

Федеральное агентство по образованию  
Байкальский государственный университет экономики и права  
Управление по делам молодежи и защите прав несовершеннолетних  
Комитета по социальной политике и культуре  
Администрации г. Иркутска

# **ИСТОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРИБАЙКАЛЬЕ**

Материалы научно-практической  
студенческой конференции

Иркутск  
Издательство БГУЭП  
2009

УДК 352(57)(06)  
ББК 66.3(2Рос),124  
И75

Печатается по решению редакционно-издательского совета  
Байкальского государственного университета экономики и права

Редакционная коллегия  
проф. В.М. Левченко (гл. ред.), проф. А.В. Шалак,  
проф. М.М. Барский, доц. Д.Я. Майдачевский,  
доц. Ю.П. Вахрушев, доц. Н.Н. Быкова, доц. Е.В. Рощупкина,  
доц. Т.А. Яковлева, доц. А.М. Курышов (отв. ред.)

И75                    История управления и местного самоуправления в  
Прибайкалье: материалы науч.-практ. студ. конф. — Ир-  
кутск: Изд-во БГУЭП, 2000. — 260 с.

ISBN 978-5-7253-1909-5

Представлены материалы областной исторической  
научно-практической студенческой конференции, пос-  
вященной 245-летию образования Иркутской губернии.  
Конференция прошла 27 марта 2009 г. в Байкальском го-  
сударственном университете экономики и права.

ББК 66.3(2Рос),124

ISBN 978-5-7253-1909-5

© Издательство БГУЭП, 2009

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>К читателю</i> .....	7
-------------------------	---

### ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

<i>Костин М.</i> СМИ как инструмент управления .....	9
<i>Самиев Т.</i> Проблемы взаимоотношений геодивульзаций в современном мире .....	13
<i>Сибгатулин Д.</i> «Национальная безопасность» как категория политики и права .....	17
<i>Третьякова О.</i> Избирательное право как проблема местного самоуправления .....	21
<i>Чиркова В.</i> Краткий обзор теорий местного самоуправления .....	24
<i>Шалак А., Шалак В.</i> Модели местного самоуправления: теоретические аспекты .....	28

### ИСТОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ ВОСТОЧНОЙ СИБИРЬЮ: СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ, СПЕЦИФИКА

<i>Антошенко Н., Ким Т.</i> Выборы депутатов законодательного собрания Иркутской области (по материалам газеты «Восточно-Сибирская правда») .....	33
<i>Васильева А., Титова В.</i> Герб Иркутской области как символ самоуправления .....	36
<i>Васильева Н., Вечкутова Т.</i> Проблема взаимоотношений губернской администрации и земского самоуправления в Иркутской губернии (июль 1918 г.—декабрь 1919 г.) .....	41
<i>Владимиров А., Давлятова Е.</i> Новая система формирования губернаторского корпуса в России (на примере Иркутской области) .....	46
<i>Вовчек А.</i> Управление Иркутской губернией в XIX—начале XX вв. ....	50
<i>Зуляр Р.</i> Губернаторы Иркутской области: общее и специфичное ...	54
<i>Ирбицкий М.</i> Сибирская реформа М.М. Сперанского .....	58
<i>Карамзина Н.</i> Проблема эффективного функционирования органов местного самоуправления (на примере Иркутской губернии в XIX в.) .....	61
<i>Конопинская Е.</i> Янгелевский ГОК — история преодоления кризиса .....	66

<b>Костикова Д.</b> Реформы М.М. Сперанского по преобразованию управления в Сибири .....	68
<b>Кутузова Е.</b> Характер правонарушений представителей органов власти (XVIII–XIX вв.) .....	72
<b>Макаров К.</b> Иркутск: от острога до губернского города .....	76
<b>Миритинова С.</b> Эволюция центральных правительственных учреждений по управлению Сибирью .....	79
<b>Морозов Б. Н.А.</b> Рожков об избирательной системе Российской империи накануне выборов в IV Государственную Думу .....	82
<b>Перепелицына Т.</b> Проблема самоуправления в национальных районах Восточной Сибири в начале XX в. ....	85
<b>Петрик М.</b> Деятельность М.М. Сперанского по реформированию системы управления Сибирью .....	88
<b>Рощупкина Е.</b> «Грешно таить наше беззаконие...» .....	92
<b>Уварова Д.</b> К истории Верхнемарковского муниципального образования .....	97
<b>Хоткова М.</b> Становление самоуправления бурят Иркутской губернии в начале XX в. ....	103

## СОСЛОВНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРИБАЙКАЛЬЕ

<b>Белова А.</b> Степные думы — органы местного самоуправления бурят Восточной Сибири .....	107
<b>Васильева А.</b> Особенности казацкого самоуправления в России: история и современность .....	110
<b>Головань Е.</b> От «приказных изб» к «мирским»: эволюция местного самоуправления в Илимском воеводстве в XVIII в. (по материалам книги В.Н. Шерстобоева «Илимская пашня») ..	113
<b>Григорьев Е.</b> Роль купечества в местном самоуправлении сибирских городов в XIX в. ....	117
<b>Дамдинова Ц.</b> К вопросу о роли мещанского сословия в городском самоуправлении в XVIII–XIX вв. ....	121
<b>Зверькова А.</b> Начало формирования системы крестьянского самоуправления в Сибири .....	126
<b>Казаева Н.</b> Сословный состав органов городского самоуправления Иркутска (XVIII–XIX вв.) .....	129
<b>Попеску Т.</b> Сельская община в Восточной Сибири как институт самоуправления (XVIII–первая половина XIX вв.) .....	133
<b>Трубникова А.</b> Из истории формирования иркутского казачества ..	136
<b>Шабалина Е.</b> Органы крестьянского самоуправления в Сибири в конце XVIII–первой половине XIX вв. ....	140

**ИСТОРИЯ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В БАЙКАЛЬСКОМ РЕГИОНЕ**

<i>Астраханцев М.</i> Деятельность Читинской городской думы в 1875–1920 гг. ....	143
<i>Бархатова А.</i> Эволюция органов управления Иркутска в XVII–XVIII вв. ....	147
<i>Боровлева Л., Полобуткин И.</i> Из истории иркутского городского самоуправления (XVIII в.) ....	151
<i>Горелова Н.</i> Роль печатных средств массовой информации в выборах в органы местного самоуправления в г. Братске в 1994–2006 гг. ....	154
<i>Каблукова А.</i> Изменения структуры и функций городского самоуправления Иркутска в XVIII–первой четверти XIX вв. ...	155
<i>Куперман В.</i> Городское управление на территории Иркутской губернии во второй половине XIX в. ....	159
<i>Масленникова А.</i> Формирование новых органов управления в Иркутске в 1917–1918 гг. ....	164
<i>Моисеева Д.</i> Перспективы изучения городского самоуправления Сибири второй половины XIX–начала XX вв. ....	167
<i>Нибабин В.</i> Этапы становления местного самоуправления г. Иркутска ....	172
<i>Седякина А.</i> Принципы формирования органов городского самоуправления в Восточной Сибири во второй половине XIX в. ....	175
<i>Трифонов И.</i> Формирование новых органов городского самоуправления в Иркутске в 1920 г. ....	178
<i>Хлебодарова А.</i> Иркутская городская дума — история и современность ....	182

**ЛИЧНОСТЬ В ИСТОРИИ**

<i>Ашарапова Н. И.Е.</i> Власов — первый иркутский воевода.....	186
<i>Билецкая И. М.М.</i> Сперанский: «Я открывал Сибирь, как Ермак» .....	188
<i>Буйнова Т.</i> Народный депутат Юрий Михайлович Тен .....	192
<i>Дикун А. М.В.</i> Сибиряков — человек своего времени .....	195
<i>Ербанова В.</i> Франц Николаевич Кличка: губернатор-просветитель .....	199
<i>Жабоедов В.</i> Ядринцев Николай Михайлович — историк, публицист, общественный деятель .....	202

<b>Жукова А., Мядзелец Т.</b> Василий Васильевич Жарников — иркутский городской голова .....	209
<b>Иванова Т.</b> Георгий Иннокентьевич Петров — первый секретарь райкома партии Нукутского района .....	212
<b>Мосина С.</b> «В Сибири нажил — и отсюда не вынесу» .....	215
<b>Халбаева М.</b> «Враг народа» .....	218

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

<b>Альпова А.</b> Проблемы местного самоуправления объединенной Иркутской области (по материалам местных печатных СМИ) ...	221
<b>Барыкина Н., Верхотурова С.</b> Защита прав потребителей органами местного самоуправления .....	224
<b>Верхотурова С.</b> Есть ли в России институт местного самоуправления? .....	229
<b>Гальян Е.</b> Дефицит бюджета как главная проблема местного самоуправления в Российской Федерации .....	234
<b>Касьяненко Д.</b> Основные проблемы местного самоуправления Иркутской области на современном этапе .....	237
<b>Коробов М.</b> Муниципальные выборы: проблемы и эффективность проведения .....	242
<b>Кустова К.</b> Роль органов управления в осуществлении демографической политики Прибайкалья .....	245
<b>Лхасаранова А.</b> Проблемы включения молодежи в сферу местного управления Приангарья .....	247
<b>Подшивалова М.</b> Проблемы развития местного самоуправления в современной России .....	251
<b>Русакова Е.</b> Финансовые проблемы местного самоуправления ....	254

## К ЧИТАТЕЛЮ

Вы держите в руках очередной сборник материалов областной исторической научно-практической студенческой конференции, прошедшей в рамках Дней науки в Байкальском государственном университете экономики и права. Это уже пятая межвузовская историческая конференция, прошедшая на базе БГУЭП. Как и предыдущие, она была проведена кафедрой истории, экономических и политических учений университета. Уже стало традицией приурочивать конференцию к знаковым событиям, связанным с историей Прибайкалья. В этом году она посвящена 245-летию образования Иркутской губернии, а ее темой стала история управления и местного самоуправления в Прибайкалье.

Выбор темы конференции не случаен. Политические процессы, происходящие в России в последние годы, демонстрируют тенденцию к оптимизации структуры государственной власти на всех уровнях, что невозможно без определения в политической системе места и роли органов местного самоуправления. Реформа муниципалитетов, объединение субъектов Федерации, изменение порядка формирования губернаторского корпуса, — вот неполный список тех преобразований, которые проходят на наших глазах. Естественно, что в этих условиях начинает проявляться заинтересованность в осмыслении происходящих процессов, и естественно, что такое осмысление актуализирует обращение к историческим корням практики осуществления власти. А годовщина образования Иркутской губернии — прямой предшественницы современной Иркутской области, — равно как и грядущий юбилей города Иркутска, лишь усиливает этот интерес.

Порукой тому — активное участие студенческой молодежи в состоявшейся 27 марта сего года конференции. На ее обсуждение представили свои работы более семидесяти студентов одиннадцати вузов Иркутска, Братска и Ангарска, вниманию слушателей было представлено шестьдесят семь докладов. Материалы докладов конференции вошли в настоящий сборник. По традиции они сгруппированы в рубрики, которые представилось возможным определить, опираясь на те или иные проблемы, заинтересовавшие участников.

В первый раздел включены работы, посвященные теоретическим аспектам практики государственного управления и местного самоуправления. Несмотря на относительно малое число докладов в этой рубрике, сам факт обращения студентов к теоре-

тическим проблемам свидетельствует об актуальности для современной молодежи научного осмысления политико-правовых проблем. Объемной оказалась вторая рубрика, в которой собраны доклады, освещающие различные аспекты истории управления Восточной Сибирью. Не меньший интерес у участников вызвали проблемы сословного характера сибирского самоуправления в прошлом и истории городского самоуправления. Доклады, посвященные этим вопросам, сгруппированы в третий и четвертый разделы соответственно. Большинство участников конференции — представителей современной студенческой молодежи, которые в будущем не будут профессиональными историками — заострили свое внимание на проблемах истории управления и самоуправления города Иркутска, что, безусловно, отрадно. Однако внимательный читатель заметит и другое, а именно — обращение докладчиков к одним и тем же историческим документам и исследованиям. И это знак современным исследователям истории Прибайкалья, — слишком велики еще лакуны в исторической науке Восточной Сибири в вопросах крестьянского, казачьего, национального самоуправления, слишком слабо изучены проблемы управления уездными городами, слишком узок круг интересующих историков исторических деятелей регионального масштаба. Последнее обстоятельство тем важнее, что познание «живой» местной истории невозможно без обращения к судьбам отдельных людей, связанным с историей края. Это продемонстрировали и докладчики, обратившиеся к рассмотрению (в контексте темы конференции) деятельности конкретных личностей. Эти материалы выделены составителями сборника в отдельную рубрику. Наконец, шестой раздел составляют работы, посвященные проблемам развития местного самоуправления на современном этапе, также вызвавшим живой интерес у участников конференции.

Видя главную задачу уже ставшей традиционной конференции в популяризации гуманитарного знания и выработке у студенческой молодежи навыков исследовательской работы, организаторы благодарят всех участников и Администрацию г. Иркутска за поддержку и помощь в проведении конференции и издании настоящего сборника и выражают надежду на продолжение сотрудничества.

**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ**



## ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

---

*М. Костин*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### СМИ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ

Рассматривая современный инструментарий политической борьбы в России, представляется, что самым эффективным из них является телевидение. С его помощью стало возможным достижение целей различного характера, в том числе и политических. В настоящее время в основе борьбы за политическую власть лежит система манипуляции сознанием общественных масс. Ключевым положением воздействия на массовое сознание служит учение Антонио Грамши о гегемонии, согласно которому власть господствующего класса держится не только на насилии, но и на согласии. Механизм власти — это не только принуждение, но и убеждение. Владение собственностью как экономической основой власти недостаточно — господство собственников тем самым автоматически не гарантируется и стабильная власть не обеспечивается.

Получается, что государство, какой бы класс ни был господствующим, стоит на двух китах — силе и согласии. Положение, при котором достигнут достаточный уровень согласия, Грамши называет гегемонией. Гегемония — не застывшее, однажды достигнутое состояние, а тонкий и динамичный, непрерывный процесс. При этом «государство является гегемонией, облеченной в броню принуждения» (*Грамши А. Тюремные тетради. М., 1991. С. 156*). Более того, гегемония предполагает не просто согласие, но благожелательное (активное) согласие, при котором граждане желают того, что требуется господствующему классу. Грамши дает такое определение: «Государство — это вся совокупность практической и теоретической деятельности, посредством которой господствующий класс оправдывает и удерживает свое господство, добиваясь при этом активного согласия руководимых» (*Грамши А. Указ. соч. С. 160*).

К близким выводам совсем иным путем пришли и другие крупные мыслители. Американский философ Дж. Уэйт, исследователь Хайдеггера, пишет: «К 1936 г. Хайдеггер пришел —

отчасти ввиду его политического опыта в условиях нацистской Германии, отчасти как результат чтения работ Ницше, где выражены фактически те же мысли, — к идее, которую Антонию Грамши (почти в это же время, но исходя из иного опыта и рода чтения) называл проблемой «гегемонии»: а именно как править неявно, с помощью «подвижного равновесия» временных блоков различных доминирующих социальных групп, используя «ненасильственное принуждение» (включая так называемую массовую или народную культуру), так, чтобы манипулировать подчиненными группами против их воли, но с их согласия, в интересах крошечной части общества» (*Кара-Мурза С.Г. Манипуляция сознанием. М.: Эксмо, 2004. С. 65*).

По Грамши, и установление, и подрыв гегемонии — «молекулярный» процесс. Он протекает не как столкновение классовых сил, а как невидимое, малыми порциями, изменение мнений и настроений в сознании каждого человека. Гегемония опирается на «культурное ядро» общества, которое включает в себя совокупность представлений о мире и человеке, о добре и зле, прекрасном и отвратительном, множество символов и образов, традиций и предрассудков, знаний и опыта многих веков. Пока это ядро стабильно, в обществе имеется «устойчивая коллективная воля», направленная на сохранение существующего порядка. Подрыв этого «культурного ядра» и разрушение этой коллективной воли — условие революции. Создание этого условия — «молекулярная агрессия в культурное ядро. Это — не изречение некой истины, которая совершила бы переворот в сознании, какое-то озарение. Это «огромное количество книг, брошюр, журнальных и газетных статей, разговор и споров, которые без конца повторяются и в своей гигантской совокупности образуют то длительное усилие, из которого рождается коллективная воля определенной степени однородности, той степени, которая необходима, чтобы получилось действие, координированное и одновременное во времени и географическом пространстве» (*Грамши А. Указ. соч. С. 181*).

В свое время, такое длительное гигантское усилие было создано в ходе перестройки, прежде чем в сознании человека было окончательно сломано культурное ядро советского общества и установлена гегемония идеологии «приватизаторов». Вся эта «революция сверху» (по терминологии Грамши «пассивная революция») была в точности спроектирована в соответствии с учением о гегемонии и молекулярной агрессии в культурное ядро (*Грамши А. Указ. соч. С. 190*).

Таким образом, формируется общественное мнение, которое нужно политической элите. В наше время именно телевидению отводится решающая роль в этой деятельности. Самую сильную метафору, объясняющую роль ТВ в наше время — время видеократии, сформулировал еще в IV в. до н.э. Платон. В седьмой книге своего труда «Государство» он изложил удивительно поэтическую и богатую аллегорией, которая работает и сейчас. Платон говорил о людях, прикованных в пещере и видящих перед собой тени, проецируемые шарлатанами. Эти люди считали мир теней истинным, не зная другого. Но один человек сумел освободиться от цепей, выйти из пещеры и увидеть настоящий мир. Возвратившись к товарищам, он пытался объяснить им их заблуждение, но они, посчитав, что он ослеп от света, ибо теперь еле различает тени на стене, не верили ему. А когда несчастный хотел освободить товарищей от цепей, те убили его, как помещанного (Платон. Диалоги. Харьков, 1999. С. 255–288). Платона мучило это свойство человеческой природы — предпочитать яркому свету истины и сложности реального мира фантастический мир театра теней. Полагаем, что ТВ создает для человека такой театр хорошо сделанных теней, что по сравнению с ним реальный мир кажется как раз серой тенью, причем гораздо менее истинной, чем образы на экране. И человек, с детства прикованный к телевизору, уже не хочет выходить в мир, верит именно шарлатанам, которые манипулируют фигурками и кнопками, и готов убить товарища, убеждающего его выйти на свет.

Телевидение — это и особая технология, и особый социальный институт. Характер его воздействия на зрителя определяется этим целым, а не особенностью техники. Если следовать духу и букве демократии, даже западной (а это вовсе не единственный ее вид), никто — ни шарлатан, ни гений — не имеет права держать людей прикованными в пещере. Платон не уточняет, что за цепи были на людях, из какого материала. Из железа? А может быть, цепи наркотического воздействия пляшущих на стене теней? Если бы выяснилось, что ТВ каким-то образом подавляет свободу воли зрителя, приковывая его к экрану, необходимость общественного контроля прямо вытекала бы из самой формулы демократии, точно так же, как вытекает необходимость государственного контроля (цензуры) за торговлей наркотиками.

В революции «по Грамши» телевидение стало главным оружием воздействия на сознание человека. Больше того, теория Грамши положена в основу современной рекламы. Ведь, в при-

нципе, задачи схожи — убедить человека купить абсолютно ненужную вещь или выбрать кого-то в парламент. А сегодня оказалось, что соединение этих двух типов рекламы умножает силу «молекулярной агрессии». Так небольшая профессиональная группа — творческие работники телевидения — превращаются в организацию, способную на основе социально-политического заказа воздействовать на массовое сознание в нужном для заказчика направлении.

Практика показывает, что главным является рынок образов, даже такой товар как автомобиль, сегодня есть, прежде всего, не средство передвижения, а образ, который представляет его владельца. Рынок образов диктует свои законы, и их продавец (телекомпания) стремится приковать внимание зрителя к своему каналу. Если удастся, он берет плату с остальных продавцов, которые рекламируют свои образы через его канал. На западе реклама дает 75% дохода газет и 100% дохода телевидения (*Кара-Мурза С.Г. Указ. соч. С. 298–300*).

Огромная популярность и эффективность телевидения достигается еще и тем, что для потребления потока информации из ТВ совершенно не требуется прилагать больших усилий, достаточно только нажать кнопку и занять поудобнее место на диване. В отличие от печатных изданий, которые требуют как денежных затрат на покупку газет и журналов, так и немалые умственные усилия и усидчивость, ТВ выглядит на этом фоне гораздо привлекательнее для человека массы. Поэтому стоит согласиться с точкой зрения Кара-Мурзы, согласно которой основной упор в манипуляции делается именно на телевидение.

Соединение телевидения с рекламой придает ему совершенно новое качество. В рекламе «молекулярная» потребность предпринимателя в продвижении своего товара на рынке в условиях конкуренции соединяется с общественной потребностью власти в консолидации общества (обеспечении своей культурной гегемонии). Именно этот эффект сочетания потребностей вызвал взрывное развитие рекламы как особой культуры и индустрии. В современном обществе в целом идеологическая роль рекламы намного важнее, чем информационная. Реклама создает виртуальный мир, построенный по «проекту заказчика», с гарантированной культурной гегемонией западных ценностей. В общем, люди образуют общество спектакля в чистом виде — они знают, что живут в мире вымышленных образов, но подчиняются его закону (*Кара-Мурза С.Г. Указ. соч. С. 301–302*).

Политическая власть, беря на вооружение рекламу в период предвыборной кампании, всячески навязывает населению нужную точку зрения, являющуюся залогом победы. Но не все существующие политические элиты, борющиеся за власть, имеют доступ к ТВ, что, в свою очередь, обуславливает их непопулярность среди избирателей и приводит к поражению. Примером может служить предвыборная кампания по выборам депутатов Государственной Думы десятого созыва, состоявшихся 2 декабря 2007 г.

Итак, спектр действия ТВ в политике очень широк; ТВ намного эффективнее, чем другие СМИ, в процессе формирования массового сознания; из арсенала средств ТВ наиболее результативна как скрытая, так и открытая политическая реклама.

*Т. Самиев*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **ПРОБЛЕМА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГЕОЦИВИЛИЗАЦИЙ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ**

Если тщательно проанализировать процессы формирования картины глобального мира, то начало XXI в., очевидно, связывается кардинальными изменениями в мировом балансе сил, облики мироустройства и формированием новой модели мирового порядка, в рамках которого, несмотря на гигантские усилия и экспансию западной цивилизации, существенно возросло количество центрообразующих сил.

Увеличилось количество региональных центров силы, заметно повысился уровень их самостоятельности и независимости (Китай, Иран, Индия, Пакистан и т.д.). Таким образом, подобное состояние мироустройства не оставляет человечеству возможности развития, покоя и стабильности. Более того, число конфликтов, в частности, региональных, и, особенно, локальных, увеличилось. Появились новые вызовы и опасности, природу которых еще предстоит понять и, соответственно, выработать возможную программу по противодействию подобным явлениям. Прежде всего, это относится к обострению в последнее время межрелигиозных, межнациональных, межэтнических, а в целом — междивизицизационных противоречий, к участвовавшим на этой основе конфликтам, в том числе и вооруженным. В связи с этим в рам-

как складывающейся модели миропорядка со все более заметной силой начинают действовать новые исторические механизмы. И после того как мировое противостояние идеологий окончательно исчерпало себя, на месте ушедшего противоборства образуется пространство, заполненное противостоянием, но уже в других формах, в частности, цивилизационных. Заметно возрастает формирование национального и цивилизационного сознания во многих регионах планеты. А в рамках международных отношений значительной характеристикой современного мира становится именно гецивилизационный фактор.

Если говорить о свойстве подобных гецивилизаций, то оно внутренне присуще любой из них. Это свойство, сформированное на глубинном уровне, проявляется двуедино: с одной стороны — в стремлении к сохранению и увеличению своих материальных и культурных ценностей, к самосохранению общества как единого целого. С другой — активное стремление к максимально активному расширению, осуществляющееся посредством экспансии, направленной как на захват территории, осуществление контроля и влияния над материальными и человеческими ресурсами соседей, так и на распространении вовне своих культурных ценностей, что в свою очередь является стимулом и источником активности и прогресса гецивилизации.

Необходимо дать определение понятию гецивилизация как некой части земного шара, на которой проживает общность людей, отличающаяся от других общностей по своей истории, религии, этносу, традициям, организации быта, образам, менталитету, образу жизни, ценностям и т.п. То есть, в целом отличающиеся принадлежностью к определенной исторически сложившейся культуре, а представители цивилизации, как правило — наследники одной культуры (как считали М. Вебер, Н. Данилевский, А. Тойнби, С. Хантингтон), главным ключом к сравнительному исследованию которой является религия. Именно религиозной этике принадлежит решающая роль в становлении духовных и хозяйственных основ всех мировых цивилизаций. Вебер называл пять религиозно обусловленных систем, регламентирующих жизнь, при этом необходимо учесть, что в христианстве выделяется западная (римско-католическая и протестантская) и восточная (православно-славянская) традиции, также сложились в странах АТР — конфуцианско-буддийская цивилизации, а в юго-восточной Азии — индо-буддийская.

Исходя из этого, политический диалог мировых культур определяет пять мощных духовно-религиозных традиций: православно-славянская, западно-христианская, конфуцианско-буддийская, индо-буддийская и исламская, каждая из которых претендует на ведущую роль в диалоге цивилизаций. Каким образом сложится будущий политический диалог, если каждый претендует на солирующую партию? В свою очередь, современные компаративные исследования подтвердили, что культурные ценности одной цивилизации не могут претендовать на универсальность. Даже наиболее распространенные этические нормы, наиболее очевидные, и политические структуры все-таки не являются всеобщими (с.м.: *Василенко И.А. Политическая глобалистика. М., 2003*).

Представляется, что все формы культурной организации следует признать равноправными. Исследования В. Мульмана, Б. Малиновского, К. Левистросса позволили политологам по-новому представить диалог современных цивилизаций в глобальном мире. Каждая культура стала рассматриваться как уникальная ценность. Исходя из этого, необходимо формировать определенное искусство политики в диалоге цивилизаций — это искусство прорыва в ценностные изменения «другой» культуры, где возникает особая понимающая методология интерпретации.

Проблема интерпретации в диалоге цивилизаций может быть сформулирована в виде социально-культурного парадокса. Для человека политического понимать партнера другой культуры — значит переноситься в другое социокультурное измерение. Необходимо разрешить эгоцентричные состояния цивилизаций, посмотреть на свои политические правила глазами другого.

Сегодня, чтобы не погубить себя и природу, человечество должно перейти к новому планетарному бытию и мышлению. В связи с этим особое значение приобретает универсальный подход к человеку и его духовности.

В данном случае можно было бы затронуть и рассмотреть все существующие цивилизации, но особенного внимания и акцентуации заслуживает православно-славянская или российская цивилизации, в отношении которой существует множество споров.

Россия — государство, находящееся между Востоком и Западом, как между молотом и наковальней, говоря словами Д. Менделеева, является, по определению Н. Бердяева, великим Востоко-Западом, т.е., евразийской цивилизацией, которая представляет собой уникальную общность людей различных националь-

ностей (более 150), принадлежащих к различным религиозным конфессиям. Эта общность включает использование единых языка, норм поведения, системы ценностей и т.д. Подобная система включает элементы различных культур, в рамках которых встретились и органично переплелись разные цивилизационные потоки. Россия является своего рода частью мусульманского мира, при этом исламский цивилизационный поток органично влился в культурную жизнь. Российские мусульмане, принадлежащие к тюркской и иным этническим группам, имеют двойственную идентичность. Весьма верно подметил Громько: «Они ощущают себя в двух ипостасях: как граждане многонационального государства и одновременно как люди, принадлежащие определенному народу». Впрочем, это относится ко всему множеству национальностей, населяющему Россию. При этом, элементы различных культур вступили в контакт без особо заметных трений, самоутвердились практически без борьбы. Образуется синкретизм между христианско-православным ядром и мусульманским, буддистами и другими элементами — вкраплениями в исходную православную ткань. Российское государство обладает значительной уникальностью, в истории его не было крупных межконфессиональных конфликтов. Их оно вполне может избежать и впредь, задача каждого русского состоит в том, чтобы рассматривать свое русское сознание в сознании «россияне».

В чем особенность русского сознания? Причина кроется в источнике богатства и сложности русской души и всех противоречий русской природы. Также яркая характерная особенность русского психологического склада — соборное кафолическое сознание. На православном Востоке человек ощущает свою принадлежность к коллективной судьбе, в своих нравственных исканиях он связан с другими людьми. Восточно-православная этико-центричная модель социального действия, напротив, особый акцент делает на проявлении духа милосердия, солидарности и сострадательности, ориентируясь на сознание более гуманного «общества взаимопомощи».

Сознание русского человека обращено «к миру», вбирая в себя полноту чужих индивидуальностей, человек через кафолическое преобразование выходит их круга самозамкнутой индивидуальности, воспринимает и выражает в своем сознании жизнь всего общества.

Таким образом, русский взгляд на вещи направлен внутрь, в себя, что характеризуется нацеленностью на самопознание.



Если для западного человека важно внешнее действие, то для русского человека — внутреннее состояние души. Подобное сознание формирует взгляд через призму русского языка, тем самым, возникает интерес к самому миру, нацеленность не на манипуляцию, а на выстраивание отношений (духа, родства). Русская духовность — это способность смотреть на мир не через грубую рациональность и строгую чувственность, а взгляд на мир через призму индивидуальных ценностей, с помощью чего формируется символическое поле, где все и все интересны. Если поле обогащается посредством различных ценностей, то после, посмотрев через него, мир обнаруживается богаче и красивее, отсюда и проявляется интерес к различным культурным ценностям. Стоит согласиться с Ф.М. Достоевским, который писал, что «русский человек стремится быть братом каждого человека».

Необходимо обратить внимание на православно-славянскую цивилизацию как на один из вариантов построения диалога цивилизаций и выхода из глобального кризиса. Кто знает, может быть, именно на обширной российской территории всемирная история проводит свой грандиозный эксперимент по построению человеческого общества будущего.

*Д. Сибгатулин*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **«НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ» КАК КАТЕГОРИЯ ПОЛИТИКИ И ПРАВА**

В настоящее время мировой политической процесс характеризуется весьма сложными и достаточно противоречивыми явлениями, одним из которых является наименее предсказуемая по своим последствиям, так называемая, глобализация. Представляется, в современной науке она приведет к коренным изменениям в понимании многих базовых политико-правовых понятий теории государства и права и в частности таких, как «национальная безопасность» и «суверенитет». В виду этого уже сейчас требуется иное осмысление указанных категорий, которое соответствовало бы реалиям нынешней политической жизни.

В современном мире, как известно, приоритеты независимого развития любого государства в значительной степени зависят

от того, насколько правильно и однозначно сформулированы его национальные интересы. Среди важнейших целей устойчивого развития государства на первом месте, как правило, стоит обеспечение национальной безопасности во всех ее формах и проявлениях. Национальная безопасность представляет собой производную от национальных интересов, а в более широком понимании — зависит от видения гражданами государства его места и роли в современном мире. «Национальный интерес — это субъективное осознание основных, жизненно важных потребностей личности, общества и государства» (*Правовая основа обеспечения национальной безопасности РФ: учеб. / под ред. А.В. Опалева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С. 15*). Безопасность является именно такой потребностью. Поэтому следует отметить, что основным национальным интересом государства как раз и является обеспечение его национальной безопасности. Впервые термин «национальная безопасность» был использован в начале XX в. в послании Президента США Теодора Рузвельта Конгрессу, в котором он обосновывал захват зоны Панамского канала интересами национальной безопасности. В то время содержание данного термина сводилось к военной и внешнеполитической безопасности, в дальнейшем оно было расширено за счет безопасности личности, общества и государства.

Конфликтность между государствами никуда не исчезла, она по-прежнему продолжает существовать и, следовательно, дипломатическое и стратегическое поведение стран остается основным фактором мировой политики. Поэтому, как думается, проблема, составляющая основу политико-правовых исследований государственности, сохраняет особое значение.

Следует отметить, что в современном отечественном законодательстве до настоящего времени не выработан единый понятийный аппарат в сфере обеспечения безопасности РФ. Это обстоятельство нередко приводит к неоднозначному пониманию содержания различных терминов в теории и создает проблемы на практике. В частности только во второй половине 1990-х гг. официально стал использоваться термин «национальная безопасность Российской Федерации», под которым понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации (*Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170*).

В советский период развития общества термин «национальная безопасность» не применялся, в силу того, что в СССР как многонациональном государстве в понятие «национальное» вкладывалось содержание и значение каждой нации, проживающей на его территории. В современной России термин «национальный» воспринимается неоднозначно, так как смысловое значение этого термина в прямом толковании связывается с безопасностью всего лишь одной нации (в большинстве западных стран существует принцип «одна нация — одно государство»). Российская Федерация — многонациональное государство и это положение закреплено в Конституции. Следовательно, сам термин требует настоящего теоретического осмысления.

В современной политической науке принято выделять два подхода относительно национальной безопасности. Первый подход заключается в том, что, обеспечивая национальную безопасность, нужно в первую очередь исходить из интересов безопасности личности. Этому подходу придерживаются в большинстве западных стран, потому что первоначально роль государства сводится к защите, прежде всего своего гражданина. Второй же подход на первый план выдвигает безопасность государства и общества, что является ближе нашему национальному характеру и правосознанию. Содержание данного подхода составляют: защита единства, суверенитета и целостности государства, политическое самоопределение, престиж государства в мире, позволяющая ему успешно осуществлять внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность. Анализируя второй подход можно прийти к выводу, что приоритет интересов государства над интересам личности и общества позволяет также обеспечить национальную безопасность, а, следовательно, и сохранить суверенитет, однако по нашему мнению страна, которая на первый план ставит государственную безопасность на практике является более сильной и могущественной, чем та, у которой приоритет интересов личности стоит выше остальных интересов, в том числе и государственных. Из этого следует, что, например СССР, ставивший интересы государства выше остальных (централизация власти), был в свое время одной из самых могущественных государств мира. Тогда напрашивается логический вопрос: а как обстояло дело в США, ведь она тоже была крупным политическим игроком в мировом пространстве? В США в принципе существовал приоритет интересов личности, но мы думаем, и все более убеждаемся, что это есть обман-

ная внешняя оболочка, под которой на самом деле скрывается преимущественность интересов государства над интересами и личности, и общества. Но не надо путать данную формулу с положением, которое имеется в этатистских государствах. Там на фоне сильной централизации власти, над интересами государства ставится приоритет всего лишь одной личности — вождя, который заботится о защищенности собственных интересов, направленных на удержание власти.

Для эффективного обеспечения национальной безопасности необходимо определить критерии достаточного уровня безопасности. Необходимо правильно оценить возможные и уже реально существующие угрозы для того, чтобы сформировать механизмы воздействия на их источники и устранить опасность их проявления и негативного воздействия на жизненно важные интересы государства.

Мы считаем, что угрозы национальной безопасности России во многом формируются и обостряются под воздействием процессов глобализации, действий отдельных государств, прежде всего США, по их стремлению к доминированию в мировом сообществе и одностороннем, главным образом силовом решении основных проблем международной политики. А также стремлением ряда европейских стран изменить Устав ООН, подчинить его своим интересам, подменить роль Совета Безопасности региональными организациями, что ставит под угрозу всю сложившуюся после Второй мировой войны систему международной безопасности. Речь идет в первую очередь о применении вооруженных сил в нарушении общепризнанных норм международного права.

Отвечая на подобные вызовы, в свое время Президент РФ В.В. Путин на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности (в феврале 2007 г.) ясно обозначил позицию России: «Легитимным можно считать применение силы, только если решение принято на основе и в рамках ООН. И не надо подменять Организацию Объединенных Наций ни НАТО, ни Евросоюзом» (*Российская газета*. 2007. 12 февр.).

Выход США из Договора по ПРО, невыполнение государствами-членами НАТО своих международных обязательств, принятых в рамках Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), и срыв его ратификации создают реальную угрозу национальной безопасности России.

Российская Федерация заинтересована в равноправном и взаимовыгодном сотрудничестве со всеми странами, но усиление и

рост наших экономических возможностей весьма болезненно воспринимается политическими кругами ряда зарубежных государств (особенно США), привыкшими мыслить категориями времен холодной войны. В этой связи сам факт укрепления собственной национальной безопасности РФ является вероятной угрозой для их национальной безопасности в целом.

Таким образом, на наш взгляд проблема «национальной безопасности», имея в современных российских условиях скорее прикладной характер, настоятельно требует от юридической науки более глубокого политико-правового обоснования.

**О. Третьякова**

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО КАК ПРОБЛЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

В рамках общей теории управления социальными процессами одной из важнейшей проблем является задачи, связанные с формированием эффективно действующих властных структур. И в частности — органов самоуправления.

Если говорить о местном самоуправлении в целом, то оно позволяет успешно решать ряд важнейших задач: демократизировать аппарат управления, эффективно решать местные вопросы, обеспечивать учет интересов местных сообществ при проведении государственной политики, а также учитывать мнения граждан о программах и целях, поставленных кандидатами на выборах, и их реализации. Институт местного самоуправления играет значительную роль в процессе формирования гражданского общества, так как все гражданские права и массовые виды активности, различные внесударственные проявления общественной жизни людей зарождаются и в конечном итоге реализуются в местных сообществах. Сущность местного самоуправления состоит в том, чтобы на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять и гармонично сочетать права и свободы человека и гражданина с интересами государства и общества. «Именно такая направленность местного самоуправления отвечает идеям современного правового, социального государства, высшая ценность которого — человек, его права и свободы» (Зотова З.М. *Власть и общество: проблемы взаимодействия. М., 2001. С. 21*).

Местное самоуправление является важным элементом гражданского общества, формой политической самоорганизации локальных сообществ населения. Рассматривая данный институт не только как властный, но и как общественный, следует иметь в виду, что в этом случае объект и субъект управления совпадают.

Социальный опыт человечества свидетельствует, что не во все периоды развития государства решение повседневных вопросов на местах принимало форму самоуправления, «местное самоуправление как одна из форм самоорганизации населения существовала далеко не всегда» (*Каверзин Ю.М. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы и народов. Сер.: Политология. 2003. № 4. С. 13*).

Мы рассмотрим процесс оценки и анализа избирателем предвыборной программы и личности кандидатов в депутаты, которые представляют и защищают наши интересы в органах местного самоуправления. Перед избирателем стоит очень важное и ответственное решение. Ведь, голосуя за кандидата в депутаты, человек делегирует ему право выражать и защищать свои интересы на государственном уровне и в органах местного самоуправления. Как же предотвратить или хотя бы умерить ошибку такого выбора? Главное — проанализировать и оценить предвыборную программу кандидата, которая разрабатывается им с учетом нужд и запросов жителей избирательного округа, а также общих программных установок представляемой им партии. В случае завоевания большинства в парламенте эти установки определяют не только деятельность конкретного депутата в органах местного самоуправления, но и политический курс страны. Значит, избиратель голосует, прежде всего, за предвыборную программу кандидата. Что же представляет собой этот документ, и каким требованиям он должен отвечать?

