус и урегулировал особенности организации местного самоуправления на закрытых территориях²⁴.

В соответствии с действующим законодательством РФ территория ЗАТО является территорией муниципального образования со статусом городского округа. Территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов. При установлении и (или) изменении границ ЗАТО и при его реорганизации требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются. Границы ЗАТО могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации²⁵ и др.

К территории закрытого типа, согласно закону, была отнесена территория, для которой предусматривался разрешительный порядок допуска и проживания граждан. Устанавливался разрешительный порядок доступа граждан и въезда транспортных средств на территорию и выхода (выезда) с нее через специальные контрольно-пропускные пункты. Для въезда на территорию требовалось специальное разрешение уполномоченных органов или должностных лиц с оформлением и выдачей пропуска. Пропускной режим в контролируемую зону устанавливался в соответствии с утверждаемой начальником (директором) объекта и руководителем органа местного самоуправления ЗАТО инструкцией, согласовывавшейся с управлениями (отделами) внутренних дел и органов ФСБ, осуществлявшими свою деятельность на территории такого образования²⁶.

С выходом Указа Верховного Совета РСФСР от 17.03.1954 г. Железногорск и Северск приобрели статус городов областного/краевого подчинения и получили возможность сформировать конституционные органы местной власти. С присвоением статуса города структура управления городами и населенными пунктами закрытых административно-территориальных образований МСМ СССР стала формироваться на более законных принципах. Закрытые города ЗАТО приобрели частичное конституционное признание со стороны высшей государственной власти, хотя и сохранили свои характерные особенности: секретность, ведомственность и закрытость.

С избранием городских Советов Железногорск и Северск приобрели основные институты власти, присущие открытым городам. Однако при этом сохранился ряд ограничений прав и свобод (свобода передвижения, тайна переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений, принудительное выселение за пределы зоны, в случае увольнения с работы или грубого нарушения режима).

В Зеленогорске формирование органов местной власти проходило уже в другой исторической ситуации и в большем соответствии нормам конституции и действовавшего законодательства. Здесь, по мере развития населенного пункта, поочередно сменяли друг друга поселковый, районный и городской Совет.

В целом, процесс юридического определения правового статуса закрытых административно-территориальных образований МСМ СССР и легализации (рассекречивания) занял 50 лет – с 1954 по 1994 г.

С одной стороны, закрытые города имели собственное название, с другой – оно являлось секретным и фактически в качестве наименования населенного пункта использовались условные почтовые адреса.

4.01.1994 г. вышло Постановление Правительства РФ «Об официальном названии населенных пунктов ЗАТО», в котором перечислялись названия, официально закрепленные за всеми закрытыми городами. По этому документу Железногорску и Северску были присвоены наименования, означенные в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 1954 г. о преобразовании населенных пунктов.

²² ЖГА. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1072. Л. 125.

²³ В ред. федеральных законов от 28.11.1996 г. № 144-ФЗ, от 31.07.98 г. № 144-ФЗ, от 2.04.1999 г. № 67-ФЗ, с изм., внесенными ФЗ от 31.12.1999 № 227-ФЗ, от 27.12.2000 г. № 150-ФЗ, от 30.12.2001 № 194-ФЗ, от 24.11.2002 г. № 176-ФЗ.

²⁴ Худякова И.В. Указ. соч. С. 5.

²⁵ Верховодов В.А. Сравнительно-правовой анализ правовых режимов закрытых административно-территориальных образований и закрытых военных городков. URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/4653>.

²⁶ Худякова И.В. Указ. соч. С. 33.

Рассекречивание наименований можно считать конечной точкой в завершении процесса формирования городских Советов в Железногорске (Красноярск-26), Северске (Томск-7), Зеленогорске (Красноярск-45).

Таким образом, основная специфика формирования органов власти в закрытых городах Сибири заключалась в том, что они прошли два этапа: неконституционный – с 1949 по 1954 г., когда функции управления были сосредоточены в отделах подчиненных руководству градообразующих предприятий, и конституционный – с 1954 по 1990 г., в который были сформированы городские Советы, имевшие союзное, республиканское и ведомственное подчинение.

В начале 1990-х гг. начался новый, третий этап. В 1992–1994 гг. произошло законодательное закрепление особенностей, изначально присущих закрытым городам: наличие обособленной территории, органов местного самоуправления, специальных объектов; особый режим деятельности специальных объектов и проживания граждан. В последнюю очередь закрытые города Сибири обрели право использовать свои, ранее секретные, наименования.