Сильная, способная выдержать конкуренцию программа имеет четко сформулированную цель, способную объединить интересы различных групп населения. Так, в частности, в предвыборных программах кандидатов в депутаты Государственной думы пятого созыва были предложены самые различные цели, способные объединить интересы нашего народа. Так же и в программах кандидатов на местном уровне были отражены цели по развитию и решению экономических, социальных и т.д. проблем стоящие в том или ином субъекте РФ.

В предвыборных политических программах обозначаются также средства достижения поставленной цели. Социалисты и

социал-демократы считают одним из средств достижения свободы, справедливости косвенное регулирование экономических процессов, которое осуществляется, в частности, путем налогообложения предприятий. Причем самые крупные суммы взимаются с наиболее крупных предприятий, принадлежащих корпорациям и частным владельцам, налоги в меньшем размере выплачивают государственные, кооперативные и индивидуальные предприятия. Большая часть этих средств пополняет социальные фонды государства.

В «сильной» программе содержатся и веские для избирателя доводы в ее защиту. Иными словами, она должна давать четкий и ясный ответ на вопрос о том, какие экономические, социальные, демократические и духовные блага на уровне того или иного субъекта с учетом его особенностей, приобретут избиратель и его семья и местное сообщество в целом, если программа будет выполнена. И, наконец, еще одно требование: язык предвыборной программы должен быть строгим и понятным, точным и ярким.

Таким образом, избиратель может оценивать предвыборную программу кандидатов по следующим критериям: цель, средства ее достижения, аргументация и язык. Нужно учитывать также, насколько реалистичны и гуманны заявленные в ней позиции, отвечает ли она общечеловеческим ценностям, а также интересам местного сообщества в целом.

Грамотная оценка предвыборной программы — важное, но не единственное условие безошибочного выбора кандидата в политические деятели, как на государственном уровне, так и местном самоуправлении. Избирателю всегда интересно знать, кому он вручает мандат доверия, что это за человек, какова его биография и даже личная жизнь. Задумаемся: а является ли этот интерес праздным? В самом деле, ведь по тому, как составлена предвыборная программа, можно в какой-то мере судить об интеллектуальных способностях кандидата, его кругозоре, а главное — о его компетентности. Но достаточно ли этого? Думаем, что нет, тем более что составлять программу кандидату могут помогать специалисты. Вспомним известный афоризм: «Самое серьезное испытание — испытание властью». Психологи и политологи считают, что власть развращает многих людей. Даже хорошие люди могут стать плохими, а плохие наверняка станут еще хуже. Поэтому люди с задатками тирана не должны допускаться к власти. Нередко к политической деятельности рвется человек, не умеющий наладить отношения с близкими людьми,

не способный найти свое место в профессиональном коллективе. Для подобных людей политическая деятельность может стать средством компенсации личных или творческих неудач. Но именно такие люди нередко становятся карьеристами, которые в погоне за карьерой, личным успехом плетут интриги, совершают другие неблагоприятные действия, в отличие от честных и порядочных людей, делающих карьеру благодаря своей компетентности и высокому профессионализму. Вот почему интерес к биографии и личной жизни политического деятеля не такой уж и праздный. Главное, чтобы детали личной жизни кандидата не заслонили от избирателя смысл его предвыборной программы.

На какие качества личности кандидата следует обращать избирателю особое внимание? Есть ли такие черты и умения, которыми в первую очередь должен обладать человек, претендующий на роль политического деятеля? Эгон Бар — один из лидеров международной социал-демократии, отвечая на эти вопросы, подчеркивал, что «политический лидер должен быть высокообразованным и компетентным; обладать острым умом и широким кругозором; уметь распознавать общественные потребности, выдвигать адекватные им цели и задачи; быть реалистом; спланировать и притягивать к себе людей, придавая их деятельности созидательный характер; уметь реагировать на изменившуюся ситуацию; нести личную ответственность за принятые решения и результаты своей деятельности» (*Общество и политика [электронный ресурс]*).  
*Режим доступа:* <http://www.maxhistorylank.narod.ru>.

Таким образом, человек, претендующий на приход во властные структуры должен быть доступным, открытым и честным, чутким и человечным в отношении к людям, совестливым и бескорыстным, а успешное осуществление простого на первый взгляд роли избирателя требует от человека достаточно высокого уровня политической культуры.

**В. Чиркова**

*Восточно-Сибирский институт МВД РФ*

## **КРАТКИЙ ОБЗОР ТЕОРИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Муниципальное управление — это деятельность выборных и других органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального



хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета. А также иной их деятельностью в различных сферах местной жизни, направленной на обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования, решения других вопросов местного значения.

В связи с тем, что муниципальное управление осуществляют только органы местного самоуправления, наделенные на это соответствующими полномочиями, следует, что понятие «муниципальное управление» не тождественно понятию «местное самоуправление». Понятие «местное самоуправление» гораздо шире, так как включает в себя все формы реализации местного самоуправления (непосредственная демократия, территориальное общественное самоуправление, органы местного самоуправления), а муниципальное управление является только его частью, которая реализуется органами местного самоуправления.

Теория муниципального управления выявляет объективные закономерности функционирования и развития системы муниципального управления, т.е. ее существенные, необходимые, устойчивые связи, обуславливающие характер, качество, результативность воздействия на развитие муниципального образования. Это — закономерности, принципы и методы построения управленческих отношений, пути реализаций функций управления, кадрового обеспечения, информационного обеспечения и др.

Сегодня теория муниципального управления есть складывающаяся и развивающаяся система знаний о закономерностях, принципах и методах, механизме управления муниципальным образованием и их структурами в целях преобразования общественных отношений, активизации человеческого фактора, социального поведения людей, достижения общественно значимых результатов их деятельности и развития.

В принятой в 1993 г. Конституции Российской Федерации содержится около двадцати статей, касающихся в той или иной степени местного самоуправления. Признавая и гарантируя местное самоуправление, статья № 130 Конституции Российской Федерации определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью» (*Конституция Российской Федерации от 31 марта 2002 г. СПб.: Виктория плюс, 2002. Ч. 1. Ст. № 130. С. 57*).

Теории о местном самоуправлении появляются в первой половине XIX в. на основе рассуждений о взаимоотношении личности

и государства, местных и центральных органов власти в условиях демократического государства и самодержавия. Местное самоуправление стало предметом внимания различных политических сил и движений, выгодным лозунгом в борьбе за власть.

*Теория свободной общины.* Основоположниками данной теории были Гербер, Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер. Суть теории заключается в том, что право населения (общины) на заведование местными делами (самоуправление) является неотъемлемым, присущим ей изначально и независимым от воли государственной власти. Отсюда в понятие самоуправления включали следующие элементы: управление собственными делами общины; признание общин как субъектов принадлежащих им прав, а должностных лиц общинного управления, по сути, органами не государства, а общины. Исходя из этого, создатели теории естественной общины выделяли не три, а четыре ветви власти: законодательную, исполнительную, судебную и муниципальную, которая признавалась равной остальным.

Для теории свободной общины характерны следующие черты организации местного самоуправления:

- избираемость органов местного самоуправления членами общины;
- разделение дел, которыми ведает община на собственные дела и дела, порученные ей государством;
- местное самоуправление, т.е. управление собственными делами общин, отличными по своей природе отдел государственных;
- признание органов местного самоуправления органами общин, а не государства;
- невмешательство государственных органов в собственную компетенцию общин. Они лишь должны следить за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции.

*Общественная теория.* Основоположниками общественной теории были О. Ресслер, Р. Моль, В.Н. Лешков, А.И. Васильчиков. Ее суть сводилась к противопоставлению местного общества государству. Как следствие этого ставился вопрос о полной обособленности общинных органов власти от государственных.

Вторым направлением общественной теории самоуправления является так называемая хозяйственная теория, ставшая развитием теории (естественной) общины. Сторонники этой теории делали упор не только на признание самоуправляющейся общины в качестве самостоятельного субъекта права, но и на реали-

зацию ею коммунальной деятельности. Считалось, что местное самоуправление чуждо политике, но имеет свою особую сферу хозяйственной деятельности.

*Государственная теория.* Основные положения данной теории были сформулированы в XIX в. выдающимися немецкими учеными Рудольфом Гнейстом и Лоренсом Штейном. Государственная теория получила широкое распространение в России в трудах известных дореволюционных государствоведов Н.И. Лазаревского, А.Д. Градовского, В.П. Безобразова.

Суть государственной теории заключалась в признании местного самоуправления частью государственного управления. Следовательно, по мнению авторов этой теории, местное самоуправление — это лишь одна из форм организации местного государственного управления, которое обладает определенной автономией в решении местных вопросов. Кроме того, местное самоуправление должно осуществляться не правительственными чиновниками, а непосредственно местным населением или его представителями.

По мнению сторонников этой теории, представители государственной власти на местах призваны подчиняться директорам вышестоящих органов власти.

*Юридическая и политическая теории.* Создатели государственной теории местного самоуправления Лоренс Штейн и Рудольф Гнейст стояли на противоположных позициях по поводу определяющих признаков местного самоуправления. Последнее стало причиной развития двух течений в рамках одной теории: юридического — Лоренса Штейна и политического — Рудольфа Гнейста.

В кругу ученых и государственных деятелей широкое распространение получила юридическая теория Лоренса Штейна. Согласно этой теории органы местного самоуправления, хотя и входят в систему органов государственной власти и тем самым подчинены им, являются особыми юридическими лицами, обладающими правами и обязанностями, наделены собственностью, имеют право самостоятельно вступать в имущественные отношения.

Смысл политической теории Рудольфа Гнейста заключался в том, что основу самоуправления составляет совокупность юридических гарантий, обеспечивающих самостоятельность самоуправляющимся единицам. Сторонники этой теории противопоставляли царским чиновникам людей, выбранных местным

населением. В данной теории акцент делался на выборность в местном самоуправлении, которая в основном и обеспечивала самостоятельность этих органов.

*Теория дуализма.* Данная теория по своей сути содержит черты общественной и государственной теорий, согласно которой муниципальные органы сохраняют автономию в местных делах. Однако, осуществляя государственно-властные полномочия, они выходят за рамки местных интересов и в данном случае должны действовать как инструмент правительственной администрации. Таким образом, обосновывается вмешательство государственных органов в дела местного самоуправления в тех случаях, когда этого требуют общенациональные интересы.

Каждая из названных теорий несет в себе значительную долю истины и содержит положения, характеризующие местное самоуправление, которые в той или иной степени актуальны и в настоящее время, но для понимания сущности современного местного самоуправления ни одна из них в отдельности не является достаточной.

*А. Шалак*

*В. Шалак*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

В зарубежных странах накоплен значительный опыт действия различных моделей местного самоуправления. Эти модели отличаются порядком формирования органов, предметом ведения, характером и особенностями взаимоотношений с органами государственной власти и т.п. Знание и обобщение зарубежного опыта организации местного самоуправления объективно помогает выработать рекомендации по повышению эффективности организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

В настоящее время существует достаточно обширная литература по проблемам местного самоуправления (*Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М., 1997; Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005; Иванченко А.В. Российское народовластие: развитие,*

*современные тенденции и противоречия. М., 2005 и др.*). Исходя из ее анализа, можно сделать вывод, что мировой практикой наработано несколько моделей организации местной власти. Основными из них являются англосаксонская (английская или англо-американская), континентальная (европейская или французская), смешанная («гибридная»).

Англосаксонская муниципальная система существует в Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряде других стран. В научной литературе именно ее традиционно называют первой муниципальной системой. Основными признаками англосаксонской муниципальной системы являются следующие:

- органы местного самоуправления имеют право предпринимать только те действия, которые прямо предписаны им законом. В случае нарушения этого правила, акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий;

- органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти;

- основная единица местного самоуправления — приход;

- в компетенцию органов местного самоуправления входит: управление полицией, социальными службами, пожарная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и др.

Несмотря на отсутствие представителя центра на местах, в странах с данной моделью осуществляется общий государственный контроль деятельности местных органов. Так, в Великобритании этим занимался целый ряд министерств и ведомств, последовательно сменявших друг друга: управление местных органов власти, министерство планирования города и села, министерство местных правительств и планирования, министерство жилищного строительства и органов местной власти, министерство местных органов, министерство окружающей среды (*Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М.: Изд-во МГУ, 1996. С. 109–111*).

Вторая основная модель муниципального управления получила название континентальной. Главное ее отличие от англосаксонской заключается в характере взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Такая система используется в государствах с традициями централизации власти, значительным контролем органов государственной власти за местными органами власти. Окончательные контуры этой системы определились во Франции после приня-

тия в 1982 г. Закона «О правах и свободах местных коллективов», согласно которому:

- основной единицей местного самоуправления является коммуна, население которой избирает муниципальный совет сроком на 6 лет;

- в компетенцию муниципального совета входит решение всех вопросов местного значения, за исключением тех, которые представляют непосредственно полномочия мэра;

- решения совета, принятые в пределах его компетенции, приобретают обязательную силу при условии, что они переданы представителю государства в департаменте и опубликованы;

- муниципальный совет на своей первой сессии избирает мэра, который является председателем коммуны; готовит сессии муниципального совета и исполняет его решения; управляет имуществом коммуны и имеет право совершения гражданско-правовых сделок; представляет интересы коммуны в судебных органах; назначает служащих и принимает решения об административных поощрениях и взысканиях; председательствует в административных комиссиях и др. Мэр уполномочен обеспечивать правопорядок и безопасность, принимать в связи с этим необходимые решения, включая санкции на арест, а также может выполнять иные полномочия, в том числе и те, которые ему может делегировать муниципальный совет.

В странах с континентальной моделью утвердился принцип «негативного регулирования» деятельности органов местного самоуправления, в соответствии с которым они вправе осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом.

В некоторых странах (Австрия, Германия, Япония) функционирует смешанная («гибридная») модель местного самоуправления, которая имеет сходство как с англосаксонской, так и с континентальной, обладая при этом специфическими чертами. Так, в некоторых звеньях местного управления выборный орган является одновременно и звеном муниципального управления, и представителем государственной администрации (*Местное самоуправление в зарубежных странах / под ред. Н.П. Медведева. М.: Юридическая литература, 1994. С. 10*).

В Германии, например, имеются административные единицы, именуемые правительственными округами, в которых ведущее положение в управлении занимают правительственные президенты, назначаемые правительствами земель. Правительственный президент обладает широкими полномочиями в облас-

ти контрольной и надзорной деятельности за органами коммунального управления (Гладышев А.Г. *Правовые основы местного самоуправления*. М., 1996. С. 22).

В развитых странах различия между рассмотренными моделями организации управления на местах не носят принципиального характера. Можно говорить даже об определенном сближении между ними (особенно с учетом муниципальных реформ во Франции и Великобритании в 1980-е гг.).

В связи с вышеизложенным несомненный интерес представляет вопрос о модели реализации местного самоуправления в современной России. Новый Федеральный закон предусматривает необходимость создания пяти видов муниципальных образований: городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий, городов федерального значения. При этом территории городских и сельских поселений входят в состав территории муниципальных районов, но являются самостоятельными муниципальными образованиями, т.е. на данных территориях осуществляется двухуровневое местное самоуправление. Территории городских округов не входят в состав территорий муниципальных районов, там осуществляется одноуровневое местное самоуправление (*Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Система ГАРАНТ, 2005*).

Одновременно в Российской Федерации существуют территории, на которых организация местного самоуправления требует особых условий. Обусловлено это спецификой социальной, коммунальной или иной инфраструктуры. Например, с обеспечением работы транспорта городов федерального значения непосредственно связано строительство дорог. Невозможно при всей целостности городского хозяйства в одном муниципальном образовании строить развязки и новые дороги, не строя их в других. Кроме того, это обусловлено особым режимом обеспечения государственной тайны, необходимостью установления разрешительного порядка нахождения на определенной территории или необходимостью создания определенных условий для активного развития той или иной территории Российской Федерации.

В таких случаях условия или особенности организации местного самоуправления устанавливаются на уровне закона и, как правило, либо касаются вопросов территориального устройства, предоставления органам местного самоуправления специальных полномочий либо изъятия каких-либо полномочий.

Например, в Российской Федерации действуют особые условия организации местного самоуправления в городах федерального значения — городе Москве и городе Санкт-Петербурге (эти города представляют собой единые хозяйственные комплексы, в силу чего многие вопросы местного значения в них более целесообразно решать на уровне субъекта Российской Федерации в целом. Таким образом, в городах федерального значения к вопросам местного значения не могут быть отнесены вопросы, имеющие общегородское значение). Это же имеет отношение к закрытым административно-территориальным образованиям, в наукоградах Российской Федерации, на приграничных территориях.

По сравнению с ранее действовавшим статутным законом о местном самоуправлении Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит существенное, на наш взгляд, ограничение — муниципальное образование может включать в свое ведение дополнительные вопросы местного значения только при условии наличия у него собственных материальных ресурсов и финансовых средств. Это служит подтверждением того, что в России законодательство в большей степени ориентируется на континентальную модель организации местного самоуправления, в которой, в отличие от англосаксонской модели, круг вопросов местного значения определяется по негативному принципу правового регулирования (разрешено все, кроме прямо запрещенного).

Кроме того, применительно к современному уровню местного самоуправления следует отметить следующее. Местное самоуправление в России находится в настоящее время, скорее, в стадии не реформирования, а формирования. Наличие конституционных положений о местном самоуправлении, законодательства о местном самоуправлении еще не создает действительно эффективно работающей системы местного самоуправления, не предусматривает действенного механизма его «самозащиты». Проблема заключается и в том, что реформа местного самоуправления осуществляется сверху. Традиции самоуправления во многом отсутствуют. Местные органы в течение нескольких десятилетий рассматривались населением как органы государства. Поэтому очень важно, чтобы в процессе бесконечного реформирования нашего общества не потерялась суть местного самоуправления как самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению вопросов местного значения.



# ИСТОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ ВОСТОЧНОЙ СИБИРЬЮ: СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ, СПЕЦИФИКА

---

*Н. Антошенко*

*Т. Ким*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

**(по материалам газеты «Восточно-Сибирская правда»)**

12 октября 2008 г. состоялись выборы депутатов Законодательного собрания Иркутской области — представительного органа власти нового субъекта Российской Федерации, образованного в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Наиболее полно и объективно выборы освещались газетой «Восточно-Сибирская правда».

Всего в списки избирателей было включено 1,7 млн избирателей. Ожидали их на 1 877 избирательных участках. В избирательных комиссиях различного уровня было занято свыше 15 тыс. чел. Всего кандидатами в депутаты были зарегистрированы 327 чел., из которых 50 стали депутатами Законодательного собрания Иркутской области. Половина состава нового областного парламента избрана по спискам шести политических партий, получивших право на участие в выборах, а 25 депутатских мандатов получили победители выборов в 22 избирательных округах. По 22 избирательным округам процедуру регистрации в качестве кандидатов успешно выдержали 130 чел. Причем, на основании избирательного залога в 250 тыс. р. проведена регистрация 45 кандидатов. Сбором подписей избирателей для своей регистрации занимались девять кандидатов. Основная же часть (75 чел.) обошлась и без денежного залога, и без подписных листов, эти кандидаты были выдвинуты партиями, имеющими собственные фракции в Госдуме, и потому прошли регистрацию автоматически, воспользовавшись льготной нормой федерального законодательства. Однако в дальнейшем шесть кандидатов по разным причинам отказались от участия в выборах. Таким, образом, в избирательных округах было зарегистрировано 124 кандидата.

Иркутскому региональному отделению партии «Патриоты России» было отказано в регистрации списка кандидатов на вы-

боры депутатов Законодательного Собрания региона. Решение по этому вопросу было принято 5 сентября на заседании временной избирательной комиссии по выборам Законодательного собрания. Также партия не представила в комиссию финансовый отчет о своей предвыборной деятельности. Более 23% подписей, которые партия собрала для поддержки своих кандидатов, признаны экспертами-почерковедами недействительными (специалисты определили, что многие записи в подписных листах были сделаны не самими избирателями). «По закону мы должны отказать в регистрации партийного списка, если недостоверными признаны более 10% подписей», — отметила зампредседателя ВИК Людмила Шавенкова (*«Патриотам» отказали в регистрации на выборах // Вост.-Сиб. правда. 2008. 6 сент.*).

Отказ комиссии в регистрации вызвал бурное возмущение присутствовавшего на заседании ВИК председателя ИРО «Патриоты России» Василия Проничева. «Отказ основан на фальсификации, — заявил он, — в ведомости об итогах проверки подписей, которую нам предоставила временная избирательная комиссия, в одной строке написано, что общее количество недостоверных подписей 1722, а в другой строке — что недействительных подписей не обнаружено! Документ о результате экспертизы нам выдали в виде какой-то справки, где не указана даже дата ее составления» (*«Патриотам» отказали в регистрации на выборах...*).

В избирательных списках шести политических партий значились 197 кандидатов. Самый большой состав партийного списка был у «Единой России» — 42 кандидата. В областном списке Аграрной партии России — 36 кандидатов, «Справедливой России» — 34, КПРФ — 30, экологической партии «Зеленые» — 28, ЛДПР — 27 кандидатов (*Краинский Б. 12 октября важен каждый голос // Пресс-служба ЗС. 2008. 10 окт.*).

Наибольшее число кандидатов было зарегистрировано в избирательном округе № 5, меньше всего кандидатов — в избирательном округе № 11. В половине округов было зарегистрировано от пяти до шести кандидатов. В Усть-Ордынском Бурятском автономном округе насчитывалось 15 кандидатов.

По данным «Восточно-Сибирской правды» из старого состава областного Законодательного Собрания в борьбе за кандидатские мандаты участвовали 26 депутатов. В партийные списки вошли 13 депутатов прежнего созыва. Ряд депутатов, включенных в партийные списки, зарегистрировались одновременно в качес-

тве кандидатов по одномандатным округам и Усть-Ордынскому Бурятском автономному округу. Всего же в борьбу за депутатские места в избирательных округах включились 19 депутатов из прежнего состава Законодательного Собрания.

Вечером 13 октября итоги выборов подвели на самом верху: Президент России Дмитрий Медведев встретился с председателем Центральной избирательной комиссии Владимиром Чуровым, который проинформировал президента о предварительных итогах выборов в субъектах Федерации. В единый день голосования 12 октября 2008 г. выборы разного уровня прошли в 77 субъектах России. Например, в Чеченской Республике, Забайкальском крае, Кемеровской и Сахалинской областях также избирались депутаты региональных парламентов.

«Во всех субъектах выборы прошли спокойно, без серьезных происшествий», — доложил Владимир Чуров. В ответ президент выразил надежду, что «результаты, которые были достигнуты, позволят сохранить дееспособность власти и обеспечить максимальную прозрачность принимаемых властью решений». Окончательные итоги выборов по области были опубликованы в газете «Восточно-Сибирская правда: явка избирателей составила 38,5%, партия «Единая Россия» набрала 49,45% голосов избирателей, «Либерально-демократическая партия России» — 15,07%, Коммунистическая партия Российской Федерации — 13,25%, «Справедливая Россия» — 8,11%, «Аграрная партия России» — 6,23%, «Российская экологическая партия «Зеленые» — 5,38% (*Люстрицкий Д. Уроки октября. В России подводят итоги выборов в региональные парламенты // Вост.-Сиб. правда. 2008. 15 окт.*). Таким образом, 7%-ный барьер не преодолели две последние партии, поэтому они не вошли в состав Законодательного собрания Иркутской области первого созыва.

Если рассматривать ситуацию с точки зрения распределения депутатских кресел в Законодательном собрании по партийным спискам, то «Единая Россия» получила четырнадцать мандатов (не считая 17 депутатов по одномандатным округам), ЛДПР — пять, КПРФ — четыре и «Справедливая Россия» — два.

Таким образом, партия власти получила 31 из 50 мест в региональном парламенте. На этих выборах и экспертам, и участникам очень нравилось слово «беспрецедентный». «Единая Россия» провела «беспрецедентную» пиар-кампанию, а временный избирком предпринял «беспрецедентные» меры контроля. «Массового выгула» студентов и бюджетников на участках в этот

раз не было. Наблюдатели отметили, что в ТИКах, где в марте, на президентских выборах, брали «тысячи» открепительных, сейчас за всю кампанию выдано намного меньше. «Явка избирателей составила 38,5%, что меньше на 21%, чем на выборах в Госдуму в декабре 2007 г., и на 26,27% — явки на президентских выборах. В марте регион получил заказ на высокую явку, отметила пиар-специалист Галина Солонина. А сейчас партиям «выгул» электората на участки был не нужен. Поскольку он не менял пропорционального распределения голосов между списками» (Сергеева Ю. *Пора беспрецедентных побед // Вост.-Сиб. правда. 2008. 18 окт.*). А политолог, вице-президент Байкальской медиа-группы Игорь Михель вообще считает, что «накручивание» явки дало бы дополнительные голоса ЛДПР и «Российской экологической партии «Зеленые». «Единая Россия» на этих выборах взяла 49,45%, подняв планку 2004 г. на 19,26%. Однако если сравнивать с кампанией в Госдуму, то станет ясно, что это скорее проигрыш. На выборах в Госдуму «медведи» сумели выйти на цифру в 58,5%. Из пяти сибирских регионов, которые голосовали 12 октября, например, Кемеровская область показала по «ЕР» 84,8%, что почти на 8% больше, чем на выборах в Госдуму (Сергеева Ю. *Указ. соч.*).

Итак, выборы депутатов Законодательских собрания Иркутской области первого созыва состоялись. Нам остается следить за деятельностью народных избранников.

*А. Васильева*

*В. Титова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **ГЕРБ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ КАК СИМВОЛ САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Под местным самоуправлением понимается признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная деятельность населения, направленная на решение непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, осуществляемая под свою ответственность, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. В РФ местное самоуправление достаточно развито в силу геополитического положения государства. В Прибайкалье само-

управление существует на протяжении многих веков, и одним из его символов является герб нашей области.

Идея создания иркутского герба была заимствована с рисунков на первых сибирских печатях. Сибирь, присоединенная к России в XVII в., более других богатств славилась изобилием пушных зверей. Поэтому на гербе Сибирского царства были запечатлены два соболя, держащие в лапах корону. Иркутск в это время не имел никаких геральдических символов.

В 1642 г., когда Иркутска еще не существовало, рисунок, описываемый как «барс изымет соболя» (то есть «барс изловил соболя»), появился на гербе Якутской таможни. Это изображение перешло затем в печать и герб Иркутска, который в 1680-х гг. стал центром воеводства и начал играть более важную роль, чем Якутск. Официально Иркутск получил статус города в 1686 г. Ис этого момента получил право на собственные символы — печать и герб. Когда из Сибирского приказа были присланы эти знаки, неизвестно. В иркутской летописи Петра Пежемского и Василия Кротова говорится, что это случилось в 1690 г. — 18 февраля Иркутску были пожалованы печать и герб. Герб представлял собой «в серебряном поле бабра, бегущего по зеленой траве в левую сторону щита и имеющего в челюстях своих соболя» (*Гербы городов, губерний и посадов Российской империи. Репринтное воспроизведение издания 1899 года. М.: Планета, 1991*). Но историк Антон Лосев в «Описании Иркутского наместничества 1792 года» говорит, что печать присылали дважды — в 1694 и 1696 гг. По описаниям Сибирского приказа 1696 г. на печати был изображен бабр, несущий во рту соболя, а над ним надпись: «Печать государевой земли Сибирския».

Неизвестно, получил ли город сразу и герб, и печать, или же в 1694 г. сначала была прислана печать, а герб появился позже. По крайней мере, в «Русской геральдике» Лакиера (1729 г.) иркутского герба нет в числе тех, что были утверждены императором.

С 1734 г. Иркутск повышает свой статус — становится губернской столицей. И тогда появляются первые дошедшие до нас изображения герба. Все, что известно ранее, — это рисунки печатей 1711 и 1743 г. На первой в центре было изображено некое животное, держащее в зубах другое, с надписью «бабр». По словам профессора А. Дулова (*Дулов А. Верной дорогой отправят гербовых бабров депутаты Иркутска // Восточно-Сибирская правда. 2007. 5 апр. С. 2*), на рисунке нет никаких признаков, по которым можно было бы точно сказать, что это за звери. На вто-

рой печати был аналогичный сюжет, однако, по краю шла надпись: «Императорского величества Сибирской губернии города Иркутска печать». Крупный зверь на этой печати уже напоминал хищника, характерно выгнувшего спину, он опирался на землю на все четыре лапы. Этот же рисунок был воспроизведен в 1768 г. на плане Иркутска, составленным капитаном Татариновым. И здесь он уже назывался «Герб Иркутской». Но у этого «герба» не было основного геральдического атрибута — щита. Бабр чуть повернул голову на зрителя, две передние лапы у него оторваны от земли. Но и здесь еще невозможно определить, что это за хищник.

Долгое время бытовал миф, что бабр — это некая необычная крупная кошка, которая обитала на территории Иркутской губернии, но к моменту утверждения герба Иркутска была практически истреблена, и единственное ее изображение осталось в геральдическом символе. Современные ученые склоняются к мысли, что под бабром стоит подразумевать тигра — эти животные действительно доходили до Иркутской губернии, случалось, что их убивали и западнее Байкала. Так, «бабар» в переводе с персидского — любое крупное дикое животное семейства кошачьих, на которые охотятся из-за шкуры. Интересно, что в тюркском словом «баба», «бабай» обозначали старшего в роду, также есть и личное имя — Бабар. И оно расшифровывается учеными двояко: с одной стороны — как «отец», «старший в роду», с другой — как «тигр». Возможно, что и слово «бабр» было введено как собирательное имя всех хищников семейства кошачьих, которое означало «предок», «хозяин». А уже потом это имя закрепились за самым устрашающим среди сибирских кошек — тигром. А вот толковые словари представляют иной образ бабра. Так, согласно «Толковому словарю живого великорусского языка» В.И. Даля «бабр — сибирский зверь, равняющийся по лютости и силе льву; тигр, полосатый, королевский, царский тигр; он изредка появляется в Южной Сибири». Еще одно описание XVII в.: «Зверь бабр величеством болши льва, а шерстью глинист, а шерсть ниска, а по нем полосы черны поперег, а губа что у кота и прыск котовий, а сам черевист, ноги коротки, а длиною долог, а голосом велик и страшен, почти что у льва». Подобное описание бабра встречается и в «Описании Иркутского наместничества 1792 года»: «Бабр находится по Иркутской области из всех в Сибири зверей реже и превосходит своей крепостию и храбростию. Он имеет по беложелтоватой шерсти черноватые поперечные полосы, неправиль-

но расположенные; ростом не превосходит большого волка. Все звери ужасаются и не переходят след его; сколько же он не жесток и сердит, но здешние братские изредка убивают. Барс бабру хотя подобен, но не столько могуществен и имеет желтоватую шерсть и по ней черные пятна» (*Дулов А.В. Герб Иркутской губернии // Восточно-Сибирская правда. 2000. 30 сент.*).

21 апреля 1785 г. российским городам была дана жалованная грамота императрицы Екатерины II. 28-я статья этой грамоты предписывала каждому «городу иметь герб, утвержденный рукою губернаторского величества, и оный герб употреблять во всех городских делах». 26 октября 1790 г. Екатерина II утвердила гербы городов Иркутского наместничества и герб Иркутска. «Полный свод законов Российской империи» дает такое описание герба города: «Иркутску. В серебряном поле щита бегущий бабр, а во рту у него соболь. Сей герб старый» (*О гербах городов Иркутского наместничества: октябрь 1790 г., высочайше утвержденный доклад Сената // Полное собрание законов Российской империи: Собрание 1-е. СПб., 1830. Т. 23. С. 174–175*).

Теперь вместо непонятого зверя на серебряном поле щита бежал зверь, держащий во рту соболя. Герб был выполнен в цвете и, наконец, мифическое животное обрело черты конкретного хищника — округлые тигриные уши, кошачье телосложение, по желтому телу черные полосы. Но, начиная с первых печатей XVIII в., в гербе Иркутска была допущена геральдическая ошибка. Дело в том, что на средневековых рыцарских турнирах изображения на щитах имели не только опознавательное значение (чтобы различать «упакованных» в доспехи воинов), но должны были еще и устрашать противника. По канонам геральдики, зверь, изображенный на щите рыцаря, должен был бежать на врага, то есть двигаться слева направо (если взять щит в левую руку), то получается эффект устрашения противника). В геральдике сторона щита определяется с точки зрения наблюдателя, стоящего за щитом; таким образом, правая «геральдическая» сторона для наблюдателя, стоящего перед щитом, является левой. В противном случае животное «убегает» от врага. Бабр на иркутских печатях движется от противника — справа налево. Но поскольку геральдика в то время в России только начинала внедряться, то художники, естественно, не могли знать об этих правилах. А Екатерина II решила отдать дань традиции и не менять направление движения тигра. В целом, удачным этот вариант герба назвать трудно. Зверь, держащий в зубах соболя, был

больше похож на отощавшую кошку, чем на грозного тигра, а фон оказался перегружен мелкими деталями.

Однако прошло менее века, и в 1850–1870 гг. российский департамент герольдии взялся за составление губернских гербов. В 1859 г. бароном Б.В. Кене, стоявшим во главе Департамента герольдии, была начата масштабная реформа российской геральдики и вексиллологии. Как это часто бывает, реформа, призванная ликвидировать застарелые ошибки, вызвала новые. К числу наиболее известных ошибок, которыми мы обязаны ей, было создание так называемого «флага гербовых цветов Российской империи» и переименование иркутского бабра в бобра (*Википедия [электр. ресурс] Герб Иркутска. Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org>*). Указом от 5 июля 1878 г., согласно проектам Гербового отделения, Сенат ввел в действие 46 гербов губерний и областей, которые были опубликованы в 1880 г. в виде отдельного сборника «Гербы губерний и областей Российской империи», в котором герб Иркутской губернии описывался следующим образом: «В серебряном щите черный бегущий бобр с червлеными глазами, держащий во рту червленого соболя». Художник Б.В. Кене, исправив одну ошибку, дал жизнь новой, которая и подарила Иркутску сказочного зверя. Кене верно развернул животное вправо, однако, ориентируясь на странное слово «бобр», решил, что в описании закралась неточность, и скорректировал его до «бобра».

Следует отметить, что, к чести художников, не было нарисовано ни одного изображения иркутского герба с бобром, грызущим соболя. Однако, поскольку указ оставался указом, бобру на гербе пририсовали большой бобровый хвост и перепончатые задние лапы и сохранили кошачье телосложение, создав некое новое, мифическое животное. Помимо бобра, иркутский герб получил дополнение в виде золотых дубовых листьев, соединенных Андреевской лентой, и был увенчан короной. Именно в таком виде герб употреблялся как символ губернии и города, а позднее и области. Известны дооктябрьские открытки Иркутска с этим гербом, его изображение на пьедестале памятника императору Александру III, на страницах газеты «Иркутские губернские ведомости», на знамени Иркутского страхового пожарного общества; он же после революции впервые появился на книге Федора Кудрявцева и Германа Вендриха «Иркутск. Очерки по истории города».

После Октябрьской социалистической революции из герба Иркутска были удалены корона, Андреевская лента и дубовые листья. Безликий вариант нового герба потерял не только эстетичес-



кую, но и духовную ценность. Утрата исторических губернских атрибутов вокруг щита привела к искажению и символического значения. Выхолощенный геральдической комиссией герб не отражает связь поколений. Исчезли элементы, символизирующие богатство, крепость и силу нашей области (золотые дубовые листья), величие и красоту Сибири, доблесть и мужество ее жителей (Андреевская лента), политическое и экономическое единство с Россией (корона Российской империи) (*Величавый герб или «майский кот, гуляющий сам по себе»?* // *Восточно-Сибирская правда. 1997. 21 июня. С. 13*). Тем не менее, сам герб многократно воспроизводился на открытках, на радиолах, выпускавшихся Иркутским радиозаводом, в книгах о современности и прошлом области, во время праздничных и спортивных мероприятий, а в 1960–1980-х гг. — на откосе холма, возвышающегося над Ангарой, между железнодорожным вокзалом и мостом.

В 1997 г. Государственной Герольдией при Президенте России были утверждены гербы Иркутской области и города Иркутска. Герб области практически не отличается от прежнего губернского герба. Что же касается герба Иркутска, то Герольдия не вполне согласилась с предложением городской Думы. Облик бабра по просьбе городской Думы изменен, и напоминает зверя из губернского герба, но вот бежит, как и в 1790 г., не вправо, как того требует геральдика, а влево. Таким образом, правда восторжествовала, и бобр покинул герб Иркутска. Однако само изображение исправлено не было, и тигр-бобр все еще красуется с бобровым хвостом, а символы области и города глядят в противоположные стороны.

*Н. Васильева*

*Т. Вечкутова*

*Восточно-Сибирский филиал Российской академии правосудия*

## **ПРОБЛЕМА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГУБЕРНСКОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИРКУТСКОЙ ГУБЕРНИИ**

**(июль 1918 г.—декабрь 1919 г.)**

История органов государственного управления и самоуправления всегда привлекала внимание специалистов, и в современных условиях проблема взаимоотношения между этими структурами власти весьма актуальна.

Несомненно, что в условиях Гражданской войны, когда решения по особо важным вопросам должны были приниматься властями незамедлительно, противоречия между губернской администрацией и самоуправлением, прежде всего в лице земства, приобрели особенно острый характер. Конфликт нарастал, когда у власти на местах оказывались неординарные личности. Это можно проиллюстрировать на примере Иркутской губернии, где на протяжении всего временного падения Советов в Сибири, несмотря на многочисленные смены власти, при ней оставался один человек — Павел Дмитриевич Яковлев.

П.Д. Яковлев прибыл в Иркутскую губернию в качестве политического ссыльного в середине 1917 г. Активный деятель революционного движения, эсер, участник боевых групп и террористических акций, он принимает участие в общественной и кооперативной жизни в местах поселения в Киренском уезде. Выдающиеся ораторские способности, которыми владел Павел Дмитриевич в совершенстве, приводят к тому, что крестьяне делают малознакомого им политического ссыльного своим представителем земской управе Иркутской губернии. Скоро он становится главой единственной легитимной власти в губернии. На тот момент ему было всего 26 лет.

Советская власть заставила иркутское земство уйти в подполье. С падением Советов в Иркутске в июле 1918 г. губернская земская управа как высший выборный орган в губернии взяла на себя обязанности правительственной власти, вплоть до приезда уполномоченного Временного Сибирского правительства (ГАИО. Ф. р-2. Оп. 1. Д. 386. Л. 4). Деятельность земцев постепенно начала восстанавливаться. Параллельно с земством, согласно циркулярному распоряжению Временного Сибирского правительства от 20 июля 1918 г., формировался аппарат власти, подчиненный губернской администрации, подведомственной МВД. Губернский комиссар назначался правительством по представлению министра внутренних дел, а уездные комиссары — министром внутренних дел по представлению губернского комиссара (ГАИО. Ф. р-2. Оп. 1. Д. 4. Л. 54–56).

Земцы, как народные избранники, считали, что только они могут управлять губернией. Появление же параллельной структуры власти, которая носила во многом административно-милицийский характер, не могло не вызвать возмущения. Еще 30 августа 1918 г. городская дума почти единогласно приняла Наказ заместителя председателя Иркутского губернского земс-

тва Г.П. Ассара, который был послан в Организационное бюро при земской управе Томской губернии по созыву общего съезда представителей земств и городов. Суть этого наказания можно свести к следующему:

Во-первых, по мнению Ассара и его сторонников, при демократическом строе, каковым докладчики видели современную организацию власти в Сибири, центральная правительственная власть и местное самоуправление имеют одну и ту же основу — народовластие. Таким образом, самым естественным положением является «присвоение органами местного управления всех функций местных органов правительственной власти за исключением лишь тех функций, которые поручены специальным учреждением (заведование почтой, телеграфом, железной дорогой и пр.)».

Во-вторых, «при таком положении становятся лишними губернские и уездные комиссары. Поскольку они стоят во главе различных присутствий, контролируют и объединяют деятельность отдельных местных учреждений, их вполне могут и должны заменить председатели губернских и уездных земских управ».

Одной из главных причин, по которой должны губернских и уездных комиссаров должны быть упразднены, указывался недостаток на местах людей с необходимым опытом, подготовкой и надлежащими качествами.

Интересно, что точно такие же обвинения сыпались и в адрес земцев со стороны администрации. В Иркутске во главе губернской администрации находился земец П.Д. Яковлев, с которым сотрудничать было нелегко. В докладной записке МВД от 19 февраля 1919 г. управляющий губернией писал: «...до полного сотрудничества Правительства и самоуправления далеко. Трудно работать и местным агентам... определенная оппозиция земств и городов... меня нервирует» (*ГАИО. Ф. р-2. Оп. 1. Д. 81. Л. 29об*).

Не всегда П.Д. Яковлев разбирался и в разграничении работ правительственных учреждений и земства. Так, например, в конце 1918 г. по его распоряжению в ведение иркутского губернского земства перешло все дело по выдаче пайков семьям воинов и дела беженцев, а также дела бывшего губернского земельного комитета, губернская типография и даже некоторые отрасли, относящиеся к ведению врачебно-санитарного, дорожно-строительного и других отделов. Это вызвало нарекания со стороны правительства и правительственных учреждений и тормозило проведение хозяйственных мероприятий в губернии.

По сути, в хозяйственном отношении и самоуправление, и администрация занималась во многом одними и теми же вопросами. К примеру, врачебно-санитарные, ветеринарные, статистические, продовольственные отделы состояли и при тех, и при других. Но в условиях острой нехватки денежных средств и отказа населения выплачивать дополнительные земские сборы плохо справлялось со своими обязанностями.

Наибольшее возмущение земцев вызывала передача летом 1918 г. в ведение МВД местной милиции. Теперь она действовала под контролем губернских и уездных Комиссаров. С этого момента представители земства относились к ней, мягко говоря, недоброжелательно. Не выделялось положенной части правительственных средств на содержание милиции, поступающих в земство, не выполнялась подводная повинность.

Неудобен был порядок, который требовал передачи постановлений городских дум и земских собраний непосредственно управляющему губернией. При такой постановке делопроизводства управляющие уездами часто не были в курсе городских и земских дел. И только в марте 1919 г. на съезде управляющих уездами Иркутской губернии было принято решение об изменении порядка представления главе губернии решений органов самоуправления, теперь — через ближайших к уезду представителей административной власти — управляющих уездами. Но наладить сотрудничество между земством и администрацией не удалось.

То, с какой легкостью ярый эсер и видный земец Яковлев пришел на службу диктаторскому режиму, вызывало у «истинных представителей народоправства» раздражение. С другой стороны, его кандидатура была наиболее приемлемой для всех политических и общественных групп Иркутска, так как нельзя было предугадать, кого назначит новое правительство на его место в случае ухода Яковлева с поста. Поэтому неудивительно, что после представления Яковлевым на имя министра внутренних дел прошения об отставке земство ходатайствовало перед правительством: отставку не принимать (*Свободный край. 1919. 14(1) янв.*).

Бесспорно, что контролировать деятельность органов управления и самоуправления на уровне отдельного уезда в условиях Гражданской войны было сложно, а иногда и совершенно невозможно. И сложные отношения между представителями администрации и органов самоуправления на местах только усугубляли ситуацию.

19 декабря 1918 г. Министерство внутренних дел распространило Декларацию, в которой говорилось: «...Деревня, выбитая из колеи большевизмом, питаясь за отсутствием газет самыми нелепыми слухами или преступной пропагандой антигосударственных элементов, не оказывает достаточного доверия ни к агентам правительства, ни к своим выборным органам...». Далее сказано, что местные органы самоуправления представлены главным образом «узкопартийными группами», что их представители недостаточно опытны в ведении общественного хозяйства и к тому же испытывают тяжелый финансовый кризис. Следствием такого положения, по мнению министерства, стала несостоятельность органов самоуправления осуществлять возложенные на них правовые и культурные задачи без помощи правительства (*Правительственный вестник. 1918. 19 дек.*).

Для надзора за точным и повсеместным исполнением законов, постановлений, распоряжений правительства местными сельскими и волостными правлениями, постановлением Совета Министров от 25 июля 1919 г. учреждалась должность участкового помощника управляющего уездом. Таким образом, деятельность местных органов самоуправления даже на самом низком уровне его организации теперь находилась под контролем административных чиновников. Полномочия участкового помощника были значительны. Распределения участков и их границ возлагалось на управляющего губернией. По его же представлению происходило назначение министром внутренних дел участкового помощника. В пределах своего участка он отвечал за своевременное ознакомления населения с законами, постановлениями и распоряжениями правительства и других установлений. Участковому помощнику в пределах его участка и под общим руководством управляющего уездом, принадлежал надзор за состоянием и деятельностью местных органов сельских и волостных правлений и подлежащих органов самоуправления. В порядке надзора ему принадлежало право общего обозрения делопроизводства и ревизии указанных управлений. Более того, все должностные лица этих управлений переходили в подчинение к участковому помощнику, с правом временного отстранения указанных лиц от должностей. Число участников помощников для губернии и области устанавливалось министерством внутренних дел, и для Иркутской губернии был определен штат в 21 чел. (*Правительственный вестник. 1919. 25 июня.*)

Таким образом, органы самоуправления 1919 г. было практически лишены самостоятельности, так как их работа проходила под полным формальным контролем чинов губернской администрации. На тот момент органы местного самоуправления в Иркутске уже играли роль скорее общественно-политических, нежели хозяйственных, организаций. Усиление контроля со стороны правительственных органов, в свою очередь, заставило земские структуры еще более активизировать свою, теперь полуправительственную, деятельность, которая привела, в конечном счете, к падению колчаковской власти, аресту Колчака и членов правительства в Иркутске.

*А. Владимиров*

*Е. Давлятова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **НОВАЯ СИСТЕМА ФОРМИРОВАНИЯ ГУБЕРНАТОРСКОГО КОРПУСА В РОССИИ (на примере Иркутской области)**

На протяжении ряда лет институт губернаторов субъектов Российской Федерации формировался путем их избрания. В Иркутской области действовал закон «О выборах губернатора Иркутской области»: для получения должности губернатора кандидату было необходимо набрать 50% плюс 1 голос, т.е. более половины голосов избирателей. В противном случае назначался второй тур выборов, в который проходили два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов. В результате второго тура определялся губернатор. Глава региона избирался на четыре года и мог занимать свой пост дважды (т.е. восемь лет подряд).

Законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 8 декабря 2004 г. изменился порядок избрания кандидатуры губернатора.

Согласно закону, предложение по кандидатуре главы региона вносится президентом в законодательный орган субъекта Федерации за 35 дней до истечения срока полномочий действующего губернатора, а законодательный орган рассматривает кандидатуру в течение 14 дней. Решение считается принятым, если за

него голосует более половины депутатов законодательного органа субъекта РФ.

Первым губернатором в Иркутской области, назначенным по новой системе, стал А.Г. Тишанин, до этого руководивший Восточно-Сибирской железной дорогой. «Владимир Путин внес кандидатуру на должность губернатора Иркутской области, решение президента носит рекомендательный характер для депутатов Законодательного собрания области» (*Попов М. Равноудаленная фигура // Аргументы и Факты. 2005. № 33. С. 9*). Депутаты утвердили кандидатуру, рекомендованную В.В. Путиным сразу. И уже 8 сентября 2005 г. А.Г. Тишанин официально вступил в должность губернатора Иркутской области. 27 сентября, отвечая на вопросы жителей России, В.В. Путин счел необходимым изложить свои мотивы кадрового решения по Иркутской области: «Мне хотелось бы, чтобы в этом регионе появился человек, с одной стороны, знающий проблемы Иркутской области, но все-таки со свежим взглядом на то, как решать вопросы, в решении которых заинтересованы люди, проживающие в этой области» (*Дугаржапов Т. Равноудаленный губернатор // Комсомольская правда. 2007. № 186. С. 9*). По словам президента, Александр Тишанин «как раз тот администратор, который, работая в качестве руководителя подразделения ОАО «Российские железные дороги», знает практически всю экономику, знает проблемы региона, но в то же время является человеком, не связанным какими-то обстоятельствами» (*Дугаржапов Т. Указ. соч.*).

Губернатор Иркутской области обладает достаточно большим количеством полномочий. Губернатор области:

1. Подписывает договоры и соглашения от имени области.
2. Представляет область в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении международных и внешнеэкономических связей.
3. В порядке, установленном федеральным законом, назначает члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — представителя от администрации области.
4. Обнародует законы области, удостоверяя их обнародование путем подписания законов, либо отклоняет их.
5. Ежегодно информирует Законодательное собрание о положении дел в области.

6. Вносит в Законодательное собрание для утверждения в форме законов области программы социально-экономического развития области.

7. Формирует администрацию области в соответствии с законодательством области и принимает решение об отставке администрации области.

8. Назначает на должность с согласия Законодательного собрания первого заместителя главы администрации области. Одна и та же кандидатура не может предлагаться Губернатором более двух раз.

9. Определяет структуру исполнительных органов государственной власти области в соответствии с настоящим Уставом.

10. Учреждает и формирует совещательные и вспомогательные органы при Губернаторе области.

11. Отчитывается перед населением области за исполнение своих полномочий.

Также, губернатор при осуществлении своих полномочий обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Устав и законы области, а также исполнять указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Свою работу на посту главы администрации Александр Тишанин начал с поездок по районам Приангарья. Глава региона выделил три приоритетных направления развития региона. Во-первых, освоение Верхнечонского нефтяного месторождения, строительство нефтепроводов «Восточная Сибирь–Тихий океан» и «Талаканское–Усть-Кут», также разработка международного проекта по поставке газа в Китай и Южную Корею. Во-вторых, лесопромышленность (планировалось расширение глубокой химической и лесохимической переработки древесины, производства фанеры, древесно-стружечных и древесно-волоконных плит, стройматериалов). И, наконец, туристическое направление, для развития которого необходимо создание рекреационных зон на Байкале. Для этого нужно было внести изменения в действующее законодательство для создания особой экономической зоны и разработки комплексной федеральной программы развития туризма.

Большое значение придавалось объединению Иркутской области и Усть-Ордынского округа. Благодаря тому, что целый год Иркутской областью и УОБАО управлял один человек, объ-



единение субъектов прошло практически безболезненно — все службы администрации округа плавно влились в структуру администрации Приангарья.

Как и у любого губернатора, у Александра Григорьевича Тишанина были и сторонники, поддерживающие его политическую деятельность, и противники, считающие его неспособным управлять таким субъектом Российской Федерации как Иркутская область. Однако к концу его правления в области количество последних стало явно превалировать.

У каждого, конечно, свои взгляды на годы правления теперь уже бывшего губернатора Иркутской области А.Г. Тишанина, свое отношение к его политике, планам и поступкам, однако невозможно не заметить яркость его трехлетнего правления.

Главное, что останется в памяти жителей Прибайкалья — это, пожалуй, объединение округа и области. Далее — впечатлившая многих роль Тишанина в прокладке нефтяной трубы вдали от Байкала. А также, увлечение очень затратной, но очень современно и модно выглядящей процедурой стратегического планирования «Форсайт». Можно также вспомнить и воспитательно-морализаторский налет на ночной клуб «Стратосфера» с явно поразившим губернатора открытием — арт-политикой частного клуба невозможно управлять из областной администрации. Кроме того, остается в памяти и кадровая динамика, ставшая фирменным знаком тишанинского менеджмента, «посадки» мэров целого ряда областных населенных пунктов и заместителей губернатора. Многое еще можно вспомнить, но невозможно обойти самое главное: губернатор «не смог консолидировать региональную элиту» (*Шмидт С. Добро пожаловать в историю, или посторонним вход воспрещен // Иркутская губерния. 2008. № 3. С. 19–21*). Любая элита бывает недовольна тем, что кто-то распоряжается ресурсами, находящимися от нее на расстоянии протянутой руки, конструктивно с самой элитой не взаимодействуя.

Решая различные проблемы территорий Иркутской области, Александр Тишанин не уделял должного внимания сессиям Законодательного собрания, при этом противостояние между исполнительной и представительной ветвями власти Иркутской области постоянно росло и, в конце концов, перешло в открытый конфликт. Нужно заметить также частые и неприятные противоречия и споры с Законодательным собранием Иркутской области, стычки по поводу различных проблем, одной из которых стал бюджет Иркутской области на 2008 г. Бюджет Иркутской

области был принят депутатами Законодательного собрания Иркутской области и думы округа 20 декабря 2007 г., но 29 декабря губернатор Александр Тишанин бюджет отклонил, а 31-го подписал совершенно иной его вариант. Депутаты с позицией губернатора не согласились и, собравшись на внеочередную сессию, преодолев вето большинством голосов, приняли бюджет в его первоначальном варианте. 15 апреля 2008 г. Президент РФ В.В. Путин принял отставку А.Г. Тишанина с поста губернатора Иркутской области.

Александр Григорьевич Тишанин стал первым губернатором Иркутской области, который вступил на этот пост в соответствии с новым Федеральным законом 2004 г. Но делать вывод об эффективности новой системы назначения губернаторов, по-нашему мнению, пока еще рано. Ведь А.Г. Тишанин так и не отработал полный срок на посту губернатора. Однако, материальная выгода новой системы очевидна: больше государству не придется тратить огромное количество денег на всенародные выборы губернаторов. И именно эта причина в большей степени повлияла на принятие данной системы. Также необходимо отметить, что в этой системе очень важная роль отводится президенту Российской Федерации, который предлагает свою кандидатуру на пост губернатора. Удастся ли новому губернатору Иркутской области Игорю Эдуардовичу Есиповскому подтвердить преимущества этого закона перед старой системой выборов, покажет время.

*А. Вовчек*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **УПРАВЛЕНИЕ ИРКУТСКОЙ ГУБЕРНИЕЙ В XIX–НАЧАЛЕ XX вв.**

К началу XIX в. выявились значительные сложности управления Сибирью. Это, в первую очередь, было связано с размерами края, этнической и социальной разрозненностью его населения, постоянно меняющейся ситуацией на границе и большой удаленностью региона от столицы. Одним из крупнейших городов Сибири был Иркутск. С момента возникновения он являлся воротами России в Азию, это способствовало стремительному увеличению его экономического и административного влияния.

В начале века, со вступлением на трон Александра I, в Сибири новым генерал-губернатором был назначен И.И. Селифанов. Итогом его работы было образование единого Сибирского генерал-губернаторства с центром в Иркутске в 1803 г. Также Селифанов предпринял попытку искоренить «ябедников» и «клеветников», что обернулось для многих жителей города увольнениями и преследованиями.

Следующим на должность генерал-губернатора был назначен И.Б. Пестель, но, опасаясь за свою карьеру и должность, он нашел человека, которому и поручил управление Иркутском. Им стал Н.И. Трескин. Отзывы о нем весьма противоречивы: с одной стороны — продолжение преследования «сибирского духа ябеды», с другой — наведение в городе чистоты и порядка, изменение планировки Иркутска.

В 1818 г. из-за прошений о смене губернатора Александр I делает свой выбор в пользу известного реформатора М.М. Сперанского. Его основной задачей был осмотр сибирских губерний с целью выявления нарушений и злоупотреблений чиновников, осуждение их неправильных действий. Ревизия Сперанского выявила множество нарушений в управлении Иркутской губернией. И он приступил к непосредственной подготовке проекта преобразования края. Сибирская реформа 1822 г. является одним из ключевых событий в истории Сибири XIX в. Согласно ее положениям, Сибирь была разделена на два генерал-губернаторства: Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское с административным центром в Иркутске. В городе создавалось Главное управление Восточной Сибирью (ГУВС) и губернское правление (*Алексеев С.М., Дамешек И.Л. Иркутск в панораме веков. Очерки истории города. Иркутск, 2002. С. 151*). Генерал-губернатор по-прежнему оставался «главным начальником края», при нем был образован совет из членов местного самоуправления и чиновников. Иркутск становится столицей края. В нем разрешаются важные экономические, хозяйственные и социальные вопросы.

Общественное управление подразделялось на общее, для всего городского общества и сословное. Под председательством полицмейстера работала квартирная комиссия, включавшая представителей от дворян, купечества и мещанства. Хозяйственное управление вверялось думе, в состав которой входили голова и несколько гласных. В городе действовали городской суд, а также словесные и сиротские суды. Городские головы, члены городского суда и ратуши определялись по выбору и ут-

верждались гражданским губернатором. Первые выборы по новому «Учреждению» прошли в конце 1822 г.

В Иркутске установленная система органов самоуправления без существенных изменений просуществовала вплоть до реформы 1870 г. Роль распорядительного органа выполняло собрание городского общества, через которое горожане массово участвовали в делах городского самоуправления.

Властные должности распределялись в системе управления по сословному признаку. Низшим звеном системы являлись городские старосты, которые были представлены выходцами из иркутских купцов, мещан и цеховых, а также сословной общиной низших служителей. Менее значительные должности (в словесном суде, торговой депутации, депутатов при думе) занимали «по очередности» мещане. Первые должности во многих городских учреждениях, в том числе и в Иркутской городской думе, городском и словесном судах, занимались купечеством как одним из почтенных и состоятельных общественных классов.

«В Иркутске в начале 1850-х гг. новым генерал-губернатором Н.Н. Муравьевым были разработаны проекты нового административно-территориального устройства Восточной Сибири, связанные с выделением Забайкальской, Камчатской и Якутской областей из состава Иркутской губернии» (*Гимельштейн А.В., Дамешек Л.М. Региональная власть и общественность Сибири (XIX–нач. XX). Иркутск, 2007. С. 50*). После преобразования генерал-губернаторства Восточной Сибири в Иркутске в 1887 г. Совет Главного управления прекратил свое существование, а его функции перешли к канцелярии генерал-губернатора. Во второй половине XIX в. правительство провело реформу городского самоуправления. «Городовое положение» 1870 г. нарушило существовавшую до тех пор в городах Иркутской губернии систему самоуправления, разъединив городское и сословное общества. Реформа подчеркнула полную независимость двух ветвей власти» (*Сибирский город XVIII–начала XX веков: сб. ст. / сост. В.П. Шахеров. Иркутск, 2002. С. 103*). Реформа заменила сословно-бюрократические органы управления городом всесословными, основанными на буржуазном принципе имущественного ценза, обеспечив решющую роль в органах самоуправления представителям крупной буржуазии и примыкающей к ней верхушки дворянства. «Систему органов городского самоуправления составляли: 1) городское избирательное собрание (для избрания гласных каждые 4 года), 2) городская дума, включавшая

в Иркутске 72 гласных (распорядительный орган); 3) городская управа (исполнительный орган)» (Алексеев С.М., Дамешек И.Л. Указ. соч. С. 159). В задачи иркутского городского самоуправления входила забота о местных культурно-хозяйственных делах: о внешнем благоустройстве города, содержании городских коммуникаций, благосостоянии городского населения; о содержании чинов городской полиции, пожарной команды, тюрем; об обеспечении воинского постоя. Дума устанавливала размер городских сборов и налогов, принимала правила заведования городским имуществом и др.

В 1880-х гг. в Иркутске наблюдался общий подъем общественной жизни, активизация профессиональной интеллигенции города и, наконец, развитие общественного самосознания в широких слоях городского населения. Именно с этого периода зарождается представление о думе как общественно-политическом органе. Ведущая роль в этом принадлежала «дворянско-интеллигентскому» крылу думы.

В связи с изменением политической и социально-экономической ситуации в стране было принято новое городское «Положение» (11 июня 1892 г.). Реформа коренным образом изменила отношения между административной властью и думами, вводился высокий имущественный ценз. В Иркутске закон был введен в полном объеме в январе 1894 г. Большинство решений думы, прежде всего по финансовым вопросам, проводилось, как и прежде, в интересах торгово-промышленных слоев Иркутска. Ревизия органов иркутского самоуправления (1901 г.) отмечала «апатичность работы думы и управы, отсутствие инициативы, наличие множества злоупотреблений по должностям, недостаточное знание городского «Положения» 1892 года» (Алексеев С.М., Дамешек И.Л. Указ. соч. С. 169). Причины такого положения крылись в законодательной основе городского самоуправления, препятствующей развитию инициативы, в недостаточной подготовленности горожан к деятельности в рамках административно-управленческих органов.

Таким образом, за столетие в управлении Сибирью и Иркутской губернией произошли существенные изменения, которые отразились на развитии региона. За период с 1822 по 1917 гг. в Сибири было 124 губернатора, из них в Иркутске эту должность за данный период занимали 19 чел. (Алексеев С.М., Дамешек И.Л. Указ. соч. С. 89). В целом вторая половина XIX в. стала периодом радикальной трансформации условий развития

общественного быта горожан Иркутской губернии, связанного с их участием в органах местного самоуправления.

*Р. Зуляр*

*Иркутский государственный университет*

## **ГУБЕРНАТОРЫ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ: ОБЩЕЕ И СПЕЦИФИЧНОЕ**

В 1991 г. наша страна вступила в период социально-экономических потрясений. В период образования нового государства — Российской Федерации, было необходимо сохранить как можно больше конструктивных и полезных элементов предыдущей государственности. Политика Кремля того периода сейчас вызывает сомнение: ломалось все, создавалось же немного. Люди жили в состоянии постоянного стресса. Власть бросалась от одного преобразовательного проекта к другому, и их реализация не всегда заканчивалась успешно. В те годы самым важным было не подорвать имидж новой власти, а также сохранить и восстановить бывшие возможности регионов. Проблемы были практически во всех областях социальной и экономической сфер. Важным инструментом их решения стал институт глав администраций субъектов Федерации. В Иркутской области в соответствии с исторической традицией его именовали губернатором.

Автором рассмотрены события 1990–2008 гг., в течение которых в Иркутской области работали три губернатора: Ю.А. Ножиков, Б.А. Говорин и А.Г. Тишанин. Целью работы является анализ проводимой ими политики.

В первые годы существования Российской Федерации и организации института глав администрации субъектов Федерации, Юрий Абрамович сыграл важнейшую роль в адаптации Иркутской области к новым историческим условиям. Ножиков был назначен главой администрации Иркутской области Указом Президента РСФСР 19 августа 1991 г. Будучи приверженцем идеалов демократии, он не боялся противостоять представителям Центра, если находил его политику нелегитимной. Так, он в 1991 г. отказался выполнить указ президента о земельной реформе в РСФСР, предусматривавший реорганизацию колхозов и совхозов и перераспределение земли. Через год выступил против реорганизации управления электроэнергетическим комп-

лексом, в соответствии с которым гидроэлектростанции области передавались в ведение федеральных властей. В декабре 1992 г. заявил, что Президент РФ и VII Съезд народных депутатов несут равную ответственность за возникший политический кризис и отказался принять чью-либо сторону. Отрицательно отнесся к идее референдума и т.д. Все это обеспечило ему высокий авторитет и поддержку иркутян, 27 марта 1994 г. Ю.А. Ножилов был избран губернатором Иркутской области, получив 78,16% голосов (*Областная газета. 2007. 11 дек.*). Знаменательно, что Иркутская область стала одним из первых российских регионов, где благодаря настойчивости губернатора прошли прямые выборы всех органов власти.

Выступая против «шоковой терапии», Юрий Абрамович высказывался против налоговых преференций, кроме тех, которые заложены в законе о бюджете. Считал, что надо обязательно установить ограничивающие рамки для людей, получающих слишком высокие доходы, иначе разница в оплате труда может привести к социальному взрыву. Заявлял, что важнейшей задачей областной администрации на ближайший период должно быть развитие цивилизованного рынка ценных бумаг. Предлагал экономическими методами приостановить скупку за бесценок у населения акций местных предприятий, целью которой была последующая их перепродажа в европейскую часть России. До сих пор помнят учителя области так называемую «ножиловскую добавку», увеличившую их нищенскую заработную плату и отмененную следующим губернатором.

Однако не вся его команда оказалась достойной своего лидера, и в апреле 1997 г., почти за год до истечения своих полномочий, Ножилов, по-прежнему самый уважаемый политик области, к великому сожалению большинства населения области, добровольно ушел в отставку (*Пятница. 2004. 20 февр.*). Эпоху Ю.А. Ножилова можно оценить как время, когда в Иркутской области сформировалась новая элита. Эту элиту можно отнести к номенклатурно-директорскому типу с сильной директорской составляющей. Что интересно, в этом смысле регион может претендовать на роль эталонного. При Ножилове важную роль в областной политике занимал Союз промышленников и предпринимателей. Созданный в 1992 г., он объединял большинство крупнейших предприятий региона, за исключением разве что БрАЗа («Иркутскэнерго», «Лензолото», крупнейший ликероводочный завод «Кедр», Байкальский ЦБК и др.). Союз ориентировался на Объединен-

ную промышленную партию А. Вольского. До ноября 1994 г. его лидером в области был гендиректор завода «Радиян» Ю. Семак, затем его сменил глава Ангарской нефтехимической компании, председатель Комитета по бюджету ЗС Ф. Середюк. Однако, губернаторские выборы 1997 г. показали, что СПП не представляет собой сплоченной политической силы.

21 августа 1997 г. состоялась инаугурация второго в истории области губернатора — Бориса Александровича Говорина, заслуживший репутацию хорошего и амбициозного мэра областного центра, которого Ю.А. Ножиков после долгих колебаний все же объявил своим желательным преемником. В момент своего избрания губернатор пользовался полной поддержкой энергетиков (да и сам был тесно связан с «Иркутскэнерго»). Однако вскоре их отношения испортились, причиной была «чрезмерная» самостоятельность губернатора и его желание сыграть в свою игру: подмять «Иркутскэнерго» под себя лично (*Русский восток. 2001. 14 июля*).

Первая задача, которую поставил перед собой новый губернатор — ликвидация задолженностей по зарплате, накопленной за несколько лет. Вторая — ликвидация «узких мест» в экономике: необходимо было поставить на ноги в кратчайшие сроки основных налогоплательщиков — Усть-Илимский и Братский ЛПК, Ангарский НХК. Уже в октябре Говорину удалось значительно сократить долги перед бюджетниками области.

Б.А. Говорин занялся развитием и стабилизацией промышленности. Обозначив приоритетными направлениями развития лесную промышленность, топливно-энергетический комплекс, а также золотодобычу, он добился того, что стабилизация и развитие этих отраслей обеспечили Иркутской области третье место по уровню промышленного производства в СФО (*Восточно-Сибирская правда. 2000. 8 июля*). Поставив перед собой достижимые цели, Б.А. Говорин смог поставить на ноги промышленность области, а также начал проводить значительные изменения в социальной сфере. Также не был оставлен без внимания вопрос сырьевого использования области.

Несмотря на все вышесказанное, период правления Б.А. Говорина отмечен в области политическими скандалами, нападениями и захватом предприятий, озлобленностью и подозрительностью в различных слоях общества, клеветой и публичными оскорблениями. Не удивительно, что после отказа президента рекомендовать его на следующий срок, Говорин поспешил по-



кинуть территорию области и даже страны. Однако Москва решила по-другому, и он был назначен послом в Монголию, в качестве которого работает по сей день.

26 августа 2005 г. пост главы области занял Александр Григорьевич Тишанин. Придя в администрацию из управления ВСЖД (возглавлял его с апреля 2004 г.), он отметил, что область развивается успешно и динамично, но основной рост нам увидеть еще предстоит.

Первое, с чего начал новый губернатор, это объявил своим стратегическим приоритетом объединение области и округа. Уже 10 октября 2005 г. областные и окружные власти приняли совместное обращение к президенту России об объединении Иркутской области и УОБАО. Дата референдума была назначена на 16 апреля 2006 г. Явка избирателей была очень высока. В результате УОБАО был присоединен к Иркутской области.

В экономике Тишанин начал свою работу с преобразований в ЖКХ и других областей социальной сферы. Александр Григорьевич губернаторствовал в уже более или менее стабильный период, чем и обусловлено главное направление его работы: новые проекты, новые горизонты развития. Так как в период губернаторства А.Г. Тишанина руководство государства начало реализацию национальных проектов, то Иркутский губернатор в первую очередь направил все усилия области на осуществление этих проектов. Следует отметить, что А.Г. Тишанин первым отметил, что Иркутская область, кроме выполнения роли «сырьевого придатка» страны, также имеет огромный научный потенциал, о чем свидетельствовало множество изобретений и разработок, которые, являясь крайне прибыльными, тем не менее, в основном по причинам нехватки финансирования, не внедряются в производство (*Время новостей*. 2005. 29 авг.). Однако в процессе реализации своих амбициозных планов, А.Г. Тишанин не смог достичь компромисса с местными элитами. И в апреле 2008 г. он подал в досрочную отставку, а его место занял очередной губернатор — И.Э. Есиповский.

Сопоставление политики и судеб Ю.А. Ножикова, Б.А. Говорина и А.Г. Тишанина, позволяет, хотя бы на коротком отрезке времени, проследить эволюцию института глав регионов в постсоветской России. Если в эпоху Ножикова областные власти были достаточно независимы от федерального центра, и даже боролись с ним по вопросам приватизации предприятий, то во время управления Говорина ситуация стала меняться. Он также

старался быть независимым от федерального центра, но попал под давление крупных ФПГ. Постоянный передел собственности в регионе привели губернатора к конфликтной политике и падению его авторитета у населения и деловых кругов. В то же время на федеральном уровне власть президента серьезно усилилась, и он получил право определять судьбы глав регионов. Ослабление позиций Говорина в регионе подвигли Центр на его смену. На смену ему пришел фактически назначенный А.Г. Тишанин — руководитель, полностью зависимый от федерального руководства и государственных монополий. Решение задач в интересах этих структур составили основу политики Тишанина. При нем область практически полностью потеряла независимость от федерального центра и была окончательно встроена в вертикаль власти президента В.В. Путина.

Таким образом, за 15 лет власть губернатора Иркутской области совершила эволюцию от реальной независимости в решении внутренних вопросов и свободных прямых всеобщих выборов к безальтернативным представительским выборам и проведению региональной политики исходя, в первую очередь, из интересов Центра. Вместе с тем, эта трансформация не вызвала у населения области особых возражений, а тем более протестов. Возможной причиной этого является отсутствие развитого регионального гражданского общества и неконсолидированность местных элит.

*М. Ирбицкий*

*Иркутский государственный технический университет*

## **СИБИРСКАЯ РЕФОРМА М.М. СПЕРАНСКОГО**

Сибирская губерния, учрежденная 18 декабря 1708 г. указом Петра I, была известна в России злоупотреблениями чиновников, что вызвало беспокойство центральной власти. В 1819 г. Александр I назначен генерал-губернатором Сибири одного из выдающихся российских государственных деятелей М.М. Сперанского.

Сперанский Михаил Михайлович родился в семье сельского священника. В 1791 г. окончил Петербургскую духовную академию (главную семинарию) и остался там преподавателем. В 1797–1803 гг. — секретарь канцелярии генерал-прокурора Сената, благодаря выдающимся способностям быстро выдвинулся. В

1803–1807 гг. — директор департамента министерства внутренних дел, участвовал в редактировании всех важных законов. В 1808–1812 гг. — государственный секретарь, ближайшее доверенное лицо Александра I. В 1809 г. разработал «План государственного преобразования», предусматривающий постепенный переход к конституционной форме правления. Его деятельность вызвала негативную реакцию со стороны консервативной части дворянства. В 1812 г., накануне войны с Наполеоном, Сперанский был обвинен в шпионаже в пользу Франции и сослан в Нижний Новгород, а затем в Пермь. В 1816–1819 гг. — пензенский губернатор. В 1819–1821 гг. — сибирский генерал-губернатор. Подготовил и осуществил Сибирскую реформу 1822 г., руководил Сибирским комитетом. С 1821 г. — член Государственного совета. В 1826–1839 гг. возглавлял работу по кодификации законов, за которую был награжден орденом Андрея Первозванного и возведен в графское достоинство в 1839 г.

Император поручил Сперанскому провести большую сибирскую ревизию и предоставить проект реформы управления Сибирью. М.М. Сперанский блестяще справился с поставленной задачей. Во время ревизии удалось выявить массу всяческих нарушений. В результате двух губернаторов и 48 высокопоставленных чиновников предали суду, 681 чиновника отстранили от должности и уволили за злоупотребления, заставили сибирское чиновничество вернуть в казну более 3 млн р. в виде штрафов за проступки и нарушения. Помимо борьбы со злоупотреблениями, ревизия Сперанского преследовала и другую цель — разработать проект реформ управления Сибирью. За столь короткое время он сделал для Сибири пожалуй больше, чем многие его предшественники, а главное — по его инициативе в 1822 г. Сенат принял «Учреждение для управлений Сибирских губерний» и целый ряд специальных Уставов, например, Уставы о ссыльных, о содержании сухопутных сообщений в Сибири, о казенных хлебных запасных магазинах и другие (*Советская молодежь. 1996. 26 сент.*).

Итогом этой его деятельности стало принятие в 1822 г. особого «Сибирского учреждения» — десяти законодательных актов о Сибири, получивших неофициальное название «Сибирской реформы Сперанского». Эта реформа представляла собой комплекс мер, изменивших систему управления Сибирью.

Во-первых, она предусматривала создание при Государственном совете специального Сибирского комитета. В его задачу вхо-

дили: координация деятельности государственных органов при решении «сибирских дел» и подготовка решений по «сибирским вопросам». В 1838 г. Николай I упразднил Сибирский комитет, но в 1852 г. восстановил его.

Во-вторых, реформа предусматривала реорганизацию административно-территориального управления. Сибирь разделили на Восточную и Западную и учредили два генерал-губернаторства — Восточно-Сибирское (центр — Иркутск) и Западно-Сибирское (центр — Тобольск, а с 1838 г. — Омск). В состав первого вошли Иркутская и вновь образованная Якутская область и Камчатское, Охотское и Троицкосавское особые территориальные пограничные управления. В состав второго вошли Тобольская и Томская губернии и вновь образованная Омская область. Генерал-губернаторам принадлежала вся полнота власти — административной, военной, экономической, судебной. При них были созданы Главные управления, игравшие роль контрольно-наблюдательных советов. В их состав входили три чиновника, назначенных царем от министерств внутренних дел, юстиции и финансов, и три местных чиновника-делопроизводителя по распорядительным, судебным и финансовым делам. Основной задачей Главных управлений являлся контроль за действиями генерал-губернаторов. Аналогичные органы были созданы при губернаторах (из лиц, назначенных уже генерал-губернаторами).

В-третьих, была проведена реорганизация городского управления. Магистраты и ратуши в сибирских городах упразднили, а сами города разделяли на три категории — крупные, средние и «малолюдные». В крупных городах были созданы выборные хозяйственные управления — думы в составе городского головы и четырех гласных, городской суд, выборные городские старосты в кварталах. В средних городах создали выборные управления хозяйственными и судебными делами в составе городского судьи и двух ратманов, также систему выборных городских старост в кварталах. Во главе малолюдных городов стояли выборные городские старосты. Основные функции новых органов городской власти остались прежними. Все органы самоуправления жестко контролировались губернаторами или городничими, которым принадлежала административная власть в городах.

В-четвертых, была создана система управления «сибирскими инородцами» (*Наумов И.В., История Сибири: курс лекций. Иркутск: Изд-во ИрГТУ. 2002. С. 108*). Все сибирские народы разделили на три категории:

1. «Оседлые» (татары, часть алтайцев, шорцы, ханты и манси).

2. «Кочевые» (буряты, якуты, большая часть алтайцев, шорцы).

3. «Бродячие» (народы северной и северо-восточной Сибири и мелкие саянские племена).

«Оседлые инородцы» были полностью уравнены в правах и обязанностях с русскими крестьянами. В их селениях создавались волостные правления и система сельских старост, аналогичные русским волостям. «Кочевые инородцы» получили традиционное самоуправление — выборные Родовые управы и Степные думы, объединявшие группы родов. В их функции входили: сбор и доставка ясака, выполнение государственных повинностей, гражданский суд (по нормам обычного права). «Бродячие инородцы» сохранили прежнее родовое самоуправление в лице родовых старейшин (старост), которые выполняли те же функции, что и родовые управы. Реформа М.М. Сперанского закрепила за всеми «инородцами» земли, находившиеся в их использовании, разрешила им заниматься торговлей, разрешила отдавать детей в государственные учебные заведения, декларировала веротерпимость, распространила на них уголовное законодательство России.

В-пятых, реформа предусматривала реорганизацию сибирской ссылки в связи с ростом численности ссыльных. Был установлен четкий порядок ссылки — 61 этап, из них 13 в Иркутской губернии, а также определены основные места размещения ссыльных, их права и обязанности, система надзора за ссыльными (*Дамешек И. Михаил Сперанский // Земля Иркутская. 1997. № 8. С. 8*).

Сибирская реформа 1822 г. определяла порядок управления Сибирью до 1917 г. В этот период изменялось только административно-территориальное деление Сибири.

*Н. Карамзина*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

**ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
(на примере Иркутской губернии в XIX в.)**

«Мы ходим по жизни и совершенно не знаем, — писал Константин Паустовский, — сколько величайших традиций, пре-

красных человеческих поступков происходило и происходит на любом клочке земли, где мы живем, а ведь мы живем именно для этого» (*Паустовский К. Судьба Шарля Лонсевилля. М., 1933. С. 7*). На протяжении многих веков жизнь постоянно меняется, а вместе с ней меняется и система управления. Для каждого периода характерен определенный тип власти и определенная система управления. Исторический опыт развития стран мира, в том числе России, убедительно доказывает, что комплексное реформирование системы государственного управления невозможно без определенных, порой коренных изменений в системе местного самоуправления.

Выдающийся российский правовед XIX в. А.Д. Градовский считал, что органы самоуправления являются не только инструментом удовлетворения потребностей населения, но и средством поддержания государственного порядка. Эта цель может не закрепляться в законах и не провозглашаться открыто, но она лежит в самом существе дела. Поэтому, какие бы практические выгоды не представляло местное самоуправление, оно остается невостребованным, если того не требуют политические интересы государства («*Черные дыры*» в *Российском законодательстве. 2007. С. 36*).

В Иркутской губернии ведущую роль в органах городского самоуправления занимало купечество. Именно купечество было наиболее значимым социальным слоем, привлекавшимся для управления городами и селами. В 1825 г. в Иркутске насчитывалось 136 купцов, к этому времени Иркутск занимал первое место в Сибири по количеству купцов (*Сергеев М. Иркутск три века. Иркутск: Вост.-Сиб. кн. изд-во, 1986. С. 135*). Кроме того, сам род занятий купцов располагал к проявлению активности, а наличие значительных денежных средств способствовало укреплению их авторитета. Участие в городском самоуправлении, несомненно, приносило определенную выгоду. Известны случаи, когда купцы стремились занять высокие посты (*Рабцевич В.В. Сибирский город в дореформенной системе управления. Иркутск: Вост.-Сиб. кн. изд-во, 1984. С. 136*), что придавало им известный авторитет в городском обществе и обеспечивало преимущества к ведению коммерческой деятельности (например, привилегии в получении откупов, казенных подрядов и пр.).

Служба, связанная с поездками по губернии, могла также способствовать расширению сферы предпринимательской деятельности купцов, налаживанию ими новых контактов. В це-

лом система городского самоуправления носила, с одной стороны, принудительный характер, так как купцы были обязаны участвовать в существовавших властных структурах. Однако, с другой стороны, нельзя не отметить присутствия здесь и демократических начал. Во-первых, это выборы на общественные должности лиц из числа всего купеческого состава. Во-вторых, непосредственное участие в городском управлении представителей рядового купечества, знавших реальные нужды и запросы своего сословия.

Кроме постов в органах городского самоуправления существовал еще целый ряд других выборных должностей: для составления обывательских книг, депутаты квартирной комиссии, счетчики, таможенные целовальники, винные и соляные приставы, смотрители запрещенных товаров и др. (*Комолева Е.В. Участие купечества в органах городского самоуправления. Новосибирск: ИД «Сова», 2004. С. 50*). Городское самоуправление активно работало, но наряду с неоспоримыми преимуществами оно имело и недостатки. Известный сибирский общественный деятель М.В. Загоскин предлагал изменить устройство городского управления. По его мнению, оно должно было соответствовать средствам и состоянию города — для большинства провинциальных городов это означало необходимость «дать городскому управлению по возможности простейшее устройство». Также важнейшим недостатком городского управления являлось то, что значительная часть жителей города «не принимала никакого участия в управлении городским хозяйством», так как не имела своих представителей в городской думе. Еще одним слабым местом городского управления являлось то, что «городская дума, составляя род низшего присутственного места, не имела никакой самостоятельности, и, будучи в зависимости и от общества, и от администрации, нередко приходила в затруднительное положение и не знала, быть ли ей исполнительницей общества или приказаний административных лиц» (*Матханова Н.П. Местное самоуправление в истории Сибири XIX–XX веков. Новосибирск: Изд-во «Сибирский хронограф», 2004. С. 71*). Таким образом, М.В. Загоскин пытался доказать, что для обеспечения благосостояния граждан и внешнего благоустройства города, присоединения к обществу новых членов, обществу и думе должна быть дана «большая самостоятельность». Большинство предложений, выдвинутых М.В. Загоскиным, были одобрены, однако при реализации остро встал

вопрос о разграничении полномочий городского самоуправления и коронной власти в лице губернского управления. Именно зависимость от бюрократии сводила на нет самостоятельность дореформенных органов самоуправления. Почти единодушно члены комиссии настаивали на расширении прав местных органов самоуправления. Депутаты всех сословий высказывались за наибольшую самостоятельность городского общества в распоряжении своими делами, доходами и вообще городским хозяйством. Большинством депутатов была предложена довольно четкая система: общество самостоятельно принимает решения по всем вопросам жизни города, производит необходимые расходы, местная администрация как представитель центральной власти имеет право контролировать соответствие решений законам и приостанавливать их в случае нарушения закона.

В 1819 г. в Сибирь, в Иркутск, был направлен Михаил Сперанский, государственный и политический деятель. Сперанский слыл либералом и мыслителем. Он понимал, что для подготовки реформы управления в Сибири нужны умные, грамотные и честные люди. Сперанский отдал под суд двух губернаторов и 48 чиновников, а еще более 600 чел. объявил ворами. В письме к графу В.П. Кочубею от 14 июля 1820 г. он сообщает: «Я полагал оставить Иркутск в начале сего месяца, но постигшие губернию бедствия решили меня здесь остаться. Бедствия действительно чрезвычайные. Старожилы помнят, что 70 лет тому назад были здесь подобные наводнения. Сведений подробных еще нет, потому что сообщения чрезмерно стали затруднительны. Рассылаю нарочных, но они возвращаются...» (*Оглы Б. М.М. Сперанский. Иркутск: Вост.-Сиб. кн. изд-во, 1990. С. 74*).

Первый проект реформы, составленный будущим декабристом Батеньковым, Сперанский назвал «мелодраматическим». Сперанский считал, что он слишком либеральный. Только в 1822 г. был принят ряд законодательных актов, которые получили негласное название «реформы Сперанского». Это, прежде всего, учреждения для управления сибирских киргизов, устав о сибирских городских казаках, устав о ссыльных, устав об этапах в сибирских губерниях, уставы о сухопутных сообщений в Сибири. Кроме того, были утверждены положения: о земских повинностях в сибирских губерниях; о казенных хлебных магазинах; о разборе исков по обстоятельствам заключенных в сибирских губерниях обывателями разных сословий. Сибирь была разделена на два генерал-губернаторства:



Западное и Восточное. Чтобы хоть как-то ограничить огромную власть самих генерал-губернаторов при них создавались советы из чиновников, назначаемых монархом. В Иркутске были открыты Губернское правление, Совет главного управления и Губернский совет с разницей в несколько дней. Уставы и положения, принятые в итоге деятельности Сперанского, должны были приспособить аппарат управления Сибири «к решению текущих задач господствующего класса с учетом новых требований» (Оглы Б. Указ. соч. С. 75).

Все большее разделение и специализация общественного труда требовали свободы торговли. Особое положение о хлебных магазинах допускало казенную торговлю в исключительных случаях. Авторы проектов реформы предлагали заменить натуральные подати денежными, что должно было активизировать товарное производство. Больше прав предоставлялось коренным народам. У них создавались собственные Родовые управы и Степные думы, предусматривался постепенный переход к оседлости; детям коренных жителей можно было поступать в правительственные учебные заведения. Делались попытки упорядочить быт ссыльных, улучшить их положение. Все эти вопросы по управлению краем сосредотачивались в специальном Сибирском комитете под председательством М.М. Сперанского.

Реформы 1822 г. давали надежду на улучшение всех сторон сибирской жизни. Осуществленные даже в «урезанном» виде, они были высоко оценены современниками. Однако они мало изменили систему городского самоуправления. Отзывы, получаемые с мест, приводили к существенной корректировке первоначальных замыслов правительства (Нардова В.А. *Городское самоуправление*. М.: Наука. С. 17). Проект 1864 г. и даже испытывшее влияние изменившейся ситуации Городовой положение 1870 г. были заметным успехом либеральных сил. Хотя сохранялся имущественный ценз, и городская управа подчинялась надзору губернатора, все же была создана бессловная городская дума, занимавшаяся практически всем городским хозяйством и распоряжавшаяся частью городских доходов. Возможности участия горожан в управлении городами значительно расширились. Подготовка городской реформы вызвала в Сибири оживленное обсуждение в комиссиях и в печати ее условий, городских проблем вообще, что способствовало становлению элементов гражданского общества.

## **ЯНГЕЛЕВСКИЙ ГОК — ИСТОРИЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ КРИЗИСА**

В течение XX в. в Восточной Сибири было построено множество предприятий, что обусловлено великими богатствами нашего таежного края. Вокруг этих предприятий выросли города и поселки. Но сегодня многие из них разорились, остановили производство, были закрыты и забыты всеми. Их истории — не только проявления всероссийского общенационального кризиса, последовавшего за распадом СССР, но и конкретные примеры того, как непонимание или, напротив, координация действий между органами власти и бизнесом может повлиять (соответственно — либо отрицательно, либо положительно) на судьбу людей, предприятий и поселений.

В Нижнеилимском районе Иркутской области есть маленький молодой поселок Янгель, названный в честь великого ракетного конструктора Михаила Кузьмича Янгеля, родившегося в этих местах. Это замечательное место: чистый воздух, сосновый бор, песок, водохранилище, — все, что нужно для счастливой и здоровой жизни. В поселке работает предприятие — ОАО «Янгелевский ГОК», отсчитывающий свою историю с 1962 г., времени начала строительства легендарной Байкало-Амурской магистрали. Первым директором ГОКа был Могилевский Виктор Петрович, человек ответственный, целеустремленный, любящий трудиться на благо поселка и его жителей.

Янгелевский ГОК располагает месторождением высококачественных кварцевых песков, добывающихся открытым способом, природные качественные характеристики которого соответствуют требованиям передовых современных технологий и производств, таких как литейное, строительное и стекольное. Кроме того, ОАО «Янгелевский ГОК» может предложить своим клиентам строительный песок, который используется в производстве бетонов, отделке зданий, при дизайне ландшафтов.

Еще недавно понятие «банкротное предприятие» казалось нам чужим — из того, другого, капиталистического мира. Прошло не так много лет, и оно прочно вошло в нашу жизнь — едва ли не в каждом городе или поселке есть такое. И Янгель не исключение.

26 апреля 2002 г. ОАО «Игирминский ГОК» было признано банкротом. Встал вопрос о создании на базе Игирминского ГОКа

двух дочерних предприятий — ОАО «Янгелевский ГОК» и ОАО «Илимтранс». Для поселка Янгель появление ГОКа — как глоток воды, погибающему от жажды, другого места работы, кроме школы и котельной, в поселке нет.

Однако стали известны настораживающие факты о деятельности конкурсного управляющего ОАО «Игирминский ГОК» г-жи Е.В. Тимофеевой — продаже имущества, жизненно необходимого предприятию, по низким ценам, возбуждении уголовного дела. Лицензия на добычу песка принадлежит ОАО «ЯГОК», но из-за отсутствия вагонов он работать не может, предприятие останавливается (*Восточно-Сибирская правда. 2002. № 8*).

Годом позже ситуация не изменилась. По словам генерального директора ОАО «Янгелевский ГОК», Радика Хусаинова, к тому моменту уже остановился лесоперерабатывающий участок, на котором работали около 30 чел. Руководство ОАО «Янгелевский ГОК» подало ряд ходатайств в Арбитражный суд Иркутской области с просьбой заменить обеспечительные меры с хранения на арест имущества. Но все эти ходатайства были отклонены. Радик Хусаинов подчеркнул, что решение суда было вынесено на основании учредительных документов. С ответчика не был запрошен отзыв. Руководство комбината направило письма на имя губернатора Иркутской области, прокурору, в Арбитражный суд, а также мэру Нижнеилимского района. В 2003 г. была разработана Программа модернизации и реконструкции производства, рассчитанная на период до 2010 г. Ее основные направления:

1. Повышение качества продукции за счет реконструкции и модернизации производства.

2. Аккредитация производства на соответствие системам менеджмента качества ИСО 9001:2000.

3. Внедрение энергосберегающих технологий, снижение издержек.

4. Обновление материально-технической базы комбината.

5. Увеличение экспортной составляющей поставок.

6. Выпуск на основе месторождения продуктов модификации кварцевого песка.

Спустя несколько лет ситуация на предприятии резко меняется, работа возобновилась, Янгелевский ГОК стабильно заработал. Выросла добыча и отгрузка песка. В бюджеты всех уровней своевременно перечисляются налоги. Сплоченный коллектив предприятия является опорой всего поселка. Куплен свой собственный тепловоз, проведен необходимый и весьма дорогостоящий

ремонт подземного пути. У ГОКа огромное количество планов. Намечено и повышение заработной платы работникам, которая своевременно выплачивается, несмотря на сезонные колебания спроса на продукцию. Однако, со временем, выясняются некоторые подробности деятельности предприятия, связанные с выплатой налогов. Ситуация неожиданно выходит из-под контроля.

Администрация Нижнеилимского района готовит документы в суд о признании ОАО «Янгелевский горно-обогатительный комбинат» недобросовестным недропользователем и об отзыве его лицензии на Игирминское месторождение кварцевых песков. Одной из причин такого жесткого решения послужило намерение руководства ГОКа платить налоги только за разработку 30 га месторождения, хотя лицензия им выдана на 130 га.

Районная администрация попросила предприятие переоформить лицензию на разрабатываемый им участок, а остальную площадь отдать муниципалитету, чтобы у других желающих была возможность разрабатывать это месторождение, а бюджет района не терял бы в доходах. Но компромисса не получилось (*Общественно-политическая областная газета. 2007. № 6*).

Сегодня, в связи с мировым экономическим кризисом, положение Янгелевского горно-обогатительного комбината изменилось в худшую сторону. Многие предприятия, ранее сотрудничавшие с комбинатом (ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Западно-Сибирский металлургический комбинат», Иркутская литейная компания, ОАО «Амурметалл», ОАО Угольная компания «Южный Кузбасс» и другие), обанкротились, у многих долги, финансовые проблемы. Все это бесспорно отражается на судьбе предприятия.

Но отчаиваться не нужно. Стоит искренне надеяться на то, будут найдены правильные пути выхода из кризиса, и работы на предприятиях, имеющих огромные перспективы, возобновятся, и принесут ожидаемые плоды.

*Д. Костикова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **РЕФОРМЫ М.М. СПЕРАНСКОГО ПО ПРЕОБРАЗОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ В СИБИРИ**

Сибирь была «запасным краем» в колонизационном отношении, источником доходов для казны и императорского ка-

бинета, купечества, местом для сбытов товаров, получения пушнины, сырья и драгоценных металлов, транзитным путем торговли со странами Азии. В проведении мероприятий по отношению к Сибири царское правительство опиралось на своих агентов-чиновников из дворянской среды, купечество (городское управление), нойонов (управление народами края) и духовенство. В атмосфере закабаления и бесправия народных масс чиновники вносили в управление сибирскими окраинами империи нравы помещичьей вотчины. Несмотря на отсутствие гласности, на жесткие репрессии, полицейскую слежку, различные группы сибирского населения стали выражать свое недовольство против многочисленных злоупотреблений чиновников. В октябре 1818 г. кабинет министров признал необходимым сменить генерал-губернатора И.Б. Пестеля, расследовать его действия, назначить в Сибирь нового генерал-губернатора и принять меры к ограничению самовластия местной администрации. Александр I, долго затруднявшийся в назначении, остановил, наконец, свой выбор на М.М. Сперанском.

Среди плеяды российских государственных деятелей Михаила Михайловича Сперанского по праву считали звездой первой величины. Историк В.О. Ключевский писал: «Со времен А.Л. Ордина-Нащокина у русского престола не становился другой такой сильный ум; после Сперанского, не знаю, появится ли третий» (Цит. по: Андреев Ю.Т. Великие люди России. М., 2008. С. 105).

22 марта 1819 г. был издан указ о назначении Сперанского генерал-губернатором Сибири с довольно обширными полномочиями по ревизии действий местной администрации. «...С некоторого времени доходят до Меня самые неприятные известия на счет управления Сибирского края... Имев уже неоднократный опыт, сколь мало подобные ревизии достигают своей цели, коль им паче нельзя ожидать лучшего успеха и в столь отдаленном и обширном крае, посему нашел Я полезнейшим, облеча вас в звание генерал-губернатора, препоручив вам сделать осмотр сибирских губерний. Исправя сею властью все то, что будет в возможности, облеча лица, придающиеся злоупотреблениям, придав кого нужно законному суждению...сделать оному очертание на бумаге, по окончанию занятий ваших самим лично привезти оное ко Мне в Петербург» (Шастин А.М. Иркутск: из прошлого в будущее. Иркутск, 1990. С. 6).

Сперанский прибыл в отдаленный край, и увидел картину вопиющих злоупотреблений сибирской администрации. «Чем

далее спускаюсь я на дно Сибири, — пишет Михаил Михайлович, — тем более нахожу зла, и зла почти нестерпимого: слухи ничего не увеличивали и дела хуже еще слухов». В письме из Томска он указывал: «Если бы в Тобольске я отдал всех под суд, что и можно было бы сделать, то здесь оставалось бы уже всех повесить» (*Кудрявцев Ф.А. Иркутск. Очерки по истории города. Иркутск, 1958. С. 100*).

Еще боле злоупотреблений Сперанский нашел в обширной Иркутской губернии. Сначала многие жители, терроризированные свирепым начальством, боялись даже открыто жаловаться на него, после жалобы на злоупотребление стали поступать со всех сторон. Когда крестьянам было разрешено устное заявление жалоб, двор, где они принимались, не мог вместить всех желающих. Сперанский считал, что виновники заслуживают самого сурового наказания, но в официальном отчете характеризовал их виновность в более мягкой форме. Комитет же по рассмотрению отчета Сперанского освободил большинство виновников от всякой ответственности.

Все же основной задачей М.М. Сперанского было разработать проекты основных положений об управлении обширным и отдаленным сибирским краем. Итогом стало утверждение в 1822 г. правительством ряда законопроектов, составленных Сперанским и его главным сподвижником и помощником, а в будущем декабристом, Г.С. Батеньковым. Эти проекты включали следующие документы: 1) «Учреждение для управления сибирских губерний», 2) «Устав об управлении инородцев», 3) «Об управлении киргиз-кайсаков», 4) «Устав о ссыльных», 5) «Об этапах в сибирских губерниях», 6) «О содержании сухопутных сообщений Сибири», 7) «О городских казаках», 8) «Положения о земских повинностях в сибирских губерниях», 9) «О казенных хлебных запасных магазинах», 10) «О разборе исков по долговым обязательствам».

По «Уложению для управления сибирских губерний» местные административные органы разделялись на главные, губернские, городские, сельские, инородческие. «Именным указом, данным Сенату, Сибирь разделена на Западную и Восточную, с образованием Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского генерал-губернаторств, в состав последнего вошли Иркутская губерния и Якутская область» (*Калмаков Ю.П. Иркутская летопись 1661–1940 гг. Иркутск, 2003. С. 848*). Управление каждого из генерал-губернаторств состояло из генерал-губернатора

и совета при нем. В губерниях существовало общее губернское управление, подчинявшееся Сенату, в состав которого входили губернатор и губернский совет. Совет при управлении был совещательным органом, который мог принять или отвергнуть решение генерал-губернатора, возглавлявшего его. Совет губернского управления состоял из губернатора, начальников губернских присутственных мест и прокурора. По такому же принципу учреждалось и городское управление. Среди народов Сибири учреждалось особое «инородческое управление». У них создавались собственные Родовые управы и Степные думы. Детям коренных жителей можно было поступать в правительственные учебные заведения. Сельское же управление состояло из волостного правления, сельских старшин и десятников.

Все больше разделения и специализация труда требовала свободной торговли. Особое положение о хлебных магазинах допускало казенную торговлю в исключительных случаях. Предлагалось заменить натуральные подати денежными, что должно было активизировать товарное производство. Делались попытки упорядочить быт ссыльных, улучшить их положение. Уставы и положения, принятые Сперанским, должны были приспособить аппарат управления Сибири к решению текущих задач господствующего класса с учетом новых требований.

Первоначальный проект Сперанского об организации управления в Сибири значительно отличался от «Учреждения для управления сибирских губерний», принятого в Петербурге в 1822 г. Вероятно после того как основные положения первоначального проекта не получили одобрения, Сперанский был вынужден переделать его в направлении, отраженном в «Учреждении для управления сибирских губерний». Здесь систематично и подробно регламентировалась структура, функции и взаимоотношение административных органов, но не вносилось принципиальных изменений. Попытки М.М. Сперанского ограничить личную власть главных представителей сибирской администрации оказались неудачными. Совет при генерал-губернаторах и губернаторах представляли собой бюрократическую коллегию, состоявшую только из чиновников. «Мероприятия преобразований охватили часть отраслей управления, однако, не коснулись управления сибирскими городами. В Иркутске по-прежнему действовало положение 1787 г., по которому все городские дела находились в руках местного купечества» (*Кудрявцев Ф.А. Указ. соч. С. 102*).

Но в целом реформы, осуществленные даже в таком «узком» виде, были оценены современниками, дали надежду на улучшение всех сторон сибирской жизни.

*Е. Кутузова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **ХАРАКТЕР ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ВЛАСТИ (XVIII–XIX вв.)**

Коррупция, превышение должностных полномочий, взяточничество и казнокрадство — это проблемы не только современного управления. Они во все времена существовали в среде людей, наделенных властью. И наш край, и Сибирь в целом долгое время находились под властью таких управителей. Рассмотрим причины, обусловившие бурный расцвет должностных преступлений в Сибири в XVIII–XIX вв., а также некоторые наиболее примечательные случаи злоупотребления властью.

Во все времена управлять Сибирью было чрезвычайно сложно. Это был суровый край, огромная территория от нынешнего Красноярского края до Тихого океана, где приходилось удерживать приобретенные земли, поддерживать дипломатические отношения с соседними, не всегда дружественными, государствами, а главное, это был край, очень отдаленный от столицы. Эти факторы, с одной стороны, вызывали необходимость в наделении правителей большим объемом полномочий для эффективного решения проблем края, а с другой стороны, требовалось установить жесткий контроль над представителями власти, поскольку указанные особенности способствовали процветанию произвола.

Кроме того, существенное влияние на развитие института власти оказывало отсутствие закона о деятельности «главных начальников края». Свою роль сыграло и то, что никто из чиновников, назначаемых императором на должность в Сибирь, не был с нею знаком, не имел серьезного опыта управленческой и административной деятельности (*Региональная власть и общественность Сибири (XIX–нач. XX в.) / Гимельштейн [и др.]. Иркутск: ЗАО «Вост.-Сиб. компания», 2007. С. 25–26*). В этих условиях далеко не все, кому довелось управлять Сибирью, смогли с честью преодолеть испытание властью.



Одним из наиболее ярких примеров злоупотребления властными полномочиями — деятельность первого иркутского генерал-губернатора И.В. Якобия. Первые же его шаги на этом поприще настроили против него иркутян. Вместе с ним прибыло более сотни разных чиновников, и всех их необходимо было устроить. Не имея на то прав, он начал перемещать чиновников из Иркутска в другие места края, причем наиболее строптивные получили должности «с видом» на Камчатку и приполярную тундру. Иркутяне долго вспоминали тот блеск, которым окружил себя наместник. «Якобий жил истинно по-царски. По тогдашнему времени, он проживал несметную сумму — 35 тысяч рублей в год; одной прислуги было 75 человек» (*Шободоев Е. Сибирский вельможа / Е. Шободоев // Восточно-Сибирская правда. 2001. 10 февр. С. 4*). За пять лет его правления, отмеченных интригами, самовластием и поборами, иркутянами было отправлено в Сенат более шестидесяти жалоб на него, составивших так называемое «якобиевское» дело. Однако все это ни к чему не привело: И.В. Якобий спокойно умер в 1803 г.

Еще одним из печально известных сибирских губернаторов был князь Матвей Петрович Гагарин, которого обвиняли в принятии взяток, взыскании в свою пользу пошлин, во вмешательстве в государственную торговлю с Китаем, а также в огромной недоимке по сбору налогов. Но ему пришлось дорого заплатить за свои беззакония. 21 марта 1721 г. М.П. Гагарина повесили в Петербурге в присутствии царя Петра I (*Власть в Сибири: XVI–XX в. 2-е изд., перераб. и доп. / сост. М.О. Акишин, А.В. Ремнев. Новосибирск: ИД «Сова», 2005. С. 515–516*).

В начале XIX в. принял огромные размеры произвол сибирского генерал-губернатора Пестеля и иркутского губернатора Трескина. По любому подозрению они отдавали людей под суд, заключали в тюрьмы, отправляли в ссылки. Поборы стали обыденным явлением (*Кудрявцев Ф. Иркутск: очерки по истории города / Ф. Кудрявцев, Г. Вендрих. Иркутск: Вост.-Сиб. кн. изд-во, 1971. С. 81–83*). Пестель вообще предпочел управлять Сибирью издалека, почти сразу же после своего назначения уехав в Петербург. Вместо себя он оставил в Иркутске в качестве гражданского губернатора Н.И. Трескина. В Иркутске же в Трескине моментально стали развиваться полицейские замашки. Он законов не выполнял, на указы внимания не обращал, местную фронду загнал в глухое подполье. Вмешательство в обыденную жизнь при Трескине перешло все границы. Одно время он пре-

следовал питье чая и запрещал садить табак. Прогуливаясь по городу, заходил к жителям, пробовал их кушанья, и если они ему не нравились, то хозяина спокойно могли высечь розгами. Трескин так заново перестроил Иркутск, что многие горожане в результате лишились своих домов. (*Штейнгель В.И. Сибирские сатрапы / В.И. Штейнгель // СМ Номер Один. 2004. 5 авг. С. 13*). После расследования злоупотреблений И. Пестель был отстранен от должности сибирского генерал-губернатора, а иркутский губернатор Н. Трескин предан суду.

Не отличались особенной честностью и многие иркутские вице-губернаторы и воеводы. Особенно запомнился иркутянам вице-губернатор А.И. Жолобов, который, как сообщает летописец, своих подчиненных «пытал безвинно и при пытках жег огнем». Он вымогал взятки и расхищал казну. Было выяснено, что А.И. Жолобов «через непорядочные свои ... поступки нажил 34 821 р.», собирая «с народа ... взятки золотом, серебром и прочим», присваивал себе жалованье казаков. В нарушение мирного договора между Россией и Китаем он оставил в Иркутской провинции китайских перебежчиков, взяв с них «немалое число верблюдов и лошадей», которых затем отправил контрабандой в Китай для промена на товары...». Он утаивал жалобы на себя, а тех, кто пытался ему противостоять, сажал на цепь. Незаконно нажитое имущество он отправлял в свои поместья. В 1736 г. А.И. Жолобов «за разные противозаконные поступки и похищение казенного достояния» был казнен. Преемник А. Жолобова — вице-губернатор А. Плещеев «был в канцелярских делах не сведущ, вспыльчив и корыстолюбив, промышленных и торговых людей за несдачу подарков драл плетьюми; приверженцев же своих любил угощать и поить разными винами допьяна» (*Кудрявцев Ф. Указ. соч. С. 82*). Среди воевод отличился А. Савелов, которого обвиняли в тайном винокурении и обмене вина на пушнину, торговле огнестрельным оружием. Другой воевода, Лаврентий Ракитин с самого начала своего правления проявлял чрезмерную жесткость, наказывая кнутом за самые малые проступки. В 1717 г. он ограбил караван купца Гусятникова, отобрав у него золото и различные китайские товары. В Иркутске говорили, что сделано это беззаконие было по распоряжению сибирского губернатора М.П. Гагарина. Вскоре Ракитин был казнен на плахе, разделив, таким образом, судьбу своего начальника.

Не только воеводы и губернаторы, но и заезжие чиновники из столицы порой терроризировали население города. Например,

коллежский ассессор П.Н. Крылов был направлен в Иркутск для следствия по делам винных откупов, находящихся в руках иркутского купечества. В течение двух лет (1758–1760 гг.) он творил в городе все, что хотел. Десятки купцов под пыткой были вынуждены оговаривать себя, многие из них умирали, а их капитал присваивал себе «следователь». П. Крылов захватывал их дома, расхищал имущество, насиловал жен и дочерей. Всего с иркутских купцов им была выбита огромная сумма — более 155 тыс. р. (*Шахеров В.П. Сибирский город XVIII–начала XX веков: сб. ст. Вып. 3. Иркутск: изд-во «Оттиск», 2001. С. 108–109*). Однако вскоре следователь был арестован. А позднее иркутянам удалось добиться его осуждения на пожизненную каторгу.

Анализируя все вышесказанное, а также другие изученные нами материалы, мы достигли следующих результатов. Во-первых, изучая динамику правонарушений среди всех представителей органов государственной власти в XVIII–XIX вв., мы установили, что в XVIII веке количество чиновников, злоупотребляющих властью, составило 51,3%, в том числе: в первой половине XVIII в. — 57,1%, и во второй половине — 43,7%. В XIX в. их процент существенно снизился (он составил 15,2%), в том числе: в первой половине XIX в. — 22,2%, во второй половине — всего 6,6%.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что наибольшее количество фактов злоупотребления властью было отмечено в начале и середине XVIII в., далее их количество начинает сокращаться, а к концу XIX в. становится несущественным, хотя, конечно, не исчезает совсем. Это явление имеет вполне объективные причины. Одной из причин снижения количества нарушений закона среди представителей власти является то, что с начала XIX в. начинают проводиться административные реформы, целью которых было улучшение организации государственной службы. В конце XVIII–начале XIX вв. были изданы специальные законы и инструкции, регламентирующие права и обязанности чиновников, что сделало превышение властных полномочий весьма затруднительным. Кроме того, постепенно начало изменяться отношение к Сибири: ее стали считать уже не просто далекой огромной территорией, а кладезью необходимых природных ресурсов, территорией, которую нужно развивать, осваивать, и которой нужно качественно управлять на благо всей Российской империи. К тому же в XIX в. Сибирью управляли такие выдающиеся личности как М.М. Сперанский

(1819–1822 гг.), Н.Н. Муравьев-Амурский (1848–1861 гг.), его преемник М.С. Корсаков, известные приверженцы правосудия и борцы со злоупотреблениями властью, прославившиеся своим великим вкладом в развитие края. Во-вторых, анализ должностного состава чиновников, управлявших нашим краем, показывает следующие закономерности. Среди всех иркутских воевод и вице-губернаторов более половины (58,8%) было замечено во взяточничестве, казнокрадстве, жестоком обращении с подчиненными и других правонарушениях. Среди сибирских генерал-губернаторов и иркутских губернаторов (в том числе военных и гражданских), в разное время управлявших нашим краем, этот процент намного ниже — он составил всего 26,4%. Однако если исключить тех, кто управлял нашим краем менее пяти лет (50,9% всех чиновников), т.е. менее среднего срока нахождения в должности, то среди оставшихся более одной трети чиновников (34,6%) были замечены в существенном превышении должностных полномочий. Таким образом, получается, что большая доля злоупотреблений властью приходилась на чиновников, занимавших незначительные посты.

Что касается характера правонарушений, то в XVIII–XIX вв. имели место не только экономические преступления, но и жестокое обращение с подчиненными, вторжение в частную жизнь, нарушение прав собственности. Лишь в начале XIX в., впервые за многие годы наметилась положительная тенденция: благодаря принятым мерам количество правонарушений среди представителей власти наконец-то пошло на спад. Это доказывает, что с коррупцией и злоупотреблением властью вполне можно успешно бороться, хотя это и потребует коренных изменений в системе всего административного управления.

*К. Макаров*

*Иркутский государственный медицинский университет*

## **ИРКУТСК: ОТ ОСТРОГА ДО ГУБЕРНСКОГО ГОРОДА**

Судьба Иркутска удивительна и интересна, внутриполитическая необходимость «приращения» сибирской окраины стали причиной небывалого взлета одного маленького казачьего поселения до крупного губернского, купеческого города. Как известно, отрядом Похабова в 1661 г. был заложен Иркутский острог.

На территории этого острога образовался посад, где разместились казацкие, крестьянские и посадские дворы.

До 1681 г. Иркутский острог находился в ведении енисейских воевод, через каждые два года они направляли сюда своего приказчика. В 1681 г. был назначен первый воевода Иркутского острога, через год уже было установлено самостоятельное воеводство. В 1686 г. острог стал городом, ему приписали уезд. Четырьмя годами позже указом Петра I 1690 г. был пожалован герб, смысл которого и сейчас имеет значение: мощь края в сочетании с природными богатствами.

Уже к 1699 г. в Иркутске насчитывалось до 1 000 жителей, большая часть из них были служилыми людьми. Посадское население, занимавшееся ремеслом и торговлей, было обложено «посадским оброком». Самым многочисленным было крестьянское население. Пятая часть крестьянского надела засеивалась семенами из государственных житниц, туда же ссыпался весь урожай. Это называлось «государевой пятиной». С остальной части надела крестьяне несли государственный, воеводские и церковные налоги. Местное население (буряты, эвенки) были обложено ясаком.

Воеводы имели в подчинении отряды казаков, а через приказчиков вели хозяйственные дела: сбор ясака, наделение крестьян землей, осуществление суда. Нередко воеводы злоупотребляли своей властью и по отношению к ясачному, и по отношению к служилому населению. Так, в 1696 г. 200 селенгинских казаков подступили к Иркутскому острогу с требованием выплаты жалования (*История земли Иркутской. Иркутск: «Символ», 2002. С. 42*).

В 1708 г. была учреждена Сибирская губерния, ее центром стал Тобольск, губерния была разделена на пять провинций, в том числе и Иркутскую провинцию. А в 1722 г. в Иркутске была открыта первая ратуша. Первые бургомистры были избраны купцы М. Сухой и И. Гранин. К 1724 г. в Иркутске на казенной службе было занято 569 человек, в том числе 35 боярских детей (*Иркутск в панораме веков: Очерки по истории города / под ред. Л.М. Дамешека. Иркутск, 2002. С. 22–23*).

До 1731 г. провинцией управлял воевода. В 1731 г. Сенат представил императрице Анне Иоанновне доклад, в котором указывалось, что поскольку Иркутская провинция — пограничная, ее следует возглавлять не воеводе, а вице-губернатору. Императрица дала согласие, и в Иркутск прибыл первый вице-

губернатор Алексей Жолобов, правивший относительно мягко, но бравший взятки с богатых людей. После жалоб в ноябре 1733 г. он был арестован, доставлен в Петербург, где подвергся казни через «отрубление головы» за клевету, нарушение законов и казнокрадство. В 1736 г. иркутскому вице-губернатору предоставлена независимость от Тобольского губернатора (*Бубис Н. Иркутск острожного периода // Земля Иркутская. №17. 2001*). Иркутск очень быстро становится торгово-ремесленным центром региона. Если первая ревизия 1722 г. насчитала в городе 597 посадских, то вторая перепись 1744 г. зафиксировала 1744 чел. (*Иркутск в панораме веков... С. 23*).

В период правления Екатерины II Сибирь была провозглашена царством, а провинции стали губерниями. Так, в 1764 г. была образована Иркутская губерния с уездными городами: Иркутском, Илимском, Селенгинском, Якутском, Нерчинском, Охотском и Камчаткой.

Население делилось на основные группы: крестьяне (пашенные, оброчные, монастырские), «гулящие люди», «ясачные иноземцы», казаки, служилые, промышленные и торговые люди. К «ясачным» относилось коренное население, платившее ясак. «Гулящие люди» — это беднота, которая в поисках лучшего места переходила с одного места на другое.

Жизнедеятельность торгово-ремесленного населения Иркутска контролировал посадский сход — это был распорядительный орган управления, в котором участвовали все взрослые мужчины города. В ведении схода находились слободы, сотни, гильдии, цехи. В слободах и сотнях избирались старосты и сотники, в гильдиях и цехах — старшины, все они осуществляли исполнительную власть. Слободские старосты собирали подати, вели учет населения. В городе существовал земский староста, который ведал канцелярией — земской избой. Земский староста был выходцем из купеческого сословия и имел исключительное право собирать посадский сход.

Укрупнению и расширению купеческой части населения Иркутска способствовали и правительственные меры, в том числе «Жалованные грамоты городам и дворянству» 1785 г., по которым провозглашалась свобода предпринимательства, купцы, владевшие капиталом свыше 500 р., освобождались от подушной подати.

Так, Иркутск за один только век (с 1661 по 1764 гг.) превратился из небольшого острога в губернский город с торговой

площадью, каменным двухэтажным гостиным двором, шестьюдесятью улицами. А в 1787 г. состоялось открытие Иркутской городской думы.

С. Миритинова

Байкальский государственный университет экономики и права

## ЭВОЛЮЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО УПРАВЛЕНИЮ СИБИРЬЮ

«По мере распространения русского племени в Сибирском крае движается на Восток и строй управления Московского государства», — писал в своей книге «Сибирские окраины» С. Прутченко (*Прутченко С. Сибирские окраины. СПб., 1908. С. 105*). Соглашаясь с этим утверждением, следует выделять и другую сторону процесса освоения Сибири — органам управления Российского государства следовало не только трансформировать Сибирь по своему усмотрению, но и изменять некоторые элементы центрального управления с тем, чтобы наиболее эффективно распоряжаться огромными сибирскими территориями.

Исследователи отмечают, что практически до начала XIX в. верховная власть в России не имела четко очерченной программы действий в отношении Сибири. Соответственно, менялась система местного управления в Сибири, и менялись центральные учреждения, занимающиеся вопросами сибирского управления. В конце XVI в. управлением присоединенных к России сибирских земель ведал Посольский приказ, а с 1599 г. — Приказ особого дьяка Варфоломея Иванова (Варфоломеевская четверть). Вскоре деятельность приказа Казанского дворца перестала удовлетворять стоявшие перед русским правительством нужды по управлению новыми землями и жившим на них многонациональным населением. Об этом свидетельствовал созданный в 1627–1628 гг. специальный сыскной приказ, получивший название «У сибирских дел». Функции его, как и ряда других сыскных учреждений 1620-х гг., сводились к борьбе со злоупотреблениями в области управления, для чего Приказ командировал своих представителей в сибирские города. Одновременно с этим в недрах Приказа Казанского дворца было выделено особое структурное подразделение — Сибирский стол, в котором состояло пять подъячих, два из которых являлись «старыми», т.е. наиболее опытными.

Окончательное формирование и выделение Сибирского приказа из состава Приказа Казанского дворца в самостоятельное учреждение было связано с усилением в начале 1630-х гг. колонизации земель Ленского бассейна и деятельностью морских экспедиций. 19 февраля 1637 г. последовал указ о создании Сибирского приказа, который начал свою работу уже с 1 апреля. Он был сформирован на базе кадров приказа Казанского дворца, а именно — его Сибирского стола, подьячие которого и образовали основное ядро нового учреждения. Во главе его был поставлен князь Б.М. Лыков-Оболенский, судья приказа Казанского дворца, совместивший руководство обоими приказами. Из Приказа Казанского дворца в Сибирский приказ был вскоре переведен и дьяк Н. Шепулин. Приказы были тесно связаны друг с другом и сохраняли общее руководство Сибирью вплоть до начала 60-х гг. XVII в. Длительное время они находились в одном помещении Кремля, которое им было явно тесно. Только в 1670-х гг. Сибирский приказ был переведен в здание Нового гостиного двора, где и оставался до 60-х гг. XVIII в., т.е. до своей ликвидации (см.: *Власть в Сибири: XVI–начало XX в. Новосибирск: Сова, 2005. 695 с.*).

Нельзя утверждать, что данные структуры рассматривали Сибирь как полноценную часть Российского государства и вникали в сибирскую действительность самым глубочайшим образом. Как замечает Н.М. Ядринцев, до начала XVIII в. Сибирь считалась звероловной колонией, именно колонией, из которой следует извлекать как можно больший доход и обеспечивать военное присутствие, не занимаясь глубинным переустройством. Сибирский приказ в данном случае выступал как «род колониального департамента». Следует, однако, заметить, что сам факт создания особого Сибирского приказа свидетельствует, по крайней мере, о понимании масштаба задач, стоящих перед властью Московского государства в связи с присоединением сибирских территорий. По сравнению с прочими московскими приказами Сибирский приказ имел куда более значительную территориальную спецификацию (*Ядринцев Н.М. Сибирь как колония. СПб., 1882. С. 318*).

В период реформ Петра I полномочия Сибирского приказа фактически отошли к сибирскому губернатору и его канцелярии в Тобольске. Через некоторое время приказ был восстановлен в ведении генерал-прокурора П.И. Ягужинского и просуществовал до 1763 г., занимаясь финансовыми вопросами, назначением сибирских воевод (исключая тобольского воево-



ду), применением санкций в отношении провинившихся сибирских управителей и судом приезжих сибиряков. В целом же, на протяжении XVIII в. сохранялся механистичный подход центральной администрации к управлению Сибирью, хотя появляются и примеры изменения воззрений высших российских сановников на Сибирь. Так, Б.К. Миних, по-видимому для Петра III, разработал проект учреждения для Сибири Генеральной Директории — высшего руководящего органа с довольно широким кругом полномочий (*Высшие и центральные государственные учреждения России 1801–1917. СПб.: Наука, 2001. С. 260*). Проект этот так и не был претворен в жизнь, а ликвидация Сибирского приказа привела к смещению властных полномочий в сторону местного управления.

К началу XIX в. Россия уже достаточно прочно закрепилась в Сибири, превратившись, таким образом, в евроазиатскую империю. Процесс строительства имперского государственного организма неизбежно должен был выразиться в стремлении ко все большей централизации и освоении территории государства не только «вширь», но и «вглубь». Значительные размеры территории Сибири, большое количество населяющих ее народов и малочисленное русское население — все эти обстоятельства могли способствовать появлению в Сибири сепаратистских тенденций. Н.М. Ядринцев замечал: «Все, что мы видим в истории управления края, это постоянная борьба центральной власти с нарастающими наместническими наклонностями» (*Ядринцев Н.М. Указ. соч. С. 318*). Действительно, в силу удаленности от центра и необходимости быстро и эффективно решать массу различных вопросов, воеводы, а впоследствии и губернаторы, направляемые в Сибирь, получали полномочия большие, чем были у чиновников соответствующего ранга в Европейской России. Часто значительная мера власти обращалась в самовластие — об этом пишут многие авторы книг по истории Сибири.

Таким образом, перед высшей администрацией стояла противоречивая задача — улучшить управление Сибирью, не прибегая к практикуемому ранее усилению власти губернатора. Действовать нужно было не механически, а с учетом специфики края. В 1819 г. в Сибирь для проведения ревизии был отправлен М.М. Сперанский. Для рассмотрения его отчета 28 июля 1821 г. был учрежден особый комитет, вошедший в историю под названием Сибирского комитета. В его состав вошли высшие чиновники царской администрации: Д.А. Гурьев, А.Н. Голицын, Б.Б. Кам-

пенгаузен, А.А. Аракчеев и М.М.Сперанский (Дамешек Л.М., Сононовский И.З. Реформа Сибирского управления М.М. Сперанского и Первый Сибирский комитет // Иркутский историко-экономический ежегодник: 2008. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2008. С. 307). Комитету предстояло не только рассмотреть отчет Сперанского, но и следить за претворением в жизнь теоретических положений «Сибирских учреждений» 1822 г. От множества создаваемых в XIX в. специальных правительственных комитетов Сибирский комитет отличался рядом черт: комитет имел относительно стабильный состав, действовал длительное время, его существование было оформлено законодательно, комитет имел собственную канцелярию. Комитет рассматривал законопроекты по Сибири, принимал всеподданнейшие отчеты сибирских губернаторов, занимался вопросами сибирской экономики, ссылки и т.п. Таким образом, деятельность Сибирского комитета выходила за рамки деятельности обычного специализированного правительственного комитета. Фактически, вошедшие в Сибирский комитет сановники составили особое сибирское правительство, действующее на коллегиальных основаниях, а не по принципу единоличной власти. Комитету предстояло за длительное время обстоятельно вникнуть во все вопросы управления Сибирью и улучшить это управление не посредством мер внешнего характера, а принципиально. По существу, создание в 1821 г. Сибирского комитета отражало изменение положения Сибири в составе Российской империи.

**Б. Морозов**

*Братский государственный университет*

### **Н.А. РОЖКОВ ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НАКАНУНЕ ВЫБОРОВ В IV ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ**

Николай Александрович Рожков, известный русский историк конца XIX–начала XX в., оставил заметный след в общественно-политической жизни России и Сибири. В первой русской революции он принимал активное участие в составе РСДРП, за что был приговорен к ссылке. Наказание отбывал в Иркутской губернии. В ссылке он окончательно перешел на позиции меньшевизма. Н.А. Рожков целиком и полностью разделял установки партии на легальную политическую борьбу.

Не отказываясь от идеи ликвидации самодержавия и создания демократической республики, меньшевики использовали возможность участия в законодательной деятельности для достижения полной демократизации всех сторон жизни русского общества, что являлось бы решающим шагом на пути эволюции к западной модели развития. Участвуя в работе государственных дум, меньшевики продолжали борьбу за полную демократизацию избирательного права.

Новый избирательный закон от 3 июня 1907 г. имел явно реакционный характер. Новым выборным законом были полностью лишены представительства в Думе десять среднеазиатских областей и губерний, польским губерниям было оставлено 12 мест из прежних 36, Кавказ посылал теперь 10 депутатов вместо 29. Сибирь в Думу посылала только 20 депутатов. Таким образом, налицо — «великодержавный шовинизм». По национальному составу третья Дума вышла, как и мечтал Столыпин, «истинно русской»: 77% депутатов были «великороссами», на долю всех остальных «народностей» составлявших 44% населения империи досталось 23% мест.

Состав Думы, избранной по новому закону, находился в резком контрасте с социальной и национальной структурой населения. Дворяне, занимавшие 43% думских мест, по переписи 1897 г. составляли менее 1% населения. Крестьян в Думе оказалось 15%, лиц свободных профессий — 19,5%, промышленников и торговцев — 7,5%, священников и миссионеров — 10%, рабочих и ремесленников — 2,5%.

В целом, все эти «недочеты» избирательной системы проявлялись и в Сибири. Так, Иркутская губерния, в которой проживало около 600 тыс. чел., направляла в Думу одного депутата, в тот время как в Центральной России один депутат представлял 300 тыс. чел.

Критика избирательной системы в Сибири в основном шла от политических ссыльных. Это объясняется тем, что именно ссыльные были на «острие» политической борьбы с царским режимом. Наибольший вклад в разоблачение избирательной системы самодержавия внес Н.А. Рожков. Он являлся непосредственным организатором легальных печатных изданий — газет «Иркутское слово» и «Молодая Сибирь», в которых и осуществлялась критика существовавшего режима и агитационно-пропагандистская работа социал-демократов в выборной кампании 1912 г. в Иркутске.

В статье «Наше избирательное право и его реформа» Н.А. Рожков дал подробный анализ избирательного законодательства на примере Иркутской губернии. Депутата Государственной думы от Иркутской губернии выбирали 20 выборщиков: 10 от городов (6 от Иркутска, по одному от Балаганска, Верхоленска, Киренска и Нижнеудинска), 10 — от крестьян (по 3 от Иркутского и Балаганского уездов, 2 от Киренского уезда, по 1 от Верхоленского и Нижнеудинского уездов). В Иркутской губернии на 1910 г. проживали 578 тыс. чел., из них в городах только около 130 тыс. чел. или 22% от общего числа жителей Иркутской губернии (*Молодая Сибирь. 1912. 5 окт.*).

Так же давалось подробное объяснение того, почему помещики в Думе составляют 43%. Главные причины такого положения заключались в несправедливом распределении голосов выборщиков: один выборщик от 230 помещиков, от 1 тыс. богатых горожан, от 15 тыс. горожан среднего и маленького достатка, от 60 тыс. крестьян и от 125 тыс. рабочих. Н.А. Рожков указывал на крайне сложную многоступенчатую систему выборов в России, охарактеризовал их как цензовые, неравные и не прямые.

На страницах газет разворачивалась жесткая борьба за демократические права народа. Остро в Иркутской губернии, как и по всей России, во время выборов в IV Государственную думу встал национальный, точнее, еврейский вопрос. По всей Российской империи прокатилась волна антисемитизма, вызванная сфабрикованным делом Бейлиса, сохранялась черта оседлости, ценз при поступлении в вузы и т.д. Возник также вопрос: может ли еврей быть выборщиком? В 1909 г. иудеи в Иркутске составляли 5,6% населения (*Войтинский В.С., Горништейн А.Я. Евреи в Иркутске. Иркутск, 1915. С. 42*). В связи с еврейским вопросом в газете была помещена речь кандидата в выборщики от города Иркутска адвоката А.А. Тюшевского. Тюшевский заявил, что «еврей может быть не только выборщиком, но и депутатом Государственной думы». (*Молодая Сибирь. 1912. 27 сен.*). Продолжая данную тему, редакция «Молодой Сибири» опубликовала статью «Евреи и IV Государственная дума» (*Молодая Сибирь. 1912. 5 окт.*). Автор статьи призывал голосовать за того кандидата, который отстаивает равенство всех перед законом.

6 октября 1912 г. состоялись выборы в Иркутской губернии. Агитационно-пропагандистская работа газет, издававшихся Н.А. Рожковым, дала свои результаты. Накануне первого тура выборов на страницах «Молодой Сибири» был разъяснен порядок

выборов и данные о кандидатах в выборщики от демократических групп (см.: *Молодая Сибирь. 1912. 3, 4, 5 окт.*). Победу одержали кандидаты «последовательной демократии». А.А. Тюшевский — основной кандидат от социал-демократов набрал наибольшее количество голосов (1 732 голоса). Но 16 октября Иркутская уездная избирательная комиссия отменила результаты выборов, так как власти не были ими удовлетворены. Жалоба выборщиков на действия комиссии была отклонена. Второй тур прошел без кандидатов от Иркутска. Депутатом IV Государственной думы стал И.Н. Маньков, называвший себя социал-демократом.

Как мы видим, политссылным и в отдаленности от политических центров удавалось влиять на ход политической борьбы, вносить свою лепту в дело переустройства политической системы государства. Знания, опыт, организаторские способности Н.А. Рожкова способствовали победе демократического кандидата на выборах.

*Т. Перепелицына*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **ПРОБЛЕМА САМОУПРАВЛЕНИЯ В НАЦИОНАЛЬНЫХ РАЙОНАХ ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ В НАЧАЛЕ XX в.**

В Российской империи управление народами Сибири осуществлялось на основе «Устава об управлении инородцев Сибири», разработанного в 1822 г. М.М. Сперанским. По этому уставу сибирские народы делились на три группы — оседлые, кочевые и бродячие. В целом, к началу XX в. народы Восточной Сибири непосредственно подчинялись руководителям крупных административно-территориальных единиц империи.

В конце XIX–начале XX вв. резко усилилась национально-колониальная политика царизма в Восточной Сибири. Главными ее направлениями стали аграрная и административная реформы. В ответ на дискриминацию со стороны царского правительства в 1900–1904 гг. возникли национальные движения коренных народов этого края: бурят, хакасов, эвенков и якутов. Основной целью этих движений было достижение национальной автономии, национального самоуправления.

В период революции 1905–1907 гг. национальное движение народов Восточной Сибири значительно усилилось. Централь-

ное место проблема национальной автономии и самоуправления заняла в работе съездов коренных народов Восточной Сибири. В 1905 г. состоялись съезды бурят Забайкальской области в г. Чите (апрель 1905 г.) и Иркутской губернии в г. Иркутске (август 1905 г.). Важнейшим на этих съездах был вопрос о национальном самоуправлении. На Читинском съезде впервые был обсужден проект национального самоуправления бурят. Важным политическим событием явился и съезд бурят Иркутской губернии, где национальное движение было еще более интенсивным, чем у восточных бурят. На нем также одним из главных вопросов был вопрос о национальном самоуправлении и автономии. Однако, в отличие от Читинского, съезд предусматривал органы нового национального самоуправления по типу земских учреждений. До Иркутского губернского съезда состоялся ряд съездов в улусах и уездах губернии. Их резолюции объединяла идея национального самоуправления и, вместе с тем, «последовательное и полное недоверие к смешанной (с представителями русского населения) уездной дистанции земского самоуправления» (Елаев А.А. *Бурятия: путь к автономии и государственности. М.: Антал, 1994. С. 33*). В ноябре 1905 г. состоялся съезд Аскизского «инородческого» схода в Хакасии. Он главное внимание уделил «разработке нового управления инородцами в связи с распространением у них земских учреждений» (*История Хакасии с древнейших времен до 1917 г. М.: Наука, 1993. С. 460*). Документы съездов народов Восточной Сибири свидетельствуют о том, что лидеры национальных движений в этот период активно выступали за расширение национального самоуправления и автономии, сочетающую элементы как культурно-национальной, так и национально-территориальной автономии. В период первой русской революции произошло и организационное оформление объединений и организаций, стоявших во главе национальных движений в Восточной Сибири («Партия прогрессивных бурят» и «Знамя бурятского народа», «Союз сибирских инородцев» в Хакасии, «Союз якутов») (*История Сибири с древнейших времен до наших дней. Т.3. Л.: Наука, 1968. С. 296*).

Репрессивные меры в отношении движений и организаций не позволили лидерам национальных движений в Восточной Сибири реализовать намеченное и, в частности, решить проблему национального самоуправления. Свержение самодержавия в феврале 1917 г. привело к новому подъему национального движения в Восточной Сибири. Состоявшийся в апреле 1917 г. пер-

вый съезд иркутских и забайкальских бурят, утвердил «Проект бурятской национальной автономии». Он предусматривал объединение бурят Иркутской губернии и Забайкальской области в одно национально-государственное образование в составе России (хотя звучали голоса и за присоединение к Монголии). Органы самоуправления должны были строиться по схеме: сомон–хошун–аймак–Бурятская национальная дума. Из такого же принципа исходили и национальные лидеры Хакасии. Национальные лидеры Якутии придерживались иного принципа. Они не стремились создавать национально обособленных административно-территориальных единиц, а добивались для Якутии прав самоуправляющейся земской единицы в рамках России.

Октябрьскую революцию и установление советской власти лидеры национальных движений Восточной Сибири встретили враждебно, многие из них заняли выжидательную позицию по отношению к советским органам. Автономия, предлагавшаяся большевиками, исключала создание национально-ограниченных, изолированных от других народов административно-территориальных образований. Руководители же национальных учреждений всячески стремились сохранить созданные ими после февраля 1917 г. национально-административные органы управления. По этому поводу, например, между советскими органами Центросибири и бурятским Национальным комитетом возникли довольно сложные отношения. В Забайкалье органы управления бурят были признаны учреждениями советской власти. В целом, национальным организациям удалось сохранить и укрепить ранее созданные национальные органы управления как основу будущей национальной автономии.

После падения советской власти в Восточной Сибири в 1918 г. национальные организации с белогвардейскими режимами, стремясь сохранить созданные национально-административные органы управления, добиться автономии в рамках Российского государства. Отдельные представители бурятского национального движения даже участвовали в попытках создания марионеточного национально-государственного образования («Великая Монголия»). В 1920 г. на территории Дальневосточной республики на практике была реализована идея лидеров бурятского национального движения о национальном самоуправлении — создана Бурят-Монгольская автономная область ДРВ. Ее территория включала национальные административно-территориальные единицы. В них входила только территория, заселенная бурята-

ми. Аймаки и хошуны были расположены чересполосно с русскими уездами и волостями. С победой Советской власти на новые территориальные единицы была распространена советская система самоуправления.

*М. Петрик*

*Ангарская государственная техническая академия*

## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ М.М. СПЕРАНСКОГО ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СИБИРЬЮ**

Михаил Михайлович Сперанский был далеко не единственным, кто пытался упорядочить управление Сибирью. Первая попытка реформ состоялась в 1775 г. и завершилась принятием Учреждения для губерний. Но это собрание инструкций не учитывало местных особенностей и качественно не изменило управление.

М. Сперанским были разработаны и приняты к выполнению ряд законодательных актов, которые сыграли заметную роль в судьбе отдаленной окраины России. Среди них: уставы о сибирских городских и казаках, об управлении сибирскими народами, положения о земских повинностях, о вольном переселении крестьян в Сибирь. Особо следует выделить проект Сперанского «Учреждения дел управления Сибирских губерний», который был представлен 22 июля 1822 г. на утверждение императору Александру I.

В автобиографии о сибирском периоде деятельности Сперанский писал: «Два года поездок, изысканий, трудов невероятных обогатили... точным знанием местных нужд..., на которых был основан новый план управления для Сибири» (*Ермолинский Л.Л. Михаил Сперанский. Иркутск, 1997. С. 287*). По его мнению, для успешной реорганизации управления Сибирью предстояло:

- полнее учитывать условия и особенности сибирского края;
- усилить надзор за местной администрацией со стороны одного из центральных ведомств;
- передать личную власть должностных лиц в полномочия административных органов;
- совершенствовать отношения между органами местного управления;
- сократить управленческие расходы, повысив при этом эффективность всех служб.



Ранее при управлении Сибирью не учитывались местные особенности. Она управлялась также как Новгородская или Тверская губернии. Хотя имела такие особенности, как обширность территории, отдаленность от центра, слабую заселенность. Законодательство, по мнению Сперанского, должно учитывать народные нравы, этнографию, климат страны, ибо «местные различия всего важнее в таком обширном государстве, как Россия».

В отсчете о ревизии края Сперанский предлагал начать преобразование «с удобнейшего для самих губерний разделения». Рациональное разделение должно основываться на правильно понятых географо-экономических данных для Западной и Восточной Сибири, учитывать особенности земледелия и благоприятные условия для развития внутрисибирской торговли.

Разделение предусматривало создание двух Главных управлений, возглавляемых генерал-губернаторами (Западно-Сибирским и Восточно-Сибирским) с центрами в Тобольске и Иркутске (*Винокуров М.А., Суходолов А.П. Экономика Сибири: 1900–1928 гг. Новосибирск, 1996. С. 42*). Главное управление должно было служить высшим правительственным учреждением. Генерал-губернатор по-прежнему наделялся правами и полномочиями во всех областях жизнедеятельности. В качестве противовеса исполнительной власти, способного ограничить возможные злоупотребления, при генерал-губернаторах создавались советы из членов местного управления, а так же чиновников, назначенных «от короны». Это был совещательный орган. С его мнением глава управления был обязан считаться, но последнее слово оставалось за ним. Без утверждения председателя (генерал-губернатора) мнение совета не имели силы. Его члены не могли приостановить, а тем более запретить исполнение, но имели право представить свое решение высшему начальству.

Видя недостаточность такой организации, Сперанский писал «Правильнее было бы составить такой совет из лиц, управлению посторонних. Но, во-первых, составить его из дворянства или купечества невозможно, потому что в Сибири нет дворянства и весьма мало купечества, во-вторых, составить совет из чиновников посторонних было бы против экономии в людях» (*Ермолинский Л.Л. Указ. соч. С. 292*).

Начальники областей, в отличие от гражданских губернаторов, должны были сосредоточить в своих руках гражданское и военное управление, что имело существенное значение для наиболее отдаленных и пограничных частей края. Все управ-

ления подчинялись Главному управлению, а оно в свою очередь — Сенату.

Сперанский был сторонником коллегиальной формы правления, считая, что она помогает гарантировать законность и демократические начала. Совет, учрежденный при генерал-губернаторе, был задуман как исполнительный орган. В обязанность Главного губернского управления входил надзор за местными органами власти. Он должен был рассматривать вопросы, которые не могли быть решены на месте. На правах совещательного органа при Губернском управлении формировался губернский административный совет. Покровительствуя коллегиальности, Сперанский в то же время настороженно относился к ней. Там где требовались энергичные действия и живая инициатива, он считал неуместной излишнюю совещательность, «так как важные дела вершатся не учреждениями, а лицами.., а советы полезны только для совещания на предметы уже обдуманые...» (Ермолинский Л.Л. Указ. соч. С. 294).

Желая приблизить систему управления к насущным потребностям края и нуждам его населения, Сперанский позднее внес изменения в первоначальный проект организации совета Главного губернского управления. В состав совета решено было вводить по три члена по рекомендации генерал-губернатора и три от министра внутренних дел. Совет в его полном составе подлежал утверждению самого императора. Этот орган должен был наблюдать за действиями сибирской администрации, проверять ежегодные отчеты губернаторов, рассматривать жалобы на должностных лиц, составлять обзоры судебной практики, давать рекомендации судьям. В этой высшей апелляционной инстанции предлагалось пересматривать судебные дела и вопросы налогообложения, исполнение долговых обязательств и воинской повинности. Законотворческими полномочиями совет наделен не был: на всей территории Сибири действовало всероссийское законодательство. Он считал необходимым подчинить губернскую администрацию твердым законам и «сделать ее орудием правительства».

По убеждению Сперанского, законы не могли достичь цели без установления контроля со стороны власти на местах. Но она легко могла бы перейти в самовластие. Потому предстояло, во-первых, усилить надзор, собрав разобщенные его структуры в одно учреждение. Во-вторых, разделить и четко определить административные функции, прежде принадлежащие разным уч-

реждениям. В-третьих, упростить и улучшить делопроизводство, тем самым способствуя быстрому рассмотрению дел.

Одной из важнейших сибирских реформ был Устав об управлении сибирских инородцев. Права и обязанности местных народов до этого определялись отдельными указами и правительственными распоряжениями. Они были разрознены и часто противоречили друг другу. Все это создавало неразбериху и порой вело к серьезным конфликтам.

Согласно Уставу Сперанского была проведена замена натурального ясака денежным налогом, что способствовало укреплению товарно-денежных отношений в хозяйственной жизни местного населения. Инородцы получали земельные наделы, равные крестьянским — по пятнадцать десятин. Землевладение коренного сибирского населения представляло собой владение на правах частной собственности. Эти изменения свидетельствовали о замене отживающих феодальных отношений новыми — буржуазными.

Уставом была предусмотрена свобода вероисповедования и право добровольного принятия христианства. Также право отдавать своих детей в правительственные учебные заведения и открывать свои училища.

В основу административной реформы для кочевых народов был положен родовой принцип. Сперанским были установлены три ступени управления: низшая — родовое управление (для отдельных стойбищ рода), средняя — инородческая управа (для всего рода в целом), высшая — степная дума (для всего племени). Утверждалось право родовых общественных собраний, на которых решались вопросы внутренней жизни рода, раскладывались подати и повинности.

Много внимания уделил Сперанский кодификации обычного права аборигенов. Итогом работы стали свод степных законов кочевых инородцев Восточной Сибири и Сборник обычного права сибирских инородцев Западной Сибири. Кодифицируя нормы обычного права, реформатор стремился смягчить все жестокое, что в нем содержалось. Раздел свода «О правах и обязанностях семейных» включал такие положения, как свобода браков, ограничение многоженства, единобрачие инородцев — христиан, равные права супругов на имущество, лишение родителей прав на жизнь детей.

Сперанский видел в Уставе первый шаг на пути преобразования жизни народов Сибири. Сибирские реформы Сперанского

должны были привести в соответствие или, по крайней мере, приблизить организацию управления к насущным потребностям жизни.

Процесс претворения в жизнь основных положений сибирской реформы оказался нелегким. С трудом приживалась новая система управления. Она вновь оказалась под влиянием местной бюрократии и феодально-родовой верхушки. И, тем не менее, сибирскую реформу 1822 г. можно охарактеризовать как первый в истории России опыт регионального законодательства, учитывающий как общие интересы государства, так и интересы большого региона с многонациональным составом населения.

*Е. Рощупкина*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **«ГРЕШНО ТАИТЬ НАШЕ БЕЗЗАКОНИЕ...»**

Одной из важнейших проблем, сопровождающих развитие системы государственного управления, а также самоуправления на протяжении всей истории России, к сожалению, является проблема коррупции, взяточничества и бюрократизма. В средствах массовой информации нередко можно услышать или прочитать о вопиющих фактах корыстного использования своего служебного положения со стороны чиновников различных рангов, мэров городов, руководителей местных администраций. В последнее время это негативное явление приняло настолько угрожающие масштабы, что в 2008 г. в РФ была принята государственная программа по борьбе с коррупцией на всех уровнях власти.

Эта проблема имеет глубокие, уходящие в глубь веков, корни. Не обошла она стороной и процесс становления и развития системы управления и самоуправления в нашем крае, в том числе и в городе Иркутске.

В условиях бесправия народных масс и удаленности от центральной власти перед сибирской администрацией открывался широкий простор для разного рода злоупотреблений. В Сибири прошла галерея чиновников, прославившихся своим самодурством, взяточничеством, грабежами и насилием. Известно, что первый сибирский губернатор, князь Гагарин, был в 1721 г. «за неслыханное воровство» казнен по приказу Петра I. Этот сатрап жил в Сибири с «царской пышностью» и приобрел громад-

ное состояние. Почти одновременно с Гагариным был казнен за многие злоупотребления иркутский воевода Ракитин. По словам летописца, Ракитин «с первого вступления своего весьма с подведомственными ему жестоко поступал, ибо и за малые вины велел наказывать кнутом». Однажды Ракитин выехал за Байкал, где встретил возвращающийся из Китая казенный караван и ограбил его. Воеводу вызвали в Петербург и там казнили.

В 1731 г. императрицей Анной Иоанновной для управления Иркутской провинцией был назначен вице-губернатор Алексей Жолобов. Однако изменение в административном руководстве не уничтожило прежних злоупотреблений. Если иркутские воеводы, находясь в зависимом положении от сибирского губернатора, с опасением брали взятки, то «вице-губернаторы, стали брать взятки с сознанием своей безнаказанности». Так, вице-губернатор Жолобов за свое трехлетнее пребывание в Иркутске (1731–1733 гг.) «пребрал своевольно свое излишнее жалованье... и по следствию взяток деньгами и проч. и через непорядочные свои в противность нашим (правительственным) указам поступки, нажил 34 тыс. 821 рубль» (*Иркутская летопись (Летописи Пежемского и Кротова). Иркутск, 1911. С. 46*).

Особенно дурную славу оставил о себе иркутский губернатор Немцов. Это был человек «неблагоданмеренный, употреблявший непомерную строгость собственно для того только, чтоб брать более взяток и наживать более денег». Со своими подчиненными Немцов «обходился неблагоприятно и определял к должностям не иначе, как взяв значительные подарки». Первый его помощник, «правитель» губернской канцелярии Дукучаев, был не меньшим взяточником, чем сам губернатор. Многих своих подчиненных Немцов избивал собственноручно. Иркутский летописец рассказывает, что некоего Бурцова губернатор «приказал привязать к столбу и долго держал на этой привязи, дабы навести страх на других» (*Иркутская летопись... С. 50*). Сохранилось также предание о покровительстве Немцова разбойнику Гандюхину, который зимой «тайно» жил в городе в доме одного купца. Немцов часто посещал этот дом, встречался там с разбойником, «подолгу беседовал с ним» и даже получал от него часто награбленную добычу. Губернатор даже завел свою «глухую команду», которая разъезжала по городу и его окрестностям под предлогом дозоров, учиняла различные буйства и грабежи.

Система управления определялась всем режимом крепостнического государства, основанного на самовластии царя, дворянс-

тва и чиновников и бесправии народных масс. В этой атмосфере воспитывались «сибирские сатрапы» (выражение декабриста Штейнгеля), подобные Гагарину, Жолобову, Немцову и другим.

Положение со злоупотреблением власти в Сибирской губернии и городе Иркутске не изменилось и в начале XIX в. В 1806 г. сибирским генерал-губернатором был назначен Иван Пестель (отец будущего декабриста Павла Ивановича Пестеля), а иркутским губернатором — Трескин. Это были типичные представители сибирской администрации начала XIX в. По словам М. Геденштрома, Трескин считал губернию своей вотчиной, «а себя полновластным в ней приказчиком или управляющим» (*цит. по: Баснин П.П. Из прошлого Сибири. Мученики и мучители // Исторический вестник, 1902. С. 533*). Под властью Пестеля находилась огромная территория, простирающаяся от Урала до Камчатки, которой он управлял в течение 14 лет «в эпоху глубочайшего бесправия, жестокости, ужасающего лихоимства».

Пестель, стремясь закрепить за собой почетную и прибыльную должность сибирского генерал-губернатора, добивался расширения административных полномочий и стремился пресекать все жалобы на действия местной администрации. После кратковременного пребывания в Сибири генерал-губернатор уехал обратно и стал управлять обширным краем из Петербурга. Между тем столичная почта приходила в Иркутск через месяц. Легко представить поэтому существовавшую тогда волокиту. Административная система Пестеля состояла в том, что он предоставлял губернаторам возможность распоряжаться на месте по своему усмотрению, а сам направлял все усилия к тому, чтобы перехватить жалобы на сибирских администраторов, поступавшие в Петербург.

Правой рукой Пестеля был иркутский губернатор Трескин. Современники называли его «сибирским лиходеем» и «кровопийцем». Поборы деньгами и натурой как с отдельных лиц, так и с целых обществ стали обыденным явлением. Дело дошло до того, что «подарки», т.е. взятки чиновникам официально включались в расходную часть местных бюджетов. Поборы и взятки вымогались под разными предлогами. Иркутскому губернатору Трескину, например, было «подарено» на именины соболей на 3 000 р. В доме Трескина всегда сидел лакей-фаворит, который записывал, кто что принес, в доме всегда толпились «купцы с кулками, со свертками, цибиками, с пакетами и тому подобными» (*Кудрявцев Ф.А., Силин Е.П. Иркутск. Очерки по истории города. Иркутск, 1947. С. 101*).

Несмотря на отсутствие гласности и жестокие репрессии, полицейскую слежку, различные группы сибирского населения стали выражать свое негодование против многочисленных злоупотреблений чиновников. На базарах и площадях среди крестьян, ремесленников и мелких торговцев происходили, по свидетельству современников, «разглагольствования». В Иркутске вокруг одного из образованнейших людей своего времени, знатока монгольского и китайского языков А.В. Игумнова группировался небольшой кружок местной интеллигенции, недовольной деспотическими действиями Пестеля, Трескина и других чиновников. На Игумнова поступали доносы, что его гости «сильно хулят» власти и «смеются над особой» генерал-губернатора. В письмах своим друзьям в Петербург Игумнов сообщал о злоупотреблениях иркутской администрации. «Грешно таить наше беззаконие, — говорил Игумнов, — Мои друзья в Петербурге должны повлиять на улучшение наших дел. Я им все сообщаю и даже иной раз прошу заступничества». Среди противников Трескина были талантливые представители немногочисленной тогда интеллигенции: историк П.А. Словцов, писатель И.Т. Калашников, инженер Г.С. Батеньков (будущий декабрист). В Петербурге за некоторых иркутян, обиженных Пестелем и Трескиным, заступался поэт Г.Р. Державин.

Однако за всем, что поступало из Сибири, был установлен строгий надзор: жалобы, письма, корреспонденции и газеты перехватывались. Челобитников подвергали наказанию. Так, А.В. Игумнов подвергся различным притеснениям, был отдан под суд и отстранен от должности. Игумнову запретили въезд в Иркутск и предписали верхнеудинскому исправнику приняться «как следует» за «ученого китайца» и «пожать его, как жмут тво-рог перед пасхой» (*Кудрявцев Ф.А., Силин Е.П. Указ. соч. С. 100*). По малейшему подозрению иркутские сатрапы отдавали людей под суд, заключали в остроги, отправляли в ссылку. Людей «непривилегированного звания», т.е. крестьян, мещан, «ясачных иноверцев» подвергали жестоким истязаниям розгами.

Несмотря на старания Пестеля и Трескина пресекать малейшие попытки жалоб на действия сибирской администрации, эти жалобы сыпались со всех концов Сибири. Правительство Александра I, заявлявшее прежде о том, что оно «в усердии Пестеля никогда не сомневалось», было вынуждено обратить более серьезное внимание на положение сибирских дел. В октябре 1818 г. кабинет министров признал необходимым сменить Пестеля, рас-

следовать его действия, назначить в Сибирь нового генерал-губернатора и принять меры к ограничению самовластия местной администрации. Александр I, долго затруднявшийся в назначении генерал-губернатора обширного края на смену Пестелю, остановил, наконец, свой выбор на М.М. Сперанском. 22 марта 1819 г. был издан указ о назначении его генерал-губернатором Сибири с довольно обширными полномочиями по ревизии действий местной администрации.

Назначение Сперанского на пост генерал-губернатора Сибири было громовым ударом для иркутских чиновников. По словам современников, Трескин, узнав об увольнении своего покровителя и о предстоящей ревизии, «постарел двадцатью годами». Правитель губернской канцелярии Беляевский от глубокого переживания сошел с ума и вскоре умер. Время, проведенное в ожидании Сперанского, принадлежит к числу самых тревожных дней в жизни иркутских чиновников.

Сперанский нашел в обширной Иркутской губернии, во главе которой стоял Трескин, огромное число злоупотреблений. Сначала многие жители, запуганные свирепым начальством, боялись даже открыто жаловаться на него. Нижнеудинский исправник Лоскутов, беспощадно поровний крестьян и ссыльно-поселенцев, угрожал всем жалобщикам расправой. «Страх его десятилетнего железного правления был таков, что на первых станциях не смели иначе приносить жалоб, как выбегая тайно на дорогу из лесов», — писал Сперанский.

В Иркутске Сперанский убедился, что Трескин имел целую сеть «не только из всех чиновников, с коими делился, но и даже из всех почти купцов, с коими производил торговлю». Это были взяточники, вымогатели, растратчики, ростовщики и торгаша-монополисты. Жалобы на их злоупотребления поступали со всех сторон. В Иркутске была раскуплена вся гербовая бумага, на которой писали прошения. Когда крестьянам было разрешено устное заявление жалоб, двор, где они принимались, не мог вместить всех желающих.

В одном из своих писем Сперанский указывал, что злоупотребления, обнаруженные им в Сибири, так велики, что другой, менее обильный край был бы совершенно подавлен ими. К сожалению, большинство виновников, привлеченных к ответственности по ревизии, были освобождены от всякой ответственности. Ивана Пестеля отстранили от должности сибирского генерал-губернатора. Иркутский губернатор Трескин



был предан суду. Сенат постановил лишить его чинов и знаков отличия.

Сперанский пытался упорядочить управление Сибирью, но отдельные мероприятия против злоупотреблений и небольшие изменения в формах этого управления не смогли искоренить зла и произвола чиновников. Злоупотребления продолжались и после ревизии Сперанского. В.И. Вагин в своих воспоминаниях «Сороковые годы в Иркутске» рассказывает, что и тогда «взятничество чиновников было почти всеобщее».

Чиновничий произвол, безусловно, неблагоприятно сказывался на развитии Иркутска, но, невзирая на это, XVIII и XIX вв. были периодом его формирования как крупнейшего города, как торгового и административного центра Восточной Сибири.

*Д. Уварова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **К ИСТОРИИ ВЕРХНЕМАРКОВСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Поселок Верхнемарково расположен на северо-востоке Усть-Кутского района. Верхнемарковское муниципальное образование граничит с Катангским, Киренским районами, Подымахинским сельским и Янтальским городским поселениями Усть-Кутского муниципального образования, площадь его около девятисот тысяч гектаров. В состав Верхнемарковского сельского поселения входят поселок Верхнемарково, поселок Заярново, село Марково, село Назарово, деревня Глухово, деревня Тира.

История деревни Марково началась в середине XVII столетия. Существуют две основные версии того, кто является ее основателем.

Кипрюшка Марков, русский крестьянин, уроженец Тамбова, пришел на Лену вместе с Ерофеем Хабаровым в середине 1640 г. XVII столетия. Очень уж ему понравились эти места, и соорудил он здесь с товарищами своими вместе первые избы, заложив тем самым деревню, которой предстояла долгая жизнь и трудная, славная судьба. Привезли с собой в дерюге хлебные злаки, смастерили соху с железными сошниками, деревянную борону, серпы, косы-горбушки, топоры. А в ближайшую весну засеяли первые десятины земли. Близ Марково возникли такие поселения,

как Мысово (за мысом), Глухово (за глухим лесом), Заярново (за яром), Оболкино (по фамилии первого поселенца), Мироново, Матвеево, Елань. Все эти поселения имеют свою родословную, происходящую от рода Марковых. Марково и Верхнемарково — это названия одной деревни, которая позже стала поселком на реке Лене. Второе название появилось значительно позже, уже в XX столетии. Однако же первое название не исчезло и существует по сей день — так называется район поселка на правом берегу.

Вторая версия происхождения деревни Марково связывается с сообщениями летописи о том, что здесь жил холоп царя Михаила Федоровича Романова по имени Марчко. «1646 года, марта в 11 день» он просит царя отпустить его, поскольку жить ему «на усть Куты реки у соли в пашне невозможно. А женишко мое живет на Русе, в Вологоцком уезде, скитаецца меж двор». Каким-то образом холоп царя Марчко Никитин был направлен сюда на поселение и пахал государеву «пашню на усть Куты реки у соли по три десятины ржи на всякий год на государевых лошадях» (*Хензыхенов Е. История одного поселка. 2006. С. 1–3*). По некоторым данным Кипрюшка Марков является сыном Марчка Никитина (раньше фамилии брали по имени отца: Марков — значит сын Марка или Марчка, как в данной ситуации).

Жизнь в селе шла своим чередом, пока фонтан нефти в 1962 г. не переменял всю его жизнь. До середины XX в. Верхнемарково было центральным местом всех близлежащих деревень и сел, здесь располагались сельсовет, почта, медпункт, школа, детские сады, колхоз, метеостанция. В красивейшей на Лене церкви уже располагался клуб, шли танцы и кино. Первую нефтяную скважину пробурили на правом берегу в поселке Верхнемарково, на его окраине. Колхозный поселок превратился в городок нефтяников. Началось активное освоение и застройка территории левого берега. В поселке появляются улицы и микрорайоны, получившие название в честь этого знаменательного события: Фонтанная, Нефтяников, Энтузиастов, Мечтателей, Эфименко, Кравченко (последние две улицы были названы в честь погибших при разработке скважин) и другие. Весть о Марковском фонтане облетела всю страну. На XIX съезде комсомола был брошен клич: «Комсомольцы! На Лену!» Тысячи добровольцев из разных уголков Советского Союза ринулись в Сибирь, железнодорожные билеты раскупались за три-четыре месяца до поездки, кто-то ехал за «длинным рублем», кто — за «романтикой и запахом тайги», а точнее нефти, кто — по распределению.

Отовсюду съезжались буровики, строители, механизаторы. В связи с этим в обиход жителей поселка вошли специальные слова: «скважина», «пластовое давление» и даже труднопроизносимые, такие как «кембрийская нефть» и «меркаптаны». Последнее слово знали все — от мала до велика, так как «меркаптаны» — это самые зловонные вещества, которые выделяются с добычей и переработкой нефти.

В 1980 г. поселок был на пике своего развития: каждые 15 минут курсировал паром через реку Лена. Шли пассажирские теплоходы «Заря» и «Полесье» из Усть-Кута в Киренск, останавливаясь в поселке, в отдаленные микрорайоны поселка шли автобусы (пять маршрутов для перевозки школьников), действовал аэропорт, принимавший здесь самолет АН-2 (два рейса в день), вертолеты Ми-8, Ми-6, Ми-24 и др.

Сразу после 1962 г. началось активное освоение и застройка территории левого берега. Также в это время открылись: новое здание больницы и фельдшерские пункты в отдаленных деревнях. Новое здание школы и детские сады, дополнительные пункты связи, спортивный комплекс «Кембрий», дома культуры, магазины и пекарни, электростанции, банно-прачечный комбинат. Численность населения возросла до пяти тысяч человек. Все взрослое работоспособное население имело работу. Из нижеприведенной таблицы видно, что самым большим предприятием была Ленская нефтегазоразведочная экспедиция, она объединяла приблизительно 20% всего населения поселка.

**Занятость населения основных предприятий  
Марковского сельского Совета на 1 января 1988 г.**

Название предприятия	Количество работников
Ленская нефтегазоразведочная экспедиция	1 115
Автотранспортное предприятие	805
Совхоз «Марковский»	300
Леспромхоз «Марковский»	255
Марковская экспедиция геологического исследования скважин	121
Сельский Совет (Марковская средняя школа, Марковская участковая больница)	322
Нэпская экспедиция	78

Составлено на основе данных архива Марковского сельского совета.

Тем не менее, поселок был все же оторван от «Большой земли», так как он находился в тайге. В летнее время продоволь-

твие в отдаленные населенные пункты доставлялись большими партиями, период навигации на реке был непродолжительным. Суровый климат давал о себе знать — минусовые температуры и снег в сентябре сковывали Лену — главную продовольственную «артерию Сибири», воздушным транспортом доставлять груз было экономически не выгодно, а железной и автомобильной дороги не было вовсе. Эти обстоятельства диктовали быстрые темпы развития сельского хозяйства.

Совхоз «Марковский» развивал все отрасли сельского хозяйства: животноводство, растениеводство, полеводство. Выращивался не только корм для скота, но и продовольствие для всего поселка. Руководство совхоза принимало решение по созданию поселковых столовых, магазинов, находящихся на полном обеспечении совхоза. Закупалась новая сельскохозяйственная техника, осваивалось новое доильное оборудование, также совхоз занимался разведением пушного зверька — помеси норки и хорька, называемого хонориком.

В поселке была организована агропромышленная станция, она занималась испытанием и разведением новых зерновых культур, неприхотливых в уходе и стойких к заморозкам. Совхоз занимался выращиванием ячменя, овса, ржи, крупчатых и бобовых культур, также сенажа, фуража и компонентов, для производства силоса (овес, кукуруза, подсолнечник). Хотя прилегающая к поселку местность не обладала большим потенциалом сельхозугодий, но, тем не менее, она производила достаточные объемы продукции. Необходимо отметить энтузиастов колхозного производства, без которых не было бы сельхозпродукции, необходимой поселку. Большая группа работников совхоза была отмечена высокими наградами — это Герой Социалистического Труда Игнатьев Леонид Михайлович, кавалеры ордена Ленина Чупров Фаддей Евгеньевич, Чупров Михаил Прокопьевич, Космаков Иван Семенович, Марков Алексей Иннокентьевич, Гришаев Василий Никифорович. На пике своего развития (1989 г.) совхоз построил целый микрорайон в четыре улицы, которые насчитывали почти 200 дворов. В хозяйстве в то время было свыше 700 голов дойных коров и тысячи голов мясного скота. Частные подворья также занимались разведением коров, лошадей, коз, овец, птицы, кроликов и др.

С началом перестройки перестали поступать инвестиции во все отрасли государственного производства. В первую очередь это коснулось предприятий, занятых разведкой полезных иско-

паемых. Расформирование Ленской нефтегазоразведочной экспедиции было шоком для всех жителей поселка — закрывалось самое крупное предприятие, обеспечивающее работой почти 1 500 чел. Сначала начали консервировать скважины, оставляя их до «лучших времен», а далее уже следовало сокращение штата. Также были полностью расформированы Нэпская и Марковская экспедиции, занимающиеся поиском и разработкой месторождений. Возрос уровень безработицы. В поселке был открыт филиал Усть-Кутского Центра занятости населения. В Центр занятости обратилось сразу около тысячи человек.

В 1990-е гг. начинается отток населения из поселка. За 1994–1996 гг. из поселка уехали примерно 1 000 чел. Сельское хозяйство новый уклад жизни тоже не обошел стороной. Переизбыток производства совхоза «Марковский» был очень велик. Молочную и мясную продукцию начали отправлять на переработку в город Усть-Кут, устанавливая на пассажирских теплоходах цистерны для перевозки молока, холодильное оборудование для перевозки мяса. Зимой возили продовольствие на автомобильном транспорте. К тому времени уже была сделана автомобильная трасса. Хотя трассой ее было назвать очень трудно: гравийная дорога протяженностью 150 км, время в пути составляло примерно 4,5 часа. Собственных способов и возможности переработки у поселка не было (*Архивные материалы Верхнемарковского муниципального образования*).

Сейчас поселок переживает свое второе рождение. С 2000 г. нефтяная компания «Дулисьма» начала разработку Дулисьминского месторождения. Иркутская нефтяная компания занимается разработкой Марковского, Ярахтинского, Верхнеченского месторождений, добычей нефти и природного газа. Начало добычи нефти очень тесно связано со строительством и эксплуатацией участка трубопровода Верхнемарково–Усть-Кут. Трубопровод в перспективе решит многие проблемы поселка, в том числе экологические. Предполагается, что избыток нефти не будет сжигаться, впитываться в землю или стекать с мелкими ручьями и грунтовыми водами в реку Лена, а переправляться в город Усть-Кут, а далее в нефтеперерабатывающие города, такие как Ангарск. Также трубопровод решит многие экономические проблемы региона.

Сельское хозяйство в поселке к 2000 г. было уже в упадке. Площадь сельхозугодий снизилась примерно на две трети, численность крупного рогатого скота составляла чуть более 200 го-

лов. С началом нефтедобычи в поселке выросло население. Поставлять молоко и мясо из Иркутска, Усолья-Сибирского, Баяндая было очень накладно. То, что осталось от одного из самых крупных совхозов, оставляло желать лучшего. Полуразрушенные, давно не эксплуатированные коровники, сломанная сельскохозяйственная техника. В поселке стали организовываться фермерские хозяйства. Жители занимались восстановлением совхоза — одни сеяли ячмень и овес, другие занимались заготовкой фуража для скота. Также начали восстанавливать животноводство. В 2001 г. совхоз «Марковский» стал филиалом Усть-Кутского муниципального сельскохозяйственного предприятия «Лена». Возглавил совхоз коренной житель поселка Александр Владимирович Кугук. Сейчас он и 11 его соратников трудятся в совхозе. Общее стадо совхоза составляет 92 головы крупного рогатого скота. Реализация молока в поселке невозможна — нет перерабатывающих заводов, санитарно-эпидемиологическая станция выдвигает слишком жесткие требования. Отправлять в ближайший город — слишком накладно. В основном молочная продукция уходит на выпойку телят, а продажа населению составляет примерно 100–120 литров в день. Задолженность по заработной плате составляет приблизительно 700 тыс. р. Фактически работа организована на чистом энтузиазме (Антипина О. *Здесь был бы город Нефтеленск // Ленские вести. 2008. 1 мая*).

Решением Усть-Кутского муниципального образования Марковский филиал был отделен от головного сельскохозяйственного предприятия «Лена». Финансирование совхоза теперь осуществляется и за счет областного бюджета. Местное самоуправление помогает в развитии и восстановлении совхоза, принимает все необходимые решения, чтобы сельское хозяйство не исчезло в поселке как таковое. Развитие сельскохозяйственного производства для поселка необходимо как для поддержания занятости, так и для формирования местной минимальной продовольственной базы в условиях устойчивого регионального дефицита молока и мяса.

Организация постоянного диалога между администрацией поселка и представителем сельскохозяйственного производства дает возможность представлять и защищать интересы сельского хозяйства на местном, федеральном и региональном уровне. Прочный союз двух организаций даст возможность восстановить сельскохозяйственное производство в поселке.

## СТАНОВЛЕНИЕ САМОУПРАВЛЕНИЯ БУРЯТ ИРКУТСКОЙ ГУБЕРНИИ В НАЧАЛЕ XX в.

К началу XX в. среди бурят Иркутской губернии развитие товарно-денежных отношений зашло довольно далеко. С развитием товарного земледелия и скотоводства усилились применение наемного труда в сельском хозяйстве, классовая дифференциация бурятского крестьянства. Вместе с тем в бурятских улусах сохранились также пережитки патриархально-феодального строя. В хозяйстве иркутских бурят причудливо переплетались элементы различных общественно-политических укладов — патриархального, феодального и капиталистического.

Революция 1905 г. явилась мощным толчком к небывалому подъему национального самосознания народов Российской Империи. В июле 1905 г. в селе Бохан совещались представители пяти бурятских ведомств, а в с. Ользоны — представители Иркутского и Верхоленского уездов. На последнем совещании прозвучала мысль о бурятском самоуправлении. В том же месяце в деревне Нижне-Середкино Евсеевской волости собрался съезд бурят Балаганского уезда. На нем было решено собрать общегубернский съезд бурят. Он состоялся 21–26 августа 1905 г. в Иркутске. Присутствовало 77 делегатов от большинства бурятских ведомств Иркутской губернии (*История Усть-Ордынского бурятского автономного округа. М., 1995. С. 258*). 7–12 апреля 1917 г. в Иркутске проходил I губернский бурятский национальный съезд. Он требовал разработки нового земельного законодательства, с тем, чтобы бурятам были переданы земли, находившиеся раньше в их фактическом пользовании (*История Усть-Ордынского бурятского автономного округа. С. 270*). Те же самые вопросы обсуждались 23–26 апреля 1917 г. в Чите на I общенациональном съезде бурят Иркутской губернии и Забайкалья. На нем был создан Бурятский национальный комитет (Бурнацком) с резиденцией в Чите. В Иркутске действовал его отдел — Иркутский национальный комитет (*История Усть-Ордынского бурятского автономного округа. С. 271*).

Очередной общепобурятский съезд, проходивший с 28 ноября по 5 декабря 1917 г. в Верхнеудинске, постановил ввести в аймаках явочным порядком национальные земства. 25 января

1918 г. Иркутская губернская комиссия по введению земств под председательством правого эсера П.Д. Яковлева утвердила решение об образовании Ангарского, Эхирит-Булагатского и Тункинского земств и выделила для этих целей 2 500 р. (*История Усть-Ордынского бурятского автономного округа. С. 341–342*). Конечно, эта сумма была незначительна, но знаменателен тот факт, что губернское управление земств признало, наконец, право бурят на национальное самоуправление.

Весной 1918 г. при орготделе Центрального Исполнительного Комитета Советов Сибири (Центросибири) был создан сектор организации Советской власти в бурятских улусах. Руководила им М.М. Сахьянова, а входили в него не только большевики, но и левые эсеры. 25–30 апреля 1918 г. в Иркутске проходил съезд представителей бурятского населения губернии. В его работе приняли участие 75 делегатов от хошунов (хошун — административно-территориальное звено), земских и кооперативных организаций, а также от учащейся молодежи черемховских рабочих-бурят. Он должен был рассмотреть отчет о деятельности Иркутского отдела Бурнацкома и земских учреждений, продовольственный вопрос, состояние народного образования и здравоохранения.

В начале 1918 г. в Иркутской губернии были образованы три аймака, два из них — Ангарский и Эхирит-Булагатский — на территории современного Усть-Ордынского Бурятского округа. Во главе Ангарской земской управы стоял Ц. Асалханов, Эхирит-Булагатской — А. Убугунов. Существовали также повсеместно хошунные управы. Одновременно делались попытки организации Советов. В начале 1918 г. были созданы Новониколаевский Совет крестьянских и бурятских депутатов, распространивший свою деятельность на пять русских сел и два улуса: Байтогский и Хутургунский, и Шарахерский, объединивший семь улусов с 783 жителями. Организовали их солдаты, вернувшиеся с фронта, буряты-бедняки и русские крестьяне (*История Усть-Ордынского бурятского автономного округа. С. 346–347*).

25 января 1920 г. Булагатский хошунный ревком постановил ликвидировать все колчаковские учреждения, в том числе и земские. Подобные решения приняли в течение января-февраля 1920 г. все ревкомы Эхирит-Булагатского и Ангарского аймаков. В начале февраля 1920 г. Исполком Иркутского Совета постановил ликвидировать губернское земство. С этого момента власть в уездах и аймаках безраздельно уже была в руках рев-



комов. В ноябре 1920 г. в бурятских аймаках началась избирательная компания в Советы. Прошла она в целом организованно и в короткие сроки. В декабре прошли первые аймачные съезды Советов рабочих и крестьянских депутатов. На них были избраны исполнительные комитеты и приняты решения о всемерной поддержке Советской власти.

30 мая 1923 г. Президиум ВЦИК принял следующее постановление: «Объединить в одну Бурят-Монгольскую Автономную Социалистическую Советскую Республику автономные области бурят-монголов Сибири и Дальнего Востока с центром в г. Верхнеудинске. Специальной комиссии в составе представителей Сибревкома, Дальревкома и Автообластей бурят-монголов Сибири и Дальнего Востока под председательством представителя Народного комиссариата по делам национальностей поручено определить точные границы образуемой республики бурят-монголов, которые должны быть представлены на утверждение ВЦИК не позже 1 августа 1923 г.». 13 июня 1923 г. это постановление было подтверждено и конкретизировано ВЦИК. В состав Бурят-Монгольской АССР вошли территории двух автономных областей и часть Прибайкальской губернии. Всего было образовано восемь аймаков (Агинский, Аларский, Боханский, Баргузинский, Троицкий, Тункинский, Хоринский, Эхирит-Булагатский и один уезд (Верхнеудинский) (*История Усть-Ордынского бурятского автономного округа. С. 383–384*).

4 декабря 1923 г. открылся первый съезд Советов Бурят-Монгольской АССР. Съезд избрал Центральный исполнительный комитет (ЦИК) БМАССР. Первая сессия ЦИКа утвердила Совет народных комиссаров БМАССР. Председателем ЦИКа стал М.И. Амагаев, а председателем СНК — М.Н. Ербанов (*Тармаханов Е.Е. История Усть-Ордынского бурятского автономного округа. Улан-Удэ, 2003. С. 115*). В 1927–1928 гг. в ходе нового районирования на территориях аймаков было произведено укрупнение сономов. В Аларском аймаке их вместо 25 осталось 17, в Боханском вместо 20 — 13 сономов, Эхирит-Булагатском вместо 38 — 18 (*История Усть-Ордынского бурятского автономного округа. С. 387*).

27 сентября 1937 г. «Известия», орган ЦИК СССР, Всесоюзного Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (Москва), а на следующий день — 28 сентября — «Восточно-Сибирская правда» (Иркутск) и «Бурят-монгольская правда» (Улан-Удэ) опубликовали

постановлении ЦИК СССР от 26 сентября за подписями М. Калинина и А. Горкина «О разделении Восточно-Сибирской области на Иркутскую и Читинскую области». Этим же постановлением объявлялось и о создании двух бурят-монгольских национальных округов: Агинского — с подчинением Читинской области, и Усть-Ордынского — Иркутской. При этом в составе Усть-Ордынского Бурят-Монгольского национального округа (УОБМНО) включались 3 аймака (Аларский, Боханский и Эхирит-Булагатский), 3 сельских совета (Середкинский, Евсеевский, Казачинский) Кировского района и один сельсовет (Усть-Осинский) Балаганского района Иркутской области (*История Усть-Ордынского бурятского автономного округа. С. 434*). 19 октября 1937 г. по постановлению Иркутского областного исполкома был создан организационный комитет по формированию национального округа. В состав комитета вошли: председатель А.В. Петухов, члены — С.П. Кушнир, Д.А. Басаев, П.Г. Похилой, С.К. Бутуханов и А.М. Тетерин (*Тармаханов Е.Е. Указ. соч. С. 133*). В 1938–1939 гг. сформировались органы управления округа: земельный отдел, отделы коммунального хозяйства, народного образования, торговли, здравоохранения. Появились прокуратура, суд, милиция, военкомат и др. Так в составе Иркутской губернии был сформирован бурятский национальный округ.

## СОСЛОВНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРИБАЙКАЛЬЕ

---

А. Белова

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### СТЕПНЫЕ ДУМЫ — ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ БУРЯТ ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ

В XVIII–XIX вв. интересы российского государства в Сибири определялись не только экономическими, но и политическими соображениями, связанными, прежде всего, с необходимостью укрепления позиций Российской империи на Востоке. В целях сохранения целостности государственной территории и стабильности ее отдаленных границ особое внимание уделялось Восточной Сибири. В управлении Сибирью власти пытались найти гибкую и оптимальную модель, в которой бы сочетался жесткий диктат центра и геополитические и этнические особенности коренных жителей Азиатской России.

В июне 1822 г. Александр I утвердил принятый сибирским комитетом «Устав об управлении инородцев», регламентирующий многие стороны жизни аборигенов с сохранением национальной самобытности и традиций. В соответствии со статьями «Устава...» законодательством для кочевых племен устанавливалось их собственное родовое управление: «Кочевые инородцы составляют особенное сословие в равной степени с крестьянством, но отличное от оногo в образе управления; инородцы управляются собственными своими Родоначальниками и почетными людьми, из коих составляется их степное управление; кочующие управляются по степным законам и обычаям каждому племени свойственным» (*Балданов С. С. Административное управление Российским государством Бурятией (конец XVII–начало XX вв.). Улан-Удэ, 2005. С. 87*).

Высшей ступенью местной власти для кочевых инородцев стали Степные думы, построенные на основе идеи общинно-родовой демократии, по форме они являлись национально-территориальным самоуправлением. Особой формой управления являлись общественные собрания — сугланы при Степных думах, созываемые для обсуждения вопросов о сборах и повинностях, о земельных делах, об избрании должностных лиц и т.д. Таких собраний во всех бурятских ведомствах проводилось достаточно много.

Власть местных органов была наследственной, она принадлежала «родоначальникам» и «почетным родовичам», избирательные должности были пожизненными, должности занимались «...всегда по выборам и смотря по качеству ума и способности и во всяком случае соблюдая при выборах совершеннолетия» (Лыскова В.Ц. *Из истории местного самоуправления бурят // Прошлое, настоящее, будущее: материалы межрегиональной научно-практической конференции 27 сентября 2004 г. Иркутск, 2004. С. 65*). Должностные лица избирались общими собраниями, на которых присутствовали родоначальники, почетные буряты и сайты, т.е. лица, принадлежавшие к той же привилегированной группе нойонов, но не занимавшие административной должности. Избранные заседатели думы, второй тайша, кандидат в тайши утверждались в должности Военным губернатором области, главный тайша — генерал-губернатором края. Без утверждения губернаторов любые важные решения собраний были недействительны.

Следующее описание касается бурят Балаганского ведомства, но оно отражает общую картину выборов в думах: «...Во время сугланов, имеющих предметом выбор тайши, все ведомство разделяется на партии, каждая партия выставляет своего кандидата. На время выборов тайши командирится, обыкновенно, из главного управления Восточной Сибири чиновник для наблюдения за порядком и правильностью выборов, так как тайша в звании утверждается генерал-губернатором. Начинаются интриги, каверзы и подкупы. Богатые и бедные буряты лезут из кожи вон, лишь бы только их партия восторжествовала. Во сколько ведомству обходится выбор тайши, про это один Бурхан (Бог) только знает...» (Ордынский А.К. *Очерки бурятской жизни. Тобольск, 1896. С. 30–31*).

При избрании на должность существовали определенные требования, которые были зафиксированы в ранних традиционных нормах управления бурят. Так, например, ольхонские буряты постановили: «с издавна упрочившимися обычаями установлено у нас чтобы выборы на почетные обязанности удаивались люди зажиточные, солидные, пользующиеся уважением сородичей» (Лыскова В.Ц. *Указ. соч. С. 66*).

Особенностью органов административного управления бурят являлось ведение документации и делопроизводства на двух языках — на русском и старомонгольском. В «Уставе...» имелось отдельное положение, согласно которому в Степных ду-

мах было дозволено вести письменное производство дел и иметь делопроизводителя.

Степные думы являлись основными органами инородческого самоуправления, поэтому их практическая деятельность была самой разнообразной. Среди этого многообразия деятельности все же выделялись главные. Ими были раскладка и взыскание казенных сборов, ясака, выполнение различных повинностей, служба царскому правительству и его администрации. Бурятские Степные думы наделялись правом осуществления суда и судопроизводства. Фактически все судопроизводство строилось на основе степных законов. На их основе решались дела, относящиеся к внутренним взаимоотношениям бурятского общества. В фондах Степных дум отложилось многочисленное количество дел по нарушению общественного порядка, документов о разрешении вопросов семейно-брачных и имущественных отношений, споров и исков, соблюдение общественной нравственности согласно местным традициям. Существовали также особые законы Степного суда, например, «за оскорбление своих главных родоначальников виновный мог подвергнуться «платежу бесчестия» от 3 до 50 ударов розгами» (*Лыскова В.Ц. Указ. соч. С. 68*).

Степные думы играли исключительно важную роль в развитии хозяйственной деятельности бурятского народа и его культуры. Инородцы Иркутской губернии в большей мере занимались земледелием, чем скотоводством. Степные думы здесь вели учет посевных площадей, урожая, собираемого с полей, роста поголовья скота. Они оперативно реагировали и на крупные падежи, вызванные засухой, сильными морозами. Все инородческие Степные думы выполняли обязанности по улучшению условий жизни и быта, хозяйственной деятельности и культуры соплеменников.

Значение Степных дум видится еще и в том, что они внедряли в хозяйственную практику новые формы трудовой деятельности, в обогащении жизненного опыта, в укреплении новых способов и приемов хозяйствования. Характерным в этом плане является проведение под эгидой Степных дум ежегодных ярмарок и базаров.

Таким образом, роль и значение деятельности Степных дум в сохранении и соблюдении политических, социальных и духовно-нравственных норм, правил и требований, в обустройстве быта, в развитии хозяйственной деятельности, культуры и образования, в духовном обогащении народа исключительно велика. Ведь их деятельность позволила сохранить традиционный образ жизни,

уникальную этнокультуру, и в то же время приобщить бурят к российской государственности, новым формам хозяйствования.

*А. Васильева*

*Иркутский государственный технический университет*

## **ОСОБЕННОСТИ КАЗАЧЬЕГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

История местного самоуправления относится к числу социально значимых научных тем, разработка которых является особо актуальной в условиях поиска конкретных путей национально-государственного, экономического и духовного возрождения страны. Современные исследователи все больше обращают внимание на традиционно сложившиеся формы местного самоуправления в отдельных регионах России. В этой связи научный интерес представляет исторический опыт казачьего самоуправления. Ценность его состоит в том, что принципы местного самоуправления казаков содержали в себе важнейшие черты гражданского общества: общественный контроль над структурами управления, гласность, относительную независимость от госаппарата, демократизм.

Становление управленческих органов казачества происходило естественным путем на протяжении длительного времени. Традициями общинной казачьей жизни было обусловлено сочетание административной, хозяйственной и социальной функций местного самоуправления.

Казачье самоуправление имело устоявшиеся традиции, на которые опирается деятельность казачеств в современной России. Оно не было единообразным во времени и по отдельным регионам, тем не менее, имело общие черты. Казачье самоуправление — это самостоятельная деятельность казаков по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности казаков и иногороднего населения на территории войска. Самоуправление основывалось на принципах казачьей военной демократии и исторических традициях (*Истории казачества. Проблемы возрождения казачества. Ставрополь, 1993. С. 203*).

До XVIII в. казачество было независимо от Москвы и других государств, граничивших с занимаемыми ими территориями. Все важнейшие решения по управлению военной, хозяйствен-

ной и иной деятельностью казаков принимались войсковым кругом. В каждом городке и станице собирались казачьи круги, которые решали вопросы местного значения. Реализация принятых войсковыми кругами решений возлагалась на войсковых, походных, станичных и городских атаманов, избиравшихся сроком на один год.

В начале XVIII в. казаки стали утрачивать свою самостоятельность: войсковые атаманы стали не избираться, а назначаться российским императором; территории казачьих войск были разбиты на округа или отделы, в которые входили станицы и хутора (поселки); окружной атаман назначался Военным министерством. Жизнь в станице регулировалась и направлялась собранием «стариков» — станичным сбором. Участниками собрания были выборные — «тридцатидворные», избиравшиеся по одному от 30 дворов. Для решения очередных вопросов станичным атаманом созывался станичный сбор. Каждые 3 года сбор избирал тайным голосованием станичное правление, состоявшее из станичного атамана, двух его помощников, трех судей и казначея. Результаты выборов утверждались окружным атаманом (Голубицкий В.Н. *Черноморское казачество. Киев, 1996. С. 113*).

Выбранные должностные лица становились участниками станичного сбора и вместе с двумя писарями (военным и гражданским) составляли полный штат станичного правления. Станичный сбор определял размер ежемесячного жалования должностным лицам. Права и обязанности станичных властей определялись законами Российской империи и древними обычаями. Станичные атаманы обладали всей полнотой местной исполнительной власти. В частности, они управляли хозяйственной деятельностью станицы и входивших в нее хуторов, заведовали станичным имуществом, следили за поддержанием обществ, порядка, руководили первоначальной военной подготовкой молодежи и снаряжением казаков, призванных на военную службу, поддерживали мобилизационную готовность станичных воинских формирований, ведали социальным обеспечением вдов, сирот и стариков, просвещением, организовывали медицинскую помощь населению, принимали участие в создании новых церковных приходов, контролировали правильность пользования лесами и реками, обеспечивали ремонт общественных построек и т.д. Под контролем станичного сбора станичное правление распределяло между жителями пахотные земли и сельскохозяйственные угодья. В хуторах и поселках избирались свои атаманы. Хуторские

атаманы и выборные — «десятидворные» участвовали в станичных сборах с правом решающего голоса.

В 1917 г. после Февральской революции в казачьих войсках были восстановлены традиционные формы самоуправления, однако просуществовали круги недолго и после поражения Белого движения в 1920 г. были ликвидированы (*Савельев Е.П. История Дона и донского казачества. М., 2005. С. 321*).

В годы Советской власти казачьи войска как административные единицы были ликвидированы, их территории разделены между областями, краями и республиками СССР. Самоуправление в казачьих областях стало осуществляться на принципах, общих для всей территории страны.

В 1990-х гг. в РФ развернулось движение за возрождение российского казачества. По всей стране были созданы многочисленные общественные объединения казаков — войсковые, окружные, станичные, хуторские общества, землячества. Их деятельность регулируется положениями Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. и Указом Президента РФ «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества». Деятельность казачьих обществ направлена на восстановление экономических, культурных, патриотических традиций и форм самоуправления казачества.

Организационно казачье движение получило существенную поддержку после принятия специального указа «Об утверждении положения о главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации» от 9 июля 1997 г. Являясь самостоятельным подразделением, главное управление казачьих войск обязано было выработать единую государственную политику возрождения и развития российского казачества, координировать и контролировать деятельность казачьих обществ, внесенных в государственный реестр. Начальник главного управления назначается и освобождается от должности Президентом Российской Федерации (*Щербина Ф.А. История Кубанского казачьего войска. Екатеринбург, 2003. С. 58*).

Главное управление фактически сосредоточило всю организационную работу по казачеству до принятия федерального закона о казачестве и внесло на рассмотрение президента целый ряд указов, которые регулировали самые насущные проблемы в жизни казачества. Так, были утверждены следующие указы «Об экономических и иных льготах, предоставляемым казачь-



им обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы» от 16 марта 1996 г., «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе», «Положение о привлечении членов казачьих обществ к государственной и иной службе» от 11 декабря 1996 г., «Об утверждении типового договора о несении государственной и иной службы членами казачьих обществ», «Типовой договор о несении государственной и иной службы членами казачьих обществ» от 13 июня 1996 г.

Таким образом, история казачьего самоуправления, формы его организации прошли длительный многовековой путь развития. Этот путь был полон драматизма и человеческих жертв. Казачье самоуправление закреплено во многих нормативных актах, действующих до 1917 г. В годы Советской власти его пытались встроить в советскую модель организации власти.

Сегодня потомки пытаются возродить былую славу казачества, создать казачьи организации в условиях переходного периода. Однако новые социально-экономические условия рождают трудности, совершенно новые подходы и формы этой деятельности. Казачество уже не процветает и не живет всей полнотой былой жизни, оно поставлено в жесткие рамки выживания, в непростых условиях современной действительности.

*Е. Головань*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

**ОТ «ПРИКАЗНЫХ ИЗБ» К «МИРСКИМ»:  
ЭВОЛЮЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В ИЛИМСКОМ ВОЕВОДСТВЕ В XVIII в.**

**(по материалам книги В.Н. Шерстобоева «Илимская пашня»)**

До сегодняшнего дня едва ли не единственным надежным источником информации, позволяющим проследить эволюцию местного самоуправления в Восточной Сибири XVII–XVIII вв., является фундаментальная работа первого доктора экономических наук, профессора Иркутского финансово-экономического института (ныне — БГУЭП) Вадима Николаевича Шерстобоева (1900–1963) «Илимская пашня». Т. 1–2 (Иркутск, 1949–1957). Руководствуясь материалом этой книги, предпримем обзор основных этапов развития крестьянского самоуправления в Илим-

ском воеводстве, демонстрирующих увеличение его значимости в системе управления территорией.

Крестьянское самоуправление в рассматриваемый период являлось одним из элементов общего управления Илимского воеводства, включавшим помимо него государственное воеводское управление, представленное воеводой как высшей властью в воеводстве, и приказчиками — высшей административной властью в волостях, а также институт доверенных лиц (целовальников), выполнявших сбор хлеба, денег, ясака, таможенных пошлин и т.д. Занимая нижний уровень в системе управления, мирское самоуправление, по мнению В.Н. Шерстобоева, было вызвано к жизни двумя главными причинами: во-первых, необходимостью создать промежуточное звено между государственным управлением и крестьянским миром, и, во-вторых, потребностью крестьян в защите собственных интересов.

Исторически, первым органом крестьянского самоуправления, сложившимся в XVII в., были приказные избы. Волостную приказную избу возглавлял приказчик. Помощниками его в хозяйственной деятельности были целовальники, а в полицейской — старосты, сотские и десятские. С одной стороны, сельские десятские и волостные старосты дополняли воеводскую власть, являясь ее представителями на местах, с другой стороны, те же десятские и старосты выступали уже представителями крестьян в качестве их челобитчиков.

Десятские избирались по одному на крупную или на 2–3 мелких близ друг от друга расположенных деревни. В однодворных деревнях, лежащих далеко от других поселений, обязанности десятского выполнял глава двора. Десятский отвечал за порядок на своей территории, за проживание в деревне подозрительных лиц, информировал крестьян обо всех указах власти, следил за очередью дворов при несении подводной гоньбы, выступал свидетелем или понятым при описях имущества, при посещении деревни приказчиком, связанных с межеванием земель или с выполнением крестьянами государственных повинностей. Однако, что более важно, в случае необходимости десятский использовался крестьянами как выразитель их требований.

Функции старост были те же, что и десятских, но лишь в большем масштабе. Старосты избирались на год волостным сходом. Волости Илимского воеводства, подчеркивает В.Н. Шерстобоев, в отличие от волостей северно-русских (откуда шло преимущественно заселение Сибири), являлись чисто административными

единицами, не имевшими никакой связи с волостными общинами. Поэтому старосты, а, следовательно, и волостное самоуправление, имели много меньшее значение, нежели в поморских, двинских и других волостях Предуралья. Нередко десятские, должным образом исполнявшие свои обязанности, делали излишним выборы старост. При этом, ни староста, ни десятский никогда не вмешивались в земельные отношения между крестьянами и государством, так как это было исключительно компетенцией воевод. Десятские избирались на крестьянском сходе или мирском совете ежегодно.

Анализ архивных документов позволил В.Н. Шерстобоеву прийти к выводу, что сложившееся в основных своих чертах в XVII в., крестьянское самоуправление — выражавшееся в выборе старост, сотских и десятских — оставалось неизменным вплоть до середины XVIII в. Во второй половине столетия, однако, происходят значимые изменения. Помимо старост, сотских и десятских, крестьяне начинают выбирать «писчиков» в волостную приказную избу, заключая с ними договоры о работе и оплате, сборщиков подушных денег, а также особого человека «к правежу доимочного провианта», т.е. обязанного собирать недоимки.

Поначалу в исключительных случаях крестьяне добиваются права избирать и волостных приказчиков, при приеме дел которыми от воеводского приказчика нередко обнаруживались злоупотребления сменяемого главы волости. А со временем мирские приказчики или так называемые «выборные» и вовсе вытесняют назначаемых воеводой. Основанием таких перемен стал Указ Сената от 12 октября 1760 г., в котором говорилось: «для защипения от обид и всяких по делам ходатайств и надсматривания иметь государственным крестьяном по выбору из лутчих крестьян, кого они похотят, по желанию своему, так как и до того у них в волостях старосты и выборные и соцкия находятца» (цит. по: Шерстобоев В.Н. *Илимская пашня. Т. 2. Иркутск, 1957. С. 135*).

Лишь спустя пять лет, 26 июля 1765 г., этот указ был положен в основание распоряжения губернской канцелярии, которая, однако, вывела из под его действия ряд слобод и острогов: «отныне впредь во всех слободах, кроме таких, где винны, пивны и соляна продажи имеются, кроме острогов, по приказным избам прикащиками из афицеров, дворян, детей боярских и казаков — не быть, а имеющихся всех отрешить» (Шерстобоев В.Н. *Указ. соч. С. 135*). Но уже через год разоблачения мздоимства на-

значенных приказчиков заставили губернскую канцелярию распорядиться о замене всех назначенных приказчиков крестьянскими выборными и сотскими.

Воеводы и воеводские канцелярии не вмешивались в выборы крестьянами волостных приказчиков, осуществляя лишь контроль за соблюдением ряда правил: регулярным (ежегодным) их проведением и правильностью оформления и утверждения выборов. Вновь избранный приказчик мог приступить к исполнению обязанностей, лишь получив согласие воеводской канцелярии и после приведения его к присяге. Для «выборного» илимская воеводская канцелярия составляет еще и инструкцию, являющуюся переработкой прежних наказов приказчику.

С этого времени приказные избы стали именоваться мирскими избами. Управление мирской избы состояло из выборного приказчика и писчика, хотя в больших волостях избирался еще и сотский — помощник «выборного». Кроме того, сохраняли свои права и обязанности староста, ведавший хозяйственными делами мира, а также десятские. Волостную крестьянскую администрацию отныне образовывали выборный приказчик, сотский и староста.

Воеводы, передавая свои функции крестьянской администрации, реже вмешивались в управление волостями, сохранив, правда, право смещать приказчиков за серьезные проступки. Крестьяне и сами, не согласуя своих действий с воеводской канцелярией, могли сменять своих «выборных», аргументируя лишь причины таких решений, например: «за ево непорядочные в народе поступки» (*Шерстобоев В.Н. Указ. соч. С. 136*).

К концу XVIII столетия власти совсем не вмешивались в крестьянские выборы, ограничиваясь формальным утверждением их результатов. Из «приговоров» крестьянского мира уходит даже «канцелярский» язык и крестьяне в своих решениях все чаще используют свои выражения. Например, слово «выборный» практически выходит из употребления, сменяясь словом «староста», а вместо прежних старост появляются «старшины», демонстрируя также ставшую привычной процедуру выбора местной администрации. В.Н. Шерстобоев приводит типичный образец такого приговора крестьян Криволуцкой волости: «в криволуцкую мирскую избу Криволуцкой же волости всех селений крестьяне подали сей выбор в том, что выбрали мы со общаго согласия к исправлению государственных и мирских дел... в старосты... в старшины в сотски[е]... людей крепких,

здоровых, не пьяниц и ни в чем не подозрительных» (*Шерстобоев В.Н. Указ. соч. С. 137*).

Как видим, место и роль крестьянского самоуправления в Илимском воеводстве на протяжении XVIII в. претерпевали серьезные изменения. Органы местного самоуправления, став полностью выборными, трансформировали действующую систему управления территорией, упрощая ее, делая более гибкой и демократичной.

**Е. Григорьев**

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **РОЛЬ КУПЕЧЕСТВА В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ СИБИРСКИХ ГОРОДОВ В XIX в.**

На сегодняшний день по вопросу участия купечества в местном самоуправлении в отечественной исторической науке сформировались две основных точки зрения. По мнению сторонников первой версии, «сословно-представительные органы зависимого населения играли второстепенную роль — исполнителей распоряжений бюрократии. Взаимоотношения... между различными звеньями системы органов самоуправления строились по принципу централизма, который предусматривал подчинение выборной администрации государству. Основы такого подчинения составляли фискальное назначение, зависимость от бюрократии и формальная унификация органов самоуправления» (*Рабцевич В.В. Сибирский город в дореформенной системе управления. Новосибирск, 1984. С. 171*). Однако целый ряд современных исследователей полагает, что сословные общества, в частности — мещан, «могли оказывать воздействие на решения городских дум по целому ряду вопросов», что свидетельствует о некоторой доле независимости деятельности сословных представительств от влияния муниципальных органов (*Гончаров Ю.М., Чутчев В.С. Мещанское сословие Западной Сибири второй половины XIX—начала XX в. Барнаул, 2004. С. 90*). Подобная противоречивость в оценках и дискуссионность темы вызывают определенный исследовательский интерес и необходимость специального рассмотрения данного вопроса.

С конца XVIII столетия в городах России формально утверждается принцип «всесословности» органов городского самоуп-

равления. Несмотря на это, политика правительства, в целом, была направлена на сохранение сословных институтов. Основной функцией сословного управления в течение всего времени его существования являлось «попечение обо всех делах, относящихся до сословия». Состав его руководства утверждался губернатором, непосредственный контроль над деятельностью осуществляла, в первую очередь, городская администрация. Представители сословного управления исполняли решения думы (управы) и непосредственно подчинялись городскому голове.

Ведущая роль купечества в органах городского самоуправления оставалась неизменной. В условиях Сибири, где дворян проживало совсем немного, именно купечество было наиболее значимым социальным слоем, привлекавшимся для управления городами. Кроме того, сам род занятий купцов располагал к проявлению активности, а наличие значительных денежных средств способствовало укреплению их авторитета.

Делами купеческого сословия каждого города ведал ежегодно избираемый староста — городской, гильдейский или купеческий. Кроме того, проводились собрания выборных от купеческого общества. Их права и обязанности были детально очерчены в российском законодательстве, а практическая деятельность до конца 1905 г. находилась под общим контролем Министерства внутренних дел, а затем Министерства торговли и промышленности. Купеческие сословные организации являлись своеобразными структурными подразделениями казенных ведомств, в первую очередь — фискальных. В круг их обязанностей входило ведение гильдейского семейного учета, предоставление государственным учреждениям сведений о лицах купеческого звания, сбор различных взносов и выдача сословных и промысловых свидетельств.

Поскольку в компетенцию сословных органов управления входило решение многих финансовых вопросов, некоторые из этих учреждений имели собственное имущество и капиталы. Так, в Тобольске во второй половине XIX в. купеческое общество владело каменным домом, доход от использования которого составлял до 300 р. ежегодно, а также имело капитал в размере 13 700 р. В 1875 г. прирост с этого капитала, «находясь на сохранении» в местном банке, составил 650 р. Кроме того, тобольское купеческое общество вместе с мещанским владело каменным домом сословного управления. В Ялуторовске собственностью купеческого и мещанского обществ был гостиный

двор. Другие купеческие общества, например, тюменское и туринское, в то время не имели ни недвижимого имущества, ни «особого капитала» (*Рабцевич В.В. Указ. соч. С. 149*).

Каждый купец в течение жизни два, три, а то и больше раз исполнял какую-нибудь общественную должность. Осуществление общественных должностей в органах местного самоуправления вменялось в обязанность всем купцам независимо от их национальной и религиозной принадлежности. В основном на те или иные должности избирались купцы, которым было около 30 или больше лет. Некоторые начинали службу, значась еще мещанами.

Престиж первых должностей городского самоуправления в губернском городе был высок. Выбор в них означал вхождение в высший свет городского общества. Возглавляя общественное самоуправление, купечество города стояло за усиление полномочий верховных органов самоуправления, прежде всего городского головы: за предоставление ему права назначать по своему усмотрению членов распорядительной думы, заведовать казначейской, материальной, полицейской, квартирной, строительной частями.

С одной стороны, участие в городском самоуправлении приносило определенную выгоду. Известны случаи, когда купцы стремились занять высокие посты, что придавало им известный авторитет в городском обществе и обеспечивало преимущества к ведению коммерческой деятельности (например, привилегии в получении откупов, казенных подрядов и пр.). Служба могла также способствовать расширению сферы предпринимательской деятельности купцов, налаживанию ими новых контактов. Кроме того, отличившиеся усердным исполнением своих обязанностей получали от городского общества похвальные листы, в которых указывалось, что человек «в служении находился добродетельно, обид и утеснения обществу от него не происходило». За особо выдающиеся заслуги, обычно связанные с участием в благотворительности, служившие в органах самоуправления купцы получали правительственные награды: медали и ордена.

Но часто служба была связана с большими денежными затратами на благотворительность и нужды города, а иногда и с некоторым риском. Деньги требовались на случай покрытия недоимок. Нередко купцы, занимавшие высокий пост, несли убытки, расходуя личные средства на нужды города. Купцы, занимавшие должности, прежде всех других граждан вносили денежные пожертвования в ходе самых разнообразных благо-

творительных кампаний, проводимых как в рамках города, так и всего государства.

Купцы, впрочем, как и горожане в целом, постоянно жаловались на обременительность службы и многочисленность разнообразных поборов. Но в действительности жалобы горожан и купцов были сильно преувеличены. На государственной службе одновременно находилось не очень много купцов, к тому же доля купцов в городских расходах часто уступала сборам с мещан.

Но, несмотря на неоправданность жалоб, среди купечества наблюдалось устойчивое желание уклониться от службы под любым предлогом (под предлогом занятости, болезни, и т.п.) Центральные власти были всерьез обеспокоены этим явлением, о чем свидетельствует, например, императорский указ 1802 г. об активизации выборов. В середине XIX в. уклонение купцов от занятия выборных должностей нашло выражение в распространении приписки купечества городов к уездам.

В целом система городского самоуправления в Сибири носила, с одной стороны, принудительный характер, так как купцы были обязаны участвовать в существовавших властных структурах. Однако, с другой стороны, нельзя не отметить присутствия здесь и демократических начал. Во-первых, это выборы на общественные должности лиц из числа всего купеческого общества. Во-вторых, непосредственное участие в городском управлении представителей рядового купечества, знавших реальные нужды и запросы своего сословия (*Сибирский Город XVIII–XIX в.: сб. ст. Вып. 4. Иркутск: Оттиск, 2002. С. 88*).

Сословная принадлежность играла важную роль в жизни горожанина, получавшего вместе с ней определенный комплекс прав и обязанностей. Каждое городское сословие (кроме небольших городов) имело свое сословное управление. Руководство купеческим обществом осуществлял купеческий староста. В решении ряда вопросов принимало участие собрание выборных. После введения в действие Городового положения 1870 г. организационные формы управления несколько меняются, в частности, учреждаются мещанские управы. В малолюдных городах региона учреждения сословного управления так и не были организованы. Здесь даже не избирали сословных старост.

С момента своего возникновения сословная структура организации общества предполагала сословное управление, через представителей которого городские сословия, с одной стороны, пытались решать собственные проблемы, с другой — находи-



лись под контролем местных и центральных властей. Деятельность органов сословного управления в городах региона была востребована, особенно в крупных городах, жители которых не имели реальной возможности напрямую обратиться в городскую думу или управу по интересующему их вопросу. Сословное управление выполняло функцию социальной защиты членов своего сословия. В этих условиях круг людей, занятых в сфере городского общественного управления, расширяется, а часть из них даже стремится остаться на выборных должностях на новый срок и, по возможности, сделать на этом поприще карьеру.

Несмотря на это, в начале XX в. сословное управление в городах региона вступает в полосу острого кризиса — предвестника глобальных перемен. Очевидным становится отход от сословного принципа в организации различных сфер городской жизни, не вписывавшегося в условия развивающегося капитализма (*Бердников Л.П. Вся Красноярская власть: очерки истории местного управления и самоуправления 1822–1916 г. Факты, события, люди. Красноярск, 1995. С. 78*).

Таким образом, несмотря на сложность службы и большую ответственность, купечество в местном самоуправлении Сибири играло немаловажную роль, в случае мудрого управления повышая репутацию всего купеческого сословия, укрепляя свой авторитет и формируя положительный образ купечества в целом в глазах местного населения.

*Ц. Дамдинова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **К ВОПРОСУ О РОЛИ МЕЩАНСКОГО СОСЛОВИЯ В ГОРОДСКОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В XVIII–XIX вв.**

Население сибирского города в прошлом — отдельная научная проблема, заслуживающая внимания, так как именно горожане являются носителями нового, городского образа жизни, определяют специфику городских поселений, формируют городскую культуру. Однако, городское население и их участие в общественной жизни Сибири до сих пор остается изученным явно недостаточно. Это касается прежде всего мещанства. Между тем, оно являлось одним из наиболее массовых сословий Российской империи, уступавшим в численности только крестьянству.

До 1770-х гг. основную массу городского населения составляли посадские люди и появившиеся в начале XVIII в. цеховые ремесленники. В середине 1770-х гг. в сословном строе горожан происходят крупные перемены. «По манифесту 1775 г. посадские люди, располагающие капиталом менее 500 р., и ремесленники, не желающие записываться в цеха, были отнесены к мещанам. Это звание было наследственным и потомственным. Для записи в мещанство необходимо было иметь в городе недвижимую собственность, заниматься торговлей или ремеслом, нести податные обязанности и исполнять городские общественные службы. После 1775 г. мещанство формально стало составлять значительную часть населения городов Сибири. По данным 4-й ревизии (1782 г.) в сибирских городах насчитывалось всего 60 811 душ мужского пола, из них мещан 20 115 (33,5%). Однако на деле много мещан (по крайней мере до XIX в.) проживало вне городов» (Зуев А.С. *Сибирь: веки истории (XVI–XVIII вв.)*. Новосибирск, 1998. С. 159–161).

Вопрос о мещанском сословном управлении лишь эпизодически освещался в работах, направленных на изучение городского самоуправления в целом. Дореволюционные авторы, в числе которых можно назвать А.Д. Градовского, Л.О. Плошинского, А.А. Кизеветтера, делали акцент на изучении законодательной базы участия мещан в городском самоуправлении (Градовский А.Д. *Собрание сочинений*. СПб., 1989. Т. 2; Кизеветтер А. *Городовое положение Екатерины II // Знание-сила*. 1995. № 2; Он же. *Посадская община в России XVIII столетия*. М., 1993; Плошинский Л.О. *Городское или среднее состояние русского народа в его историческом развитии, от начала Руси до нынешних времен*. СПб., 1825). Более поздние исследователи, такие как В.В. Рабцевич, В.А. Нардова, Ю.Р. Клокман, приходят к выводу, что со временем происходил рост численности и значения мещан в общесословных органах городского самоуправления. (Клокман Ю.Р. *Историография русских городов второй половины XVII–XVIII вв. // Города феодальной России*. М., 1966; Нардова В.А. *Городское самоуправление в России после реформы 1870 г. // Великие реформы в России 1856–1874*. М., 1992; Рабцевич В.В. *Социальный состав органов городского самоуправления Западной Сибири в 80-х гг. XVIII–первой четверти XIX в. // Истории городов Сибири досоветского периода*. Новосибирск, 1977). Они отмечают, что мещане имели собственное сословное управление, в котором главную роль, по мнению В.В. Рабцевич, играл мещанский староста.

(Рабцевич В.В. *Сибирский город в дореформенной системе управления. Новосибирск, 1984. С. 157*) Такие современные авторы как В.П. Шахеров, Ю.М. Гончаров обращали внимание на правовые аспекты сословной структуры (Гончаров Ю.М. *Социально-правовое положение горожан Сибири во второй половине XIX–начале XX в. // Города восточной Сибири в XVIII–первой половине XIX вв.: очерки соц.-экон. и культ. жизни. Иркутск. 2001. С. 8–9, 17–20; Шахеров В.П. Экономико-правовые аспекты классово-сословной структуры Сибирского города в период позднего феодализма // Города восточной Сибири в XVIII–первой половине XIX вв.: очерки соц.-экон. и культ. жизни. Иркутск, 2001. С. 35–41).*

Обращение к исследованию мещанского сословного управления позволяет проследить процессы, которые охватывали значительную часть горожан.

Несмотря на то, что формально в городах утверждался принцип «всесословности» органов управления, политика правительства нацеливалась на сохранение сословных институтов. Разделение горожан в 1775 г. на купцов, мещан и цеховых предполагала отдельное их управление. Первоначально мещанское сословное управление осуществлял мещанский староста. Он непосредственно подчинялся городскому голове. Основной функцией старосты являлось, как было записано в законе, «попечение обо всех делах, относящихся для сословия». В его компетенцию входило получение сведений о числе членов мещанского общества, их поведении и занятиях; раскладка с общественно-го согласия и сбор податей и повинностей, взыскание долгов; рекрутские дела, выдача паспортов; организация собраний для решения вопросов о зачислении в общину и увольнении из нее; рассмотрение полученных ходатайств. Кроме того, старосты проводили выборы на низшие общественные должности.

По Жалованной грамоте городам, утвержденной 21 апреля 1785 г., мещане получили право корпоративного объединения и сословного самоуправления (мещанские управы, заменившие прежнюю Земскую избу), мещанский суд по мелким гражданским делам.

В 1860-х гг. общественное управление подразделялось на общее — для всего городского общества и частное — по сословиям. Главным его органам выступала дума. Действовали городской, словесный и сиротский суды. Под председательством полицмейстера работала квартирная комиссия, включавшая представителей мещанства. Роль распорядительного органа выполняло

собрание городского общества, выступавшее наиболее массовой формой участия горожан в делах городского самоуправления. «Первые должности в Иркутской городской думе, городском и словесном судах, престижные и социально значимые, занимались купечеством. Менее значительные должности (в словесном суде, торговой депутации, депутатов при думе и др.) занимали «по очередности» мещане. Начиная с середины 1860-х гг. отдельные представители этого сословия входят в Иркутский городской суд и думу» (*Иркутск в панораме веков: очерки истории города / издатель А.В. Гимельштейн: отв. ред. Л.М. Дамешек. Иркутск, 2002. С. 162–163*).

Правительство, стремясь приспособить законодательную базу к потребностям капиталистического развития страны и процессу урбанизации, возрастающим задачам муниципальных учреждений, в 1870 г. провело реформу городского самоуправления. Оно заменило сословно-бюрократические органы управления городом всесословными. Право голоса получили все городские обыватели, достигшие 25 лет, являющиеся русскими подданными и уплачивающие прямой городской налог с недвижимости, торгов и промыслов.

Значительные изменения в деятельности мещанских старост произошли после принятия Городового положения 1870 г. На его основе в наиболее крупных городах учреждались мещанские управы. Это нововведение было связано в первую очередь с увеличением численности населения городов, в частности мещан, и призвано было способствовать лучшему управлению делами сословия. Мещанские управы сначала состояли из мещанского старосты, который выполнял прежние свои функции, и двух членов управы. Позже их состав расширился. Мещанский староста избирался «из благонадежных людей» на три года. (*Свод законов Российской империи. СПб., 1876. Т. IX. Законы о состояниях. С. 148*). Ему и его помощникам, как выполняющим общественную службу, никакой платы не полагалось. Однако «общество» могло выделять на писарей и письменные материалы 25–50 р. с каждой полной и неполной тысячи душ. Как и прежде, «приговоры» мещанской управы должны были утверждаться городской управой, начиная от изменений в составе мещанского общества, заканчивая, казалось бы, личным вопросом о поведении его членов.

Мещанские управы проводили собрания в присутствии мещанского старосты, и, судя по подписям под принятыми реше-

ниями, на собраниях присутствовало около 20 чел. Причем за неграмотных мещан, имеющих право общественного голоса, подписывался кто-либо из грамотных участников. Собрания имели место в среднем 2–3 раза в год, но иногда их количество достигало 8–12 раз. В течение остального времени делами занимался мещанский староста.

Первое заседание каждого года обычно начиналось с рассмотрения ходатайств на причисление в мещанство и исключение из него, и вынесения по этим ходатайствам постановлений. Мещанские управы предпочитали принимать тех, кто имел в городе недвижимую собственность и занимался ремеслом, соответствующим мещанскому званию. Как правило, ходатайства на прием удовлетворялись. Мещанские управы даже старались привлекать к себе новых членов льготами в платежах. С другой стороны, они стремились оградить свое «общество» от проникновения в него «криминальных элементов», например, бывших арестантов и ссыльных, в том числе из мещан. Недоимки и долги этого «бродячего элемента» должно было платить мещанское общество. Мещанская управа принимала меры для взыскания денег с должников, хотя, в основном, безрезультатно. Мещан из ссыльных нередко привлекали к исправительным работам с формулировкой «за порочное и развратное поведение», но и это было малоэффективно.

В документах не всегда указывалась причина отказа в приеме. Среди известных можно назвать отсутствие просителя на заседании общества, преклонный возраст.

Кроме того, для мещанских управ актуальными были вопросы опеки, наказания отдельных мещан за недостойное поведение. Как и для многих наших современников, для мещан XIX в. остро стоял вопрос об освобождении детей и других родственников от воинской обязанности. С тех пор причины мало изменились: неспособность призываемого к службе в связи с умственными и физическими недостатками. Мещанские управы были уполномочены выдавать «ручательные одобрения», составлять приговоры мещанского схода о семейном и имущественном положении своих членов. Такого рода сведения зачастую требовались для решения вопросов о денежных выплатах. В управы поступало много обращений по поводу выдачи паспортов от мещан, собиравшихся покинуть город приписки, или уже находящихся в другом городе. Мещанские управы ежегодно составляли отчет, носивший финансовый характер.

Данные о деятельности мещанских управ встречаются до 1917 г. Это можно объяснить, прежде всего, традиционализмом, господствующим в умах обывателей. Кроме того, новая система отношений еще не была выработана, ни притворена в жизнь. Особенно это касалось провинциальных городов, в том числе городов Иркутской губернии.

Мещанское сословное управление играло значительную роль. Российское общество рассматриваемого периода носило сословный характер, и сословная принадлежность во многом определяла положение человека. Мещане занимали одну из нижних ступеней этой иерархии. Мещанское сословное управление контролировало различные сферы жизни членов своего «общества». Со временем, когда сословная структура постепенно изживала себя, и ее сословные органы стали терять свой смысл, свою необходимость. Однако даже в условиях изменения законодательства, в частности, в отношении сословности и местного самоуправления, деятельность мещанских управ фактически была востребована вплоть до 1917 г.

*А. Зверькова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **НАЧАЛО ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ КРЕСТЬЯНСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИБИРИ**

В первой половине XVIII в. крестьянство Сибири выполняло следующие повинности и сборы: казенная денежная пашня и хлебный оброк. Однако в 1730–1750 гг. наблюдалась тенденция постепенного перевода пашенных крестьян на хлебный и денежный оброк, что было вызвано, во-первых, развитием хлебного рынка в Сибири; во-вторых, заинтересованностью крестьян в более льготном налогообложении; в-третьих, постоянными попытками администрации увеличить налоговые поступления.

В 1758 г., в связи с необходимостью снабжения продовольствием гарнизонов строящихся сибирских пограничных линий, губернатор Ф.И. Соимонов приказал всех сибирских крестьян, «которых не только губернаторы, но и воеводы увольняли с казенных пашен на малые оброки, определить по-прежнему на казенную пашню» (*Шепукова Н.М. К вопросу об отмене десятинной пашни в Западной Сибири // Экономика, управление и культура*

*Сибири XVI–XIX вв. Новосибирск, 1965. С. 179–180*). В 1761 г. крестьяне Тобольского подгородного дистрикта и Туринского уезда обратились с прошениями в Сенат о переводе их с пашни на денежный оброк. В результате рассмотрения этого вопроса «в Сибирской губернской канцелярии, Секретной и о заграничных общениях комиссии и Сенате появился сенатский указ от 5 августа 1762 г. о сложении с крестьян ведомства Сибирской губернской канцелярии десятинной пашни и замене ее денежным оброком» (*Словцов П.А. История Сибири. М., 2006. С. 68*).

Надзор за десятинной пашней был с начала XVII в. одной из главных обязанностей казенных приказчиков, ее ликвидация предполагала полную замену приказчиков выборной крестьянской администрацией. Однако на такое преобразование управления крестьянами в 1760 гг. пошли только в Иркутской губернии. В 1765–1766 гг. Иркутская губернская канцелярия ликвидировала в присудах приказчиков и управителей, а «к исправлению дел, к сбору и отправлению... доходов... и до принадлежащего между крестьянами в малых внутренних дел, яко то несогласия разбирательства, определены были из них, крестьян, с переменною погодно старосты, выборные и соцкие» (*Власть в Сибири / под ред. Е.Ю. Сидорова. Новосибирск, 2001. С. 110*). Помимо выборных от крестьян для управления пашней и судебная система наместничества предполагала крестьянские Совестьные суды, которые должны были стать «преградой частной, или личной, безопасности» (*Власть в Сибири... С. 121*). Дворянские заседатели в Сибири, в связи с отсутствием помещичьего землевладения, не выбирались, а назначались губернатором бессрочно.

После «Учреждение о губерниях 7 ноября 1775 г.» Екатерина II работала над проектом «Положения для свободных сельских обывателей». Думается, эти действия императрицы и ее доверенных генерал-губернаторов можно оценить как новую политику верховной власти в крестьянском вопросе, политику реформ в государственной деревне и первые шаги к подготовке отмены крепостного права. При жизни Екатерины проект не был осуществлен, но на местах были попытки создать органы крестьянского самоуправления, что можно увидеть на примере тобольского наместничества.

Крупной новацией, внесенной генерал-губернатором Е.П. Кашкиным в управление Тобольского наместничества, была реформа крестьянского самоуправления — создание волостных судов, правовой основой деятельности которых стали

«Наставления для внутреннего между сельскими обществами порядка в сельской жизни», разработанные под руководством генерал-губернатора в 1782 г. В 1786–1787 гг. были упразднены казенные приказчики, старые единицы административного деления (остроги, слободы и пр.) были заменены новыми — волостями. Органами крестьянского самоуправления стали избираемые всей волостью на три года волостные суды, состоявшие из старосты, двух выборных и нанимаемого писаря, и избираемые сельскими обществами сотники и десятники. Волостной суд находился в прямом подчинении нижнего земского суда и выполнял его указания. В его компетенцию входил сбор податей, административно-полицейские обязанности и разбор «маловажных» гражданских и уголовных дел между крестьянами. Внутренняя жизнь крестьянской общины определялась решениями сельских и волостных сходов. Участниками схода были крестьяне мужского пола, достигшие определенного возраста. Каждый участник схода мог высказать свое мнение, но особенно прислушивались к людям старшего возраста, и тем, кто до этого служил на выборных должностях. «Решение схода принималось большинством голосов и фиксировалось в письменном виде, так называемым мирским приговором, который подписывали все участники схода» (*Словцов П.А. Указ. соч. С. 82*).

Также сходы выбирали сельские и волостные правления так называемые мирские избы, во главе которых ставили сельских старшин и волостных старост. Кроме того, для решения важнейших дел сходы выбирали мирских поверенных, которым вручали свои наказы. Поверенные получали широкие права от схода и внекоторых делах им подчинялись волостные старшины и сельские старосты. Далее, а именно 5 апреля 1797 г., была проведена первая крупная крестьянская реформа, которая привела к созданию нового органа самоуправления волости — приказа. В его состав вошли избранные на волостных сходах приказной староста и писарь. А в отдельных деревнях и селах избирались общинные старшины и десятские. В обязанности вышеназванных должностных лиц входило выполнение полицейских, финансовых и судебных (по незначительным делам) функций.

Полная реорганизация крестьянского самоуправления была произведена лишь в результате издания «Учреждения об управлении государственными имуществами от 30 апреля 1838 г.», но основы сельского самоуправления, как мы видим, были заложены еще в XVIII в.



## **СОСЛОВНЫЙ СОСТАВ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ИРКУТСКА (XVIII–XIX вв.)**

Появление городского самоуправления в XVIII в. стало важным этапом в процессе становления структуры гражданского общества Иркутска. Управление делами, относящимися к местным нуждам и пользам, было изъято из ведения чиновников и передано в руки избранных представителей различных социальных групп населения (купечество, мещанство, ремесленники, казачество и т.д.). Деятельность городской думы в целом зависела от преобладающей части того или иного сословия в ее составе. Через состав городской думы прослеживается активность и пассивность разных социальных слоев Иркутска, его общественная жизнь.

В Иркутске городская ратуша (орган городского самоуправления) была открыта в 1722 г. Первыми бургомистрами (бургомистр — это глава органов местного самоуправления) были избраны купцы М. Сухой и И. Гранин, ратманами П. Верховцев, И. Толмачев и С. Котов.

Как правило, бургомистрами и президентами магистрата избирались наиболее уважаемые и богатые жители города. К примеру, Иркутский магистрат возглавляли первостатейные купцы и заводчики М. Глазунов (1744–1755 гг.), И. Ворошилов (1759–1760 гг.), С. Самойлов (1764–1766 гг.), М.В. Сибиряков (1779–1780 гг.) (*Кудрявцев В., Вендрих Т. Иркутск: очерки из истории города. Иркутск. Вост.-Сиб. кн. изд-во, 1971. С. 126*).

На магистраты была возложена обязанность следить за правильностью раскладки и сбором разного вида государственных податей. Если их сбор задерживался или поступал не в полном объеме, губернатор или воевода мог держать бургомистра под караулом или даже взыскивать недоимки с членов магистрата. Нередко купцы, занимая высокий пост, несли убытки, расходуя личные средства на нужды города (*Местное самоуправление в истории Сибири XIX–XX вв.: сб. материалов регион. науч. конф. Новосибирск, 2004. С. 70*).

В 1785 г. Екатерина II подписала «Грамоту на права и выгоды граждан Российской империи», которая определила права и преимущества городов. «Городовые обыватели» получили возможность выбирать из своей среды городского голову, бургомис-

тров, ратманов и заседателей магистратов. Занимать выборные должности могли только лица, достигшие 25 лет и обладавшие капиталом не менее 5 000 р. Самоуправление, введенное Жалованной грамотой городам, было сложным по своей структуре. Общественное управление подразделялось на общее, для всего городского общества, и частное, по сословиям (*Гаврилова Н. Гражданские инициативы иркутян // Земля Иркутская. 2001. № 15. С. 47–52*). В Иркутске торжественное открытие городской Думы состоялось 1 января 1787 г. В первый состав общей городской думы вошли первый иркутский городской глава — купец Михаил Васильевич Сибиряков и десять гласных из купечества. В первый состав шестигласной думы вошли: Андрей Шалев — настоящий городской обыватель; Григорий Трушков — мещанин 1-й части; Петр Попов — настоящий городской обыватель; Андрей Саватеев — купец 2-й гильдии; Михайло Родионов — цеховой; Алексей Фередгеров — цеховой (*Шахеров В.П. Города Восточной Сибири в XVIII–первой половине XIX вв.: очерки социально-экономической и культурной жизни. Иркутск, 2001. С. 130*).

Первые должности в городской думе, городском и словесном судах, наиболее престижные и социально значимые, занимались купечеством. В 1850-х гг. выбор в них означал вхождение в высший свет местного общества. Менее значительные должности (в Словесном суде, торговой депутации, депутатов при думе и др.) занимали, «по очередности», мещане. Начиная с середины 1860-х гг., отдельные представители этого сословия входят в городской суд и думу. Избираемые в основном на второстепенные должности, не сулящие привилегий, но связанные с расходами, мещане и ремесленники стремились к отстранению от службы или, в условиях строгой обязательности общественной службы, к избранию на крайне незначительные посты. «Для избавления» использовались отказ, переезд в другой город, запись в иногороднее гражданство, наем вместо себя за деньги посторонних, незаконный выбор лиц, произвольное сокращение самого количества служб.

16 июля 1870 г. Александром II было утверждено «Городовое положение». Правом выбора в городские думы пользовались лишь лица, достигшие 25 лет и владевшие недвижимой собственностью, обложенной оценочным сбором, владельцы промышленных и торговых предприятий и купцы, вносившие городские сборы. Таким образом, рабочие, мелкие служащие и лица умственного труда, не имевшие недвижимой собственности, лиша-

лись избирательного права. Выборы в городские думы производились по так называемой трехклассной избирательной системе, в соответствии с величиной уплачиваемых в пользу города сборов. Тысячи мелких налогоплательщиков избирали в думу такое же количество гласных, как несколько десятков крупных промышленников и купцов. Система имущественного ценза обеспечивала преобладание в думе крупной финансовой и торгово-промышленной буржуазии. По ст. 16 «Городового положения» собрания избирателей составлялись для избрания гласных думы через четыре года. Первая избирательная кампания в Иркутске (январь 1871 г.) стала демонстрацией силы и господствующего положения торгово-промышленных кругов Иркутска в органах самоуправления. В новую думу вошло 48 гласных (вместо положенных 72). На должность городского головы избран потомственный почетный гражданин, баргузинский 1 гильдии купец Аполлон Андреевич Белоголовый. Результаты выборов были признаны недействительными. Лишь в ноябре 1872 г. новое «положение» было «приведено в действие». Пост городского головы занял отставной ст. советник В.В. Петров, человек с богатым опытом административной работы, а пост старшего члена городской Управы — титулярный советник М.М. Березовский. Впервые с момента учреждения городского самоуправления должность городского головы оказалась не в руках торгово-промышленной верхушки. Однако уже в декабре 1874 г. на должность городского головы заступил иркутский купец 1 гильдии М.И. Пономарев. Прежние «традиции» были восстановлены.

11 июля 1892 г. императорским указом вводилось новое «Городовое положение». Самостоятельность городского самоуправления ограничивалась. Городской голова и все члены управы считались состоящими на государственной службе, могли увольняться администрацией, подвергаться судебным и административным взысканиям. Одновременно допускалась возможность принятия решений городским головой вместо собрания думы. Повестка дня ее заседаний предоставлялась на утверждение губернатора, и он мог отменить любое ее решение. Важное место в ограничении политической активности думцев отводилось избирательной системе. С этой целью вводился высокий имущественный ценз — владение недвижимостью в черте города, оцененной в 3 000 р., т.е. избирательное право предоставлялось лишь тем горожанам, которые были наиболее состоятельной частью городского населения.

Разрядная система выборов была упразднена в связи с введением высокого имущественного ценза. Это обстоятельство сильно отразилось на количественном составе избирателей. В Иркутске увеличение имущественного ценза почти в два раза уменьшило численность избирателей.

В 1890-х гг. возглавлял думу В.П. Сукачев. Положительно оценивая его избрание, Г.Н. Потанин писал: «Иркутск первый в Сибири перестал выбирать в городские головы купцов-толстосумов и выбрал Сукачева, эстета, составившего первую картинную галерею в Сибири, человека с университетским образованием» (Анкушева К.А., Бочанова Г.А. и др. *История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX–начала XX вв. Новосибирск: Сова, 2006. С. 11*). В конце XIX в. некоторое представительство в думе получили ремесленники, крестьяне и казаки (за 1894–1903 гг. — не более 6%).

Гласные городских дум вели активную работу в общественных организациях Сибири. «Тон» заседаниям задавало сплоченное и политически активное дворянско-интеллигентское крыло, выступавшее идейным выразителем растущей буржуазии Иркутска, за ним шли купцы (В.В. Жарников, А.С. Первунинский, Н.П. Поляков и др.). Этим, скорее всего, и объяснялось большое число отказов представителей третьего сословия от должности гласного в думе 1894–1897 гг.: 10 из 13 чел., отклонивших предложение занять место гласного, принадлежали к купечеству. Наблюдалась тенденция социального расслоения мещанства, которая вела к выделению зажиточной верхушки, стремящейся заявить о себе и в думе. «Не за страх, а за совесть» работали мещане Гундерин, Вотинцев, готовые поддерживать оппозицию (Гаврилова Н. *Указ. соч. С. 47–52*).

В целом с XVIII в. при отсутствии дворянского сословия в Иркутске наиболее активной общественной силой города выступало купечество. Свое экономическое положение они подкрепляли ведущей ролью в городском управлении. На протяжении многих лет городскими головами избирались представители купечества. Первая Иркутская градская дума (1787 г.) по своему составу была исключительно купеческой. В 1880-х гг. лидирующее положение в думе удерживало купечество: 54–42%. Большая половина гласных, прежде всего из торгово-промышленных слоев, оказывалась переизбранной вновь: на второй срок — 40 чел., на третий — 38 чел. (четыре представителя дворянства, 22 купца и 12 мещан). Если посмотреть на процентное соотношение изби-

рателей, то такая «расстановка сил» становится более или менее понятной. По Городовому Положению 1870 г. избирательным правом смогло воспользоваться всего 6,3–7,0% от общего количества жителей — это чуть более двух тысяч иркутян. На выборы получили право прийти 11,5% дворян, примерно 14% мещан и разночинцев, 20% лиц купеческого сословия (*Гаврилова Н. Указ. соч. С. 47–52*). Большинство избирателей относились к купеческому сословию. При этом не все пользовались данным правом: всего 6,5–11,0% горожан, то есть около 220 иркутян, которые имели право голоса, принимали участие в выборах. И наибольший интерес проявляли крупные купцы и домовладельцы, а уровень активности мелких торговцев, собственников и домовладельцев был минимальным. Нежелание участвовать в самоуправлении связано с недоверием к муниципальным органам, не защищающих их интересы. Однако прослеживается тенденция к уменьшению доли купеческого сословия в составе думы к концу XIX столетия. С момента ее образования (конец XVIII в.) до 1880-х гг. доля купечества сократилась почти в два раза. Несмотря на это, в конце XIX в., как и в XVIII в., в состав иркутской думы входили только обеспеченные люди, это было законодательно подкреплено городскими положениями, где четко был регламентирован имущественный ценз.

*Т. Попеску*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **СЕЛЬСКАЯ ОБЩИНА В ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ КАК ИНСТИТУТ САМОУПРАВЛЕНИЯ (XVIII–первая половина XIX вв.)**

После присоединения Сибири дальнейшая практика управления показала, что правительство стремилось полностью распорядиться сибирскими землями. В 1734 г. был даже издан особый указ, в котором говорилось, чтобы «владельцы пашенных земель и прочих угодий отнюдь никому не продавали и не закладывали под жестоким истязанием» (*Крестьянская община в Сибири XVII–начала XX вв. Новосибирск: Наука, 1977. С. 198*). Однако все же в Сибири сложился особый характер земельных отношений, не соответствовавший законодательству, которое лишало всех сибирских крестьян права распоряжения землей.

Главным источником приобретения земли был ее захват. Приведенная в культурный вид земля считалась наследственным владением семьи. Крестьяне фактически распоряжались ею по своему усмотрению: закладывали, сдавали в аренду, отдавали за долги. Местные органы власти регистрировали такие сделки. Может показаться, что складывалось индивидуальное подворное владение пашенной землей. Однако захваченным участком крестьянин владел до тех пор, пока его обрабатывал. Заброшенный участок считался «вольным», и его мог занять любой крестьянин из деревни. Такой порядок приобретения земли называется вольнозахватным. Хозяин строил там временное жилище — заимку. Как правило, по соседству селились другие семьи, и заимка постепенно вырастала в деревню. Такой порядок приобретения земли называется уже заимочно-захватным.

Законодательные акты 60–80-х гг. XVIII в. рассматривали в качестве основы крестьянского самоуправления «мир», на официальном языке — селение, наряду с более крупными территориальными образованиями (погостами, слободами, волостями) (*Акишин М.О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века. М.: Инфо, 2003. С. 56–64*). Землевладение сибирских крестьян не было единоличным, подворно-наследственным. Официальным владельцем земли, каким бы образом она ни была приобретена, являлся не отдельный двор, а крестьянская община.

Территориальная крестьянская община была представлена в Сибири двумя формами — сельской и волостной. Волостная община официально признавалась административной единицей, поскольку была самой крупной из существовавших общин. «Складывалась такая иерархия: однодеревенская община входила в сельскую крестьянскую общину, охватывающую несколько близких населенных пунктов; последняя входила в более обширную, административно выделенную, низовую складную единицу — сельское общество, оно, в свою очередь, было включено в состав волости, которая являлась одновременно и формой территориальной крестьянской общины» (*Крестьянская община в Сибири... С. 192*). В самом простом случае все сводится к двум ступеням: сельская община (охватывает один населенный пункт) и волостная община (включает несколько таких сельских общин).

Власти понимали, что волостные общины хотя бы в силу своих размеров не смогут обеспечить должного «порядка в сельской жизни». Поэтому они санкционировали возникавшие стихийно, по мере колонизации, более мелкие крестьянские общества —

собственно сельские общины. Эти общины объединяли крестьян одного селения, иногда двух-трех селений или нескольких заимок, расположенных в непосредственной близости друг от друга. Использование в качестве первичного, территориального уровня управления селения отвечало интересам, прежде всего, самого населения. Крестьяне были заинтересованы в том, чтобы органы крестьянского самоуправления, решавшие все вопросы жизнеобитания, включая такие важные, как судебные, окладные, действовали под контролем данного общества, на территории, где сложилась фактическая общественная организация. Но интересы общества не совпадали с интересами государства, которое, в данном случае, исходило из удобства управления, а именно необходимостью наладить сбор податей и установить эффективный контроль за деятельностью органов крестьянского самоуправления.

Указом 1833 г. «для удобнейшего собирания податей» в казенных имениях страны вводилось промежуточное звено между волостью и селением — «сельское мирское общество». Реформа министра государственных имуществ П.Д. Киселева, учреждавшая общинно-волостное правление закрепила это нововведение (*Зуев А.С. Сибирь: веки истории (XVI–XIX вв.). Новосибирск: ИНФОЛИО-пресс, 1999. С. 74–92*). Община обладала правом самоуправления и разверстки повинностей, она отвечала за общественный порядок на своей территории. Она могла пополняться новыми членами, но только при том условии, если за них поручались миряне.

Исполнительная власть в сельских общинах возлагалась на выборных сотников и десятников, а с 1797 г. — на сменивших их старшин. Выборы их происходили на сельских сходах («согласиях»), куда приглашались все жители деревни, в том числе и женщины. Обязательной явка была лишь для дворохозяев. Собирались на сходы довольно часто: в теплое время года на улице, зимой — в доме старшины или в специальной мирской избе. Здесь знакомились с предписаниями властей, толковали об общественных нуждах, рассматривали дела по жалобам отдельных общинников. На сходах полагалось соблюдать порядок и тишину. Обычай разрешал каждому участнику свободно высказывать свое мнение по поводу рассматриваемого дела. К XIX в. возросло влияние зажиточных крестьян на решения сходов. Однако оппозиция, с которой «мироедам» приходилось иметь дело на сельских «согласиях», оказывалась более сильной, чем на волостных собраниях. Много значили в жизни сибирской деревни вообще и на сходах

отношения родства и дружбы. Кроме того, содержание устных и письменных приговоров, выносившихся на сельских «согласиях», в немалой степени зависело от позиции «стариков» — людей «бывалых», пожилого возраста, коренных жителей селения.

В силу большой оперативности сельского схода, почти постоянного пребывания его в рабочем состоянии роль и влияние деревенских выборных начальников оказывалась невелика. К тому же иногда, как считает известный исследователь этой проблемы Л.В. Занданова, в общине действовал неформальный лидер, пользовавшийся не меньшим авторитетом у крестьян, чем десятник — непосредственный помощник старосты (*Занданова Л.В. Административно-территориальное деление и управление Восточной Сибирью // Иркутский историко-экономический ежегодник, 2002. С. 64–71*).

Функции сельской общины во многом оказывались идентичными функциям волостного мира: это и передел земли, и раскладка податей и натуральных повинностей, и расследование уголовных дел и активное вмешательство во внутрисемейную жизнь общинника.

Процесс оформления низовой административно-территориальной единицы в Сибири проходил по инициативе государства, которое определяло основные параметры территориального общества, в том числе его сословный состав, размеры и структуру. Основные направления деятельности местной администрации по реализации правительственной политики в этой сфере заключались в устройстве однородных по сословному составу территориальных общностей и поиске оптимальных размеров низовой административной единицы. Структуру и размеры территориальной общности государство определяло, исходя из административно-фискальных интересов. Есть достаточно оснований считать, что сельский мир в Сибири обладал действительно немалым объемом власти и самоуправления.

*А. Трубникова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **ИЗ ИСТОРИИ ФОРМИРОВАНИЯ ИРКУТСКОГО КАЗАЧЕСТВА**

Свое начало сибирское казачество ведет с 1607 г., с момента постройки Мангазейского острога. В 1618 г. боярским сыном



Альбичевым и сотником Рукиным был построен Енисейский острог (ныне город Енисейск). А в 1644 г. из Енисейска был отправлен за Байкал атаман Иван Колесников с командой в 100 чел. казаков с наказом «наведаться о серебре или серебряной руде, в котором бы то ни было месте» (*История Забайкалья (с древнейших времен до 1917 г.): учеб. пособ. Чита: АНО «ЦНОП», Изд-во ЗабГПУ. 2002. С. 247*). Весною 1645 г. он двинулся к Байкалу, желая пройти на южную его сторону, но не смог выполнить этого. Ему помешало восстание ангарских и верхоленских бурят. Уже в следующем году была вновь снаряжена казацкая экспедиция на Байкал из 84 чел. под начальством боярского сына Ивана Похабова, назначенного на смену Колесникову. Похабов в 1647 г. переправился на южный берег Байкала, исследовал монгольские земли на наличие драгоценных металлов и, убедившись в их отсутствии, вернулся в Енисейск. На время вместо Похабова в «южные земли байкальские» был отослан боярский сын Иван Галкин с 60 казаками с наказом «на новые народы наложить ясак, места около Байкала точно описать, а что самое главное, золотых и серебряных искать жил» (Романов Г. *Казацье население Иркутской губернии конца XIX–начала XX века // Земля Иркутская. 1997. № 3. С. 30*). Галкин дошел до устья реки Баргузин, построил там острог, перевел весь гарнизон из ангарского острога и назначил туда новый в 50 чел. А в 1650 г. на смену Галкину прибыл атаман Василий Колесников, который за два года своего пребывания здесь заботился о поддержании установленного порядка и собирал сведения о крае.

В 1652 г. Колесникова сменил боярский сын Иван Похабов, который проездом на Байкал для удобства в сборе ясака с ангарских бурят построил на Иркуте на Верхоленской стороне новый острог (*Корытная Ю. Иркутск казачий: нить истории // Восточно-Сибирская правда. 2001. № 23983. С. 21*). Именно со времени создания Иркутского острога и появилось историческое название «Иркутское казачество». Это отражено в летописях и государственных актах. Из Иркутска казачьи дружины двинулись далее в Забайкалье, на Амур, вплоть до Аляски. Принято считать, что в то время в России было 11 казачьих войск.

Первый атаман будущего Сибирского казачьего войска Федор Анцыферов был назначен по выбору самих казаков, но уже его ближайшему приемнику Григорию Волошанину никакого выбора не требовалось, достаточно было иметь армейское звание, что, вероятно, в глазах воинских начальников символизировало

и опытность, и компетентность, и власть. Однако факт простого назначения казачьего начальника символизировал и другое — полную и окончательную подчиненность казаков армейскому командованию. Вместе с тем, сближение крепостного казачества в служебном отношении с регулярными войсками повышало их социальный статус относительно других слоев сибирского населения и того же городского казачества. Очень скоро атаману Анцыферову пришлось на практике отстаивать интересы своих подчиненных, убеждая власти в необходимости отмены фактически дискриминационных мер по отношению к казакам.

В 1763 г. за подписью 32-х казачьих старшин была составлена челобитная, с которой атаман и отправился в Москву. В челобитной после перечисления ими работ и служб старшины подчеркивали, что они «употребляются с воинскими командами безвыходно, а преимущества в рангах против регулярных чинов не только сотники, но и атаман никакого не имеет, и оттого, не только подкомандных своих казаков от обид защитить не в состоянии, но и сами принуждены как от обер и унтер-офицеров, так и от прочих нижних чинов претерпевать поносительные презрения и находиться у них неизъемлемо под командою и штрафах» (*Ануфриев А.В. История Сибирского казачества. Иркутск, 1995. С. 14*). Отсюда они приходили к выводу, что такое к ним отношение вовсе не стимулирует у казаков верности и прилежания к государственной службе. Поскольку никакого положения о «ранговых чинах» в казацком войске не существовало, то на первый случай они просили защитить их в судебном порядке «в случающихся иногда... напрасных побоях, обидах и бесчестьях». Примечательно, что в этом челобитье казаки приходят к четкому осознанию своего главного, основного предназначения — воинской службы — и вполне резонно полагают, что коль скоро они несут ее наравне с регулярными чинами, то и права их (ранги) должны быть равными. Перед нами налицо факт самосознания и самоутверждения.

В 1822 г. Был принят устав о сибирских городских казаках в соответствии с которым было создано семь городских полков: Тобольский, Томский, Сибирско-Татарский, Енисейский, Иркутский, Забайкальский и Якутский. Иркутский казачий полк имел пятисотенный состав, в своем штатном составе одного полкового атамана (или войскового старшину), пять сотников, пять хорунжих, 18 старших урядников, 28 младших урядников, семь писарей и 500 казаков. На службу казачата верстались с 16-летнего возраста (позднее — с 19-летнего).

Положением от 1851 г. было определено быть Иркутскому конно-казачьему полку шестисотенного состава, но уже с утратой самого самоуправления и передачей полка военному ведомству. С освоением Забайкалья и Амура большое количество иркутских казаков было откомандировано в указанные места, вплоть до Камчатки и Аляски. Естественной прибыли казаков не хватало, так как категорически было запрещено верстать инородцев, бродяг и крестьян, как в других войсках. Поэтому в 1871 г. служивый состав был определен в одну строевую сотню (146 казаков). Однако обязанности службы остались те же самые, крайне обременительные. Казачье население выставляло одну сотню, в военное время — дивизион, кроме того до трех сотен по нарядам Горной, Караульной службы, сопровождения этапов, отправки золота в столицы. Вся граница с Китаем и Монголией была поделена на три линии: Цурухайтуевская с центром в Чите, Харацайская с центром в Верхнеудинске и Тункинская с центром в Иркутске. Первыми двумя ведали забайкальские казаки, а третьей иркутские. Вся служба делилась на внутреннюю, внешнюю и полевую. И это при малочисленности, огромной территории, отсутствии войскового устройства, земельного войскового надела, что вызывало справедливое недовольство казаков. Предпринимались многочисленные попытки реорганизации и войскового устройства, начиная от времени правления Александра III и до времени правления Николая II, однако волокита, нежелание земельного передела и, главное, нежелание самих генерал-губернаторов, имеющих в лице иркутских казаков свое личное войско, сводили все эти попытки на нет.

С 1907 г. Иркутский военный округ включали в себя Енисейскую, Иркутскую губернии, Якутскую и Забайкальскую области. Казачье население Иркутской и Енисейской губерний с созданием Сибирского и Забайкальского казачьих войск стояло особняком со своим управлением. Управление было бригадным и выставляло два строевых конно-казачьих полка.

Только в марте 1917 г. на Учредительном Круге было провозглашено Иркутское казачье войско. Первым атаманом стал родовой иркутский казак Прокопий Петрович Оглоблин. Иркутское казачье войско было признано всеми казачьими войсками и утверждено верховным правителем А.В. Колчаком. Однако существование Иркутского казачьего войска продлилось недолго, — после большевистского переворота казачество было уничтожено.

Иркутское казачество возродилось к жизни в 1990 г. А в 1999 г. Иркутское казачье войско наконец-то внесено в государственный реестр. И сегодня в Иркутское реестровое казачье войско входит уже более 4 000 чел. со всей Иркутской области. Восстанавливаются многовековые традиции иркутского казачества. Казаки, как и в далеком прошлом, несут свою нелегкую службу, охраняя покой и имущество граждан, государственные объекты и природные ресурсы области. Огромное внимание уделяется войском воспитанию современных подростков, особенно из неблагополучных семей. Но это только начало возрождения. Основная работа еще впереди. Иркутским казакам предстоит восстановить прерванную нить истории и проследить, чтобы она осталась целой для наших потомков.

*Е. Шабалина*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

#### **ОРГАНЫ КРЕСТЬЯНСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИБИРИ В КОНЦЕ XVIII–ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX вв.**

В конце XVIII в. крестьяне продолжали оказывать влияние на формирование первичного уровня местного самоуправления (сельского общества), через самовольные, не санкционированные переселения в пределах слободы. Стихийно возникавшие селения или группы селений до следующей ревизии существовали нелегально, жители продолжали числиться в волостях, откуда переселились. В то же время, на месте фактически сложившейся общности, начинало действовать традиционное мирское самоуправление: крестьяне проводили сходы, на которых решали важные вопросы, касающиеся совместного проживания. (*Суворова Н.Г. Оформление низовой административно-территориальной структуры Сибирского региона Российской империи. Конец XVIII–первая половина XIX в. // Электронный журнал «Сибирская Заимка» [электр. ресурс]. 2001. № 8. // <http://www.zaimka.ru>*).

Законодательные акты 60–80-х гг. XVIII в. рассматривали в качестве основы крестьянского самоуправления — мирской сход (известный в крестьянской среде под названиями «сходка», «совет», «согласие», «общее собрание»).

В Сибири существовали общины волостные и сельские (деревенские). Волостная община состояла из основного поселения

(слободы, острога, села) и многочисленных тяготевших к нему деревень, заимок. Эти населенные пункты нередко разделялись большими пространствами, некоторые деревни находились на расстоянии 500 и более верст от волостного центра. Волостные, сложные, общины делились на простые, более мелкие, сельские, каждая из которых объединяла крестьян одного, реже двух-трех селений или заимок, расположенных в непосредственной близости друг от друга (от полуверсты до нескольких десятков верст).

В соответствии с этим в XVIII–первой половине XIX в. в Сибири функционировали общинные сходы двух видов — волостные и сельские. Властями принимались меры по регламентации деятельности мирских сходов. Предусматривалось обязательное участие в волостном сходе должностных лиц деревенских общин. Запрещались самовольные сходы, т.е. такие, которые созывались не выборными начальниками, а кем-либо из рядовых общинников. Появляются распоряжения местных органов власти, направленные на регламентацию представительности мирских советов. Так, на сход созывались по одному жителю с каждого двора. Созывался сельский сход, по положению, по воскресным или праздничным дням, причем извещать всех, кому следовало являться на сход, предписывалось не позднее, чем за день. В положении перечислялись случаи, когда неявка на сход не грозила наказанием (см.: *Сходка (руководящий орган крестьянской общины)* // Миненко Н.А. *Живая старина: Будни и праздники сибирской деревни в XVIII–первой половине XIX в. Новосибирск: Наука, 1989. С. 3–38*).

Начало XIX в. ознаменовано реформами, проводимыми М.М. Сперанским В 1822 г. появляется «Учреждение для управления сибирских губерний», которое предусматривало, что в Сибири в волостных советах должны принимать участие поверенные, «отряжаемые» от селений — по одному человеку от каждых ста душ мужского пола. Это правило распространялось на все категории местного крестьянства и считалось действующим вплоть до середины XIX в. В сельском сходе, согласно последнему положению, должны были участвовать сельский старшина, староста, сборщик податей, смотритель хлебозапасного магазина и по два выборных от каждых десяти дворов. За нарушение порядка на сходе полагался денежный штраф. Сход считался правомочным, если являлось не менее 2/3 всех крестьян, имеющих право на нем быть. Решения должны были приниматься простым большинством голосов. В случае равенства

голосов перевес давал голос сельского старшины. Все приговоры схода старшина должен был доводить до сведения остальных крестьян в церкви или храме сельского общества в первый праздничный день. Фактически административная реформа М.М. Сперанского не внесла в волостное управление каких-либо изменений. Определение прав и обязанностей крестьянского самоуправления в законе было кратким. Все властные полномочия сосредоточивались в волостном правлении.

Крестьянскую выборную администрацию составляли: в волости — волостное правление и в селах — старшина и десятичники, избираемые соответственно волостным или сельским сходом. Волостное правление составляли волостной голова, староста и писарь, утверждение которых зависело от губернатора. Сельские старшины утверждались в земском суде. Согласно «Сибирскому учреждению» (1822 г.), все дела о выборах крестьянского выборного начальства принадлежали ведению в округе — окружной полиции, а в губерниях и областях — соответственно губернскому и областному правлению. Отрешение от должности или предание суду крестьянских выборных начальников зависело непосредственно от генерал-губернатора и совета Главного управления (*Попытки реформирования административного устройства сибирского региона в 20–40-х годах XIX века [электр. ресурс]* // <http://mion.isu.ru>).

Восточно-Сибирский генерал-губернатор в отчете за 1822–1824 гг. обращал внимание на необходимость экстренного преобразования крестьянского управления, указывая на то, что из-за огромных территориальных пространств сибирских волостей общероссийские правила к ним не применимы. В 1839 г. иркутский губернатор составил «Главные основные правила об учреждении Волостного и Сельского управления в селениях казенных крестьян Иркутской губернии», однако эти правила, несмотря на повсеместное распространение в Сибири, так и не были законодательно закреплены.

## ИСТОРИЯ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БАЙКАЛЬСКОМ РЕГИОНЕ

---

*М. Астраханцев*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЧИТИНСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ В 1875–1920 гг.

Читинская городская Дума была создана в 1875 г. Именно этим годом датируются первые выборы в орган городского общественного управления. Первое заседание городской Думы состоялось 30 ноября 1875 г., когда было объявлено об открытии в г. Чите новых городских учреждений городской Думы и городской управы как органов городского самоуправления Российской Империи. Это было сделано по распоряжению № 6251 от 27 ноября 1875 г. военного губернатора Забайкальской области на основании городского положения 1870 г. Городская Дума состояла из определенного числа гласных и председательствующего головы. Необходимо сказать, что городской голова возглавлял и Думу, и городскую управу, координируя работу этих учреждений. В должности председательствующего городского головы первого состава городской Думы состоял Иван Николаевич Замошников. «Из 271 обывателя, имеющего недвижимую собственность, избирательным правом воспользовались 65 человек. В результате проведенных выборов в состав Читинской городской Думы вошли 30 гласных» (*Старая Чита [электр. ресурс] Забайкальский краеведческий ресурс; ред. А. Букин // <http://www.oldchita.megalink.ru>*).

К основным функциям Думы относилось: заведование капиталами и имуществом города, попечение о внешнем его благоустройстве, об обеспечении городских жителей продовольствием и медикаментами, о помощи бедным и других видах благотворительности, о предотвращении пожаров и других стихийных бедствий, о развитии народного образования и науки, местной промышленности торговли. Городское управление решало вопросы размещения капитала города в кредитных учреждениях, обращения его части в процентные бумаги.

Городская управа являлась исполнительным органом, который избирала городская Дума. Городская управа состояла

из председательствующего городского головы, членов управы, заступающего место городского головы члена управы и городского секретаря. Согласно решению второго заседания городской Думы, городской секретарь который был обязан вести делопроизводство Читинской городской управы, подготавливать дела к слушанию в Думе и составлять протоколы заседаний. Стоит заметить, что поначалу административное утверждение требовалось только для городского головы и замещающего его по должности члена управы. А с 1892 г. административное утверждение требовалось для всех должностных лиц, избираемых Думой. В случае не утверждения вакантные должности замещались по назначению губернатора и министра внутренних дел. Должностные лица подвергались также дисциплинарным взысканиям и ответственности по суду за преступления связанные с выполнением своих обязательств или превышения полномочий.

Обеспечение нужд города требовало больших затрат. С целью выполнения своих обязательств, думой ежегодно проводились сборы денежных средств, стекавшихся в городскую кассу. По решению Думы средства городской кассы могли быть направлены на:

- развитие дела народного образования, выплату стипендий от города за обучение в образовательных учреждениях города и в высших учебных заведениях других городов, пособий арестантскому детскому приюту, образовательным учреждениям, городским служащим и частным лицам;
- строительство, ремонт и содержание городских зданий и сооружений, зданий образовательных учреждений и военного ведомства, больницы, банков, водоотводных и берегозащитных сооружений, мостов, артезианских колодцев;
- покрытия расходов, связанных со снабжением населения водой;
- организацию медицинской части и снабжение населения медикаментами и продовольствием, поддержание санитарного состояния;
- устройство улиц, площадей и озеленение города, благотворительность;
- организацию борьбы с эпидемиями сыпного тифа, холеры, дизентерии, скарлатины, эпизоотии (широкое распространение заразных форм болезни животных) и предупреждение этих заболеваний;



- покрытие расходов полиции, при периодически увеличивающихся ее штатах;
- содержание пожарной части, устройство арестантских помещений при полиции, содержание городского общественного управления и Сиротского Суда, отопление и освещение тюрьмы.

По причине недостаточной доходной части смет Дума устанавливала в законодательном порядке новые виды и размеры сборов (за места на площадях и улицах, больничных, попудных, с крылец подъездов) и прорабатывала способы их взимания. В компетенцию городской Думы также входило решение вопросов взыскания и сложения недоимок, отсрочки и рассрочки платежей в доход города, штрафов и неустоек по ним. Дума также назначала аукционные продажи участков городской земли под сенокос, строительство домов и предприятий, огородничество, выгул скота, городских зданий и помещений, мест, торговых лавок, городских и сенных весов, подрядов на различные виды работ по городу, относящихся к, так называемым, городским предприятиям. По городскому положению за городским управлением признавались права юридического лица. А это означает, городское управление имело право заключать займы, вступать в договоры, подавать иск и отвечать на суде, приобретать и отчуждать имущества. Гибкая финансовая политика городского управления, основываясь на заключении займов, как у частных лиц, так и в банках, отнесении части некоторых расходов за счет казны, изыскании новых источников доходов, позволяла выполнять поставленные перед городским управлением задачи городского хозяйства.

Большое внимание Дума уделяла внешнему облику города и его освещению в ночное время. В ведении Думы находился отвод городских зданий, покупка новых и аренда частных под размещение городских образовательных, общепользовательных и военного ведомства учреждений. Участки земли под строительство отводились строго по утвержденному плану города с утверждением проектов объектов строительства.

Не обходилось и без экстренных, незапланированных заседаний, которые чаще были посвящены выработке мероприятий по предупреждению и борьбе с эпидемиями и эпизоотией и ликвидации последствий эпизоотии в городе.

В 1916 г., в условиях Первой мировой войны, по инициативе Думы был создан Читинский комитет Всероссийского союза городов, который являлся уполномоченным читинского городско-

го самоуправления по снабжению городского населения продуктами продовольствия, борьбе с повышением цен и спекуляцией. Во взаимодействии с другими присутственными местами вырабатывались способы снабжения, пути поставок и перераспределения продуктов питания.

В 1917 г., после Февральской революции, Иркутским областным комитетом Всероссийского союза городов была принята резолюция о реорганизации городского самоуправления. Реорганизация предполагала пополнение существующего состава гласных представителями общественных организаций и национальностей, которые до настоящего времени были лишены права выборов, следовательно, и участия в городском самоуправлении. Постановлением собрания от 18 марта 1917 г. Читинская городская Дума утвердила реорганизацию Читинского городского самоуправления с целью обновления своего состава. «В новом, окончательно обновленном составе с представителями от граждан поселков в количестве 84 гласных Дума проработала до новых выборов, состоявшихся 23 июня 1917 г.» (*Старая Чита...*). Для заведывания отдельными отраслями хозяйства и управления Дума избирала из состава гласных особые исполнительные (городские) комиссии. Эти комиссии были одновременно и подготовительными. На протяжении всей деятельности Думы названия комиссий и их численный состав постоянно претерпевали изменения. В 1917 г. Перечень включал в себя следующие комиссии: продовольственная, ревизионная, финансово-бюджетная, охраны труда, школьная, безопасности, смешанная, санитарная, техническо-строительная, юридическая, земельно-лесная, торговли и промыслов, призерения и благотворительности.

Документальных сведений о ликвидации Читинского городского самоуправления не имеется. Если судить по последним документам, имеющим отношение к Читинской городской Думе того периода, то можно говорить о дате 20 октября 1920 г. В это время Чита уже была столицей Дальневосточной республики. Читинская городская Дума была возрождена лишь после упразднения системы Советов в 1994 г.

Городское самоуправление г. Чита, представленное городской Думой и городской управой, в период 1875–1920 гг. оказывало благотворное влияние на развитие города и сыграло большую роль в приумножении его имущественного состояния.

А. Бархатова

Байкальский государственный университет экономики и права

## ЭВОЛЮЦИЯ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ИРКУТСКА В XVII–XVIII вв.

В истории нашей Родины крупная роль принадлежит городам, которые с давних пор становились экономическими, политическими и культурными центрами. Степень и сфера влияния тех или иных городов различна, но в каждом из них отражаются общие закономерности и местные особенности исторического развития.

В истории Восточной Сибири значительную роль играет Иркутск, прошедший длительный путь от казачьего зимовья, основанного в 1652 г., до современного города. Превратившись на протяжении второй половины XVII в. из зимовья, затем острога в город, Иркутск постепенно становится торгово-ремесленным и административным центром Восточной Сибири.

В первые десятилетия существования Иркутска городское население непосредственно подчинялось приказчикам, затем — воеводам, но во второй половине XVII в. появляются посредники между ними и горожанами. Посадские выбирали земского старосту. Он являлся выборным главой посадских и ведал, главным образом, поступлением с них оброков, а также следил за выполнением распоряжений воеводской приказной избы. Раскладка и непосредственный сбор налогов поручались выборным «окладчикам» и «сборщикам». Когда правительством для сбора косвенных налогов была установлена так называемая «верная система», основанная на денежной ответственности горожан за налоговые поступления, то посадские были обязаны выбирать «целовальников» — таможенных, «пивных», «винных», «соляных». Поступлением косвенных налогов ведал «таможенный, заставной и кружечных дворов голова» (*Кудрявцев Ф.А., Вендрих Г.А. Иркутск. Иркутск: Иркутское кн. изд-во, 1958. С. 54*).

Институт земских старост, или старост земских дел, существовал в Иркутске на протяжении всего XVIII в. Тогда избирались три земских старосты: от купцов, цеховых и посадских. Они стояли во главе Земской избы (официально она называлась «Иркутские земские дела»). В 1720–1721 гг. Петром I была

проведена реформа городского управления. Правительство учредило в Петербурге Главный магистрат, а в других городах — городовые магистраты, ответственные круговой порукой за сбор подушной подати и прочие казенные сборы. Городское общество разделялось на два основных разряда: граждан «регулярных» и «нерегулярных». Регулярные граждане делились на две гильдии: к первой причислялись банкиры, купцы, промышленники, доктора и аптекари, шкиперы, ювелиры, художники и ученые; вторую гильдию составляли ремесленники и мелкие торговцы. К нерегулярным гражданам были отнесены наемные рабочие, поденщики и другие представители городского населения, остававшиеся в бесправном состоянии. Лица других сословий (духовенство, дворяне, крестьяне), постоянно жившие в городе, в число городских граждан не входили и не участвовали в городском управлении (*Ключевский В.О. Русская история. М.: Эксмо, 2005. С. 646*).

Орган городского управления — магистрат (затем — ратуша) — представлял собою выборную коллегия. Ее избирали только «регулярные граждане», «нерегулярные» были от выборов устранены.

Организация купцов и промышленников, регулирование торговли и промышленности в городах, избежание недоимок при сборе подушной подати — таковы были основные задачи городской реформы. Преобладающую роль в управлении городом играли купцы. Магистрат ведал раскладкой сборов, городским хозяйством, следил за порядком в городе, выполнял распоряжения высшего начальства. В ведении магистрата находилось цеховое управление. Во главе каждого цеха стоял старшина (альдерман), выбранный из мастеров.

В 1722 г. в Иркутске была открыта городская ратуша, подчиненная тобольскому магистрату. Первыми иркутским бургомистрами были Михаил Сухой и Семен Гранин. Через год вместо ратуши в Иркутске был учрежден магистрат. Бургомистры остались те же, а ратманами выбраны купцы Прокопий Верховцев, Иван Толмачев и Савва Котов. В 1728 г. магистрат в Иркутске был закрыт, а вместо него снова учреждена ратуша во главе с бургомистром купцом Трифоном Бречаловым. Ратуша находилась в ведении Иркутской провинциальной канцелярии (*Кудрявцев Ф.А., Вендрих Г.А. Указ. соч. С. 55*).

В 1784 г. ратуша преобразована в городовой магистрат. Во главе его стояли выборные бургомистр, ратман и члены магис-

тратского присутствия. Городовой магистрат разделялся на повытье (отделы): ревизское, разрядное, следственное и уголовное. Ревизское повытье занималось «исчислением душ» (статистикой населения), сбором и отсылкой сборов с купцов, мещан и цеховых, припиской их к городу и увольнением в другие места, ведением годовых и месячных приходо-расходных книг, рекрутским нарядом. Разрядное повытье вело регистрацию правительственных указов и предписаний «главных команд», принимало меры к их исполнению, взыскивало недоимки, занималось «интересными делами» (соляные сборы, оброчные статьи, подряды, откупы и проч.), следило за приказными служителями магистрата, чтобы «не было лености прогулок», ведало приемом и увольнением приказных. В ведении магистрата находились словесный и сиротский суды. Первый являлся низшей судебной инстанцией, разбиравшей мелкие споры между гражданами, второй разрешал вопросы, связанные с опекой над малолетними, наследованием имущества, установлением (*Ключевский В.О. Указ. соч. С. 648*).

Кроме выборных лиц (бургомистр, ратман и др.), в Иркутском городовом магистрате были два экспедитора и приказные служители. Определенные по найму от общества «к исправлению и производству дел», канцеляристы, подканцеляристы, копиисты, пищики, два архивариуса и переплетчик. Иркутские купцы, цеховые и мещане (посадские) «несли службы» земских старост, сборщиков подушных и оброчных сборов, счетчиков в рейтерии (казначействе), оценщиков в Иркутской губернской канцелярии, смотрителей рынков, наблюдавших за продажей товаров и ценами. На иркутских мещан возлагалась еще одна обязанность: выделять из мещанских детей учеников для обучения их «приказному делу» при магистратской канцелярии. Это вызвалось недостатком хорошо грамотных и знающих «приказный порядок» людей (*Кудрявцев Ф.А., Вендрих Г.А. Указ. соч. С. 56*).

В 1787 г. состоялось торжественное открытие Иркутской городской думы. По своему составу она была исключительно купеческой: городской голова — первостатейный купец Михаил Сибиряков и десять гласных из купечества. По случаю открытия думы «иркутское купечество дало великолепный обед для всех чинов города и граждан, а к вечеру был бал с маскарадом и пушечной пальбой». В ведении думы находились городовой магистрат и земская изба.

Историческое значение иркутских городских органов самоуправления очень велико. Иркутск был административным центром Восточной Сибири. В 1708 г. была учреждена обширная Сибирская губерния с центром в Тобольске. В состав ее входила вся Сибирь и даже приуральская часть Европейской России. В 1719 г. Сибирская губерния была разделена на 5 провинций: Вятскую, Соликамскую, Тобольскую, Енисейскую и Иркутскую. Восточная Сибирь входила в состав Иркутской провинции, во главе которой стоял вице-губернатор, подчинявшийся сибирскому генерал-губернатору. В 1764 г. Иркутская провинция выделилась в самостоятельную губернию. Еще в 1690 г. Иркутску был пожалован особый герб, утвержденный снова в 1790 г. Герб представлял собою изображение серебряного щита, на фоне которого — бабр, бегущий по зеленому полю с соболем в зубах. Некоторые смешивают бобра с бобром. Между тем бобр — особое животное. «Это сильный и хищный зверь, живущий обыкновенно в жарких странах. Он имеет шкуру светло-желтоватого цвета с черно-бурыми поперечными полосами. Бобр забегал в Сибирь из Китая и водился в районе Саянских гор. Этот зверь и был изображен на гербе Иркутска и Иркутской губернии» (Панов В.Н., Тюкавкин В.Г. *Очерки по истории Иркутской области. Иркутск: Вост.-Сиб. Кн. изд-во, 1970. С. 34*).

Таким образом, исторически Иркутск формировался как административный, торговый и культурно-образовательный центр. И в настоящее время Иркутск входит в число крупнейших городов России. Как и ранее, ключевым фактором современного развития Иркутска в XXI в. является его выгодное транспортно-географическое расположение и функции областного центра, а администрация города и городская Дума главной целью развития города видят «стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения города Иркутска. Главным в системе городских приоритетов должно стать развитие города для горожан. Городское богатство должно расти за счет того, что жители становятся богаче, качество жизни — лучше, а продолжительность полноценной жизни — дольше» («О разработке прогноза социально-экономического развития города на 2008 год и на период до 2010 года и составлении проекта бюджета города на 2008 год». *Решение городской Думы от 03.04.2007 г. № 031-10-337/7*).

Л. Боровлева  
И. Полобуткин

Байкальский государственный университет экономики и права

## ИЗ ИСТОРИИ ИРКУТСКОГО ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (XVIII в.)

Еще в первое десятилетие существования Иркутска городское население непосредственно подчинялось приказчикам, затем воеводам. Во второй половине XVII в. посредником между воеводами и горожанами становится земской староста. Он считался выборным главой посадских и ведал поступлением оброков, следил за выполнением распоряжений воеводской приказной избы. Для сбора косвенных налогов была установлена так называемая «верная система», основанная на денежной ответственности горожан за налоговые поступления.

В 1720–1721 гг. Петром I была проведена реформа городского управления. В Петербурге был учрежден Главный магистрат, а в других городах — городовые магистраты. Городское общество было разделено на два основных разряда: граждан «регулярных» и «нерегулярных». Органом городского управления стал магистрат, ее избирали только «регулярные граждане» (банкиры, купцы, промышленники, доктора и аптекари, шкиперы, ювелиры, художники и ученые, ремесленники и мелкие торговцы).

Позднее магистрат был преобразован в ратушу. «В 1721 г. в Иркутске открылась ратуша, подчиненная Тобольскому магистрату. Через год вместо ратуши был учрежден магистрат. В 1728 г. снова учредили ратушу во главе с бургомистром купцом Трифоном Бречаловым. Ратуша находилась в ведении Иркутской провинциальной канцелярии» (*Кудрявцев Ф., Вендрих Г. Иркутск. Очерки по истории города. Иркутск: Вост.-Сиб. Кн. изд-во, 1971. С. 77*).

Ратуши ведали хозяйственными, налоговыми, рекрутскими, правовыми и организационными делами своих посадов. Каждая ратуша занималась распределением пашенных, сенокосных, пастбищных и рыболовных угодий, мест в гостином дворе, казенных подрядов, откупов и поставок, раскладкой, сбором и отсылкой подушных денег, выполнением рекрутской, подводной, дорожной, постоянной повинностей, раскладкой и исполнением разных магистратских денежных сборов и повинностей, выбором лиц к казенным и земским службам, сбором таможенных, винных, пивных, соляных и прочих денег, введением приходно-расходных

книг, судом посадских людей по гражданским делам, распределением посадских по караулам, следила за чистотой в городах, за исправлением состояния мостовых и полицейских сооружений, за порядком на рынках, вела регистрацию правительственных указов и предписаний «главных команд» и принимала меры к их использованию, выдавала паспорта купцам, уезжавшим для торговли в другие города, занималась припиской лиц к своему городу и увольнение их в другие места. В ведение ратуши находились также «сиротский» и «сословные» суды, первый из которых решал вопросы, связанные с опекой над малолетними, наследованием имущества, усыновлением, а второй являлся низшей судебной инстанцией, разбиравшей мелкие споры между горожанами.

Преобладающую роль в управлении городом играли купцы. «Говоря о тяжести и разорительности для купечества и посадских Иркутска указанных выборных служб, следует иметь в виду их воздействие на общественную жизнь города. Выборы и службы содействовали расширению кругозора купцов, сознанию их роли в обществе, становлению общественного мнения» (Шахеров В.П. *Иркутск купеческий. История города в лицах и судьбах. Иркутск, 2006. С. 101–102*).

В 1775 г. было издано «Учреждение для управления губерний». Этот документ был предназначен для усиления административного аппарата на местах и предоставления провинциальному дворянству средств для подавления крестьянских волнений. Все губернии получали однообразное устройство при разграничении административных, финансовых и судебных функций. Губернией управлял губернатор, возглавлявший Губернское правление (официально оно называлось Губернским правительством). В практической деятельности сибирский губернатор нередко превращался из полноправного правителя в полноправного хозяина, действовавшего по своему собственному усмотрению и не считающегося с правительственными указами. Исполнительным органом при губернаторе была губернская канцелярия с секретарем во главе. В ней сосредотачивались дела всех упраздненных в 1726–1727 гг. местных учреждений, распределенных в губернской канцелярии по отделам.

В каждой губернии были следующие органы власти:

- казенная палата, имевшая финансово экономические функции;
- казначейство, организующее взимание налогов, сборов, выпуск казначейских билетов;



- губернский землемер;
- палаты гражданского и уголовного суда;
- Верхний земский суд.

Управление уездом сосредотачивалось в Нижнем земском суде во главе с земским исправником. Нижний земский суд имел административные и полицейские функции. В каждый уезд определялись казначеи, присяжный землемер, доктор, лекарь и два подлекаря. Уезды разделялись на комиссариатства, находившиеся под ведением земских комиссаров. Судебными делами ведали уездный суд и Нижняя расправа.

«Полицейские функции в городах выполняли городничие. Для суда и управлением городским населением (купцы, мещане, цеховые) существовали губернские и городские магистры. Им подчинялись как исполнительные органы земские избы, имевшие трех старост земских дел: купечество, мещанство и цехового. Во главе цехового магистрата стояли выборные бургомистр, ратман и члены магистратского присутствия. В конце XVIII в. вместо магистратов были учреждены городские думы и управы. Бургомистра сменил городской голова из «именитого купечества» (*Кудрявцев Ф.А., Вендрих Г.А. Указ. соч. С. 95*).

В 1782–1783 гг. в Сибири было учреждено три наместничества. Одно из них Иркутское. Оно состояло из Иркутской, Нерчинской, Якутской и Охотской областей. В 1796 г. Сибирь была разделена на две губернии — Тобольску и Иркутскую. Губерния делилась на области, а области на уезды.

В 1722 г. произошло преобразование Иркутской ратуши в городской магистрат. Он разделяется на повытья (отделы): ревизское, разрядное, следственное и уголовное. Кроме выборных лиц, в Иркутском городском магистрате были два экспедитора и приказные служители, канцеляристы, подканцеляристы, копиисты, пищики, два архивариуса и переплетчик. Иркутские купцы, цеховые и мещане выполняли обязанности земских старост, сборщиков податей и др. На иркутских мещан возглавлялась еще одна обязанность: выделять из мещанских детей учеников для обучения их «приказному делу». Это вызывалось недостатком грамотных людей» (*Кудрявцев Ф., Вендрих Г. Указ. соч. С. 78–79*).

Таким образом, в конце XVIII в. Иркутск становится важнейшим административным центром Восточной Сибири, обладающим разветвленным чиновничьим аппаратом, позволявшим эффективно выполнять функции управления.

**РОЛЬ ПЕЧАТНЫХ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ  
В ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В г. БРАТСКЕ В 1994–2006 гг.**

По мере укрепления основ гражданского общества, расширения возможностей печатных средств массовой информации, они оказывают все более заметное влияние на общий вектор политического развития страны и ее регионов в частности. От степени развитости информационного пространства в отдельных регионах России напрямую зависит не просто скорость реагирования власти на назревшие требования граждан, но полнота включенности общественного мнения в управленческие процессы, в решение проблем, жизненно важных для всего социума. Происходящие информационные процессы показывают, что только развитие информационной индустрии и внедрение новейших информационных технологий позволяет обеспечить информационную безопасность государства, решить острые проблемы реформирования российского общества.

В избирательном процессе в г. Братске с середины 1990-х гг. одним из самых ярких явлений становится широкомасштабное применение политической рекламы. В это время представители практически всех политических сил города непрерывно совершенствовали методы связи с общественностью, стремились продвигать в средствах массовой информации свои политические идеи, соизмеряя их с изменением общественных настроений. При этом одни делали ставку на социальность и патриотизм, другие эксплуатировали великодержавные настроения россиян. В рекламе всех без исключения участников политического процесса доминировали требования стабилизации, либерализации и социализации развития страны.

Во второй половине 1990-х гг. получила развитие тенденция концентрации ведущих средств массовой информации города в руках узкой группы влиятельных лиц, которая привела к постепенной монополизации политических и идеологических взглядов, навязыванию новых догм взамен старых, к служению групповым интересам, к искажению фактов. Посредством института учредительства и распределения дотаций властные и финансовые структуры часто добивались продвижения на информационном поле

своих узких интересов. Помешать данному явлению не позволяла слабость гражданского общества в России переходной эпохи и отсутствие эффективного общественного контроля над свободой слова. Во всех городских изданиях в исследуемый период явно прослеживается либо политическая направленность редакции, либо заказ претендентов. Наибольшей стабильностью отличалась партийная пресса, которая, в отличие от коммерческих средств массовой информации, выпускалась на партийные деньги и мало зависела от конъюнктуры информационного рынка.

Стабилизация развития рынка информационных услуг к концу исследуемого периода связана со снижением социально-экономических и политических противоречий в России. Ведущие региональные издания утратили высокий конфликтный потенциал, свойственный эпохе 1990-х гг., и заняли свою нишу в системе новых социально-экономических и политических отношений. Данный процесс оценивается как важный этап перехода страны к информационному обществу.

Отсутствие развитых демократических институтов и слабая законодательная база развития информационного пространства в России не позволили создавать равные условия участникам выборов, итоги которых в решающей степени зависели от использования административного и информационного ресурсов.

*А. Каблукова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **ИЗМЕНЕНИЯ СТРУКТУРЫ И ФУНКЦИЙ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ИРКУТСКА в XVIII–первой четверти XIX вв.**

На протяжении XVII в. в управлении Сибири происходили существенные изменения. Не могли не затронуть они и Иркутска, административный статус которого неуклонно повышался. «С конца 1724 г. Иркутское воеводство было переименовано в провинцию во главе с вице-губернатором. Соответственно, были увеличены штаты: В Иркутской провинции до 91 человека, в самом Иркутске — 30 чел. 30 января 1736 г. общая Сибирская губерния, в которой «единому губернатору за дальним расстоянием городов и слобод, великая неспособность в управлении имелась» была разделена на 2 управления. Иркутская провинция была сделана самостоятельной и вверена особому вице-губернатору, под-

чиненному непосредственно Сибирскому приказу» (*Иркутск в панораме веков: Очерки истории города / С.М. Алексеев. Иркутск: Восточно-Сибирская издательская компания, 2002. С. 512*).

Значительные изменения в местных органах власти были введены рядом законодательных актов Императрицей Екатериной II. Так, Указом Сената от 19 октября 1764 г. Сибирь была переименована в Сибирское царство с разрешением чеканить монету со своим гербом. При этом было предписано «учинить в оном вторую губернию» — Иркутскую. Так Иркутск превратился в губернский центр. Первым Иркутским губернатором был определен генерал-майор К.Л. Фрауендорф. Губернатор получил большую самостоятельность, имел возможность единолично принимать решения и именем государыни проводить их в жизнь. «По представлению губернатора Иркутская губерния в 1766 г. была разделена на три провинции — Иркутскую, Удинскую, Якутскую. При новом губернаторе генерал-майоре А.И. Бриле административное устройство еще боле усложнилось. По указу 1775 г. Иркутская губерния была разделена на две провинции — Якутскую и Удинскую» (*Быконя Г.Ф. Русое неподатное население Сибири в XVIII–XIX вв. Красноярск, 1985. С. 3*).

Новый этап в развитии местного управления края был связан с губернской реформой 1775 г., по которой все губернии получили однообразное устройство. Губернией управлял губернатор, возглавлявший губернское правление. К реализации губернской реформы в Сибири приступили в 1779 г., когда была образована новая Колыванская губерния, а затем 21 января 1782 г., 6 марта и 16 мая 1783 г. выделили с особыми штатами Тобольское, Иркутское и Колыванское наместничества, которые делились на области. Функцию иркутского и колыванского наместника были поручены И.В. Якобию, хорошо знавшему край. Резиденцией объединенного управления стал Иркутск, куда вместе с наместником прибыло более сотни чиновников разного ранга.

При Павле I наместничества в Сибири были упразднены. Внутри Иркутской губернии, которую стал возглавлять «военный губернатор с гражданской властью», ликвидировали области-провинции, а все уезды непосредственно подчинили Иркутску. Их стало 15.

Резиденцией сибирского генерал-губернатора стал Иркутск, который с этого времени становится своего рода столицей Сибири. Реформа 1699 г., впервые введшая в России органы городского самоуправления, на Сибирь не была распространена. И

только с введением Главного магистрата на правах коллегии в России была организована система городского управления. В городах создавались городские магистраты и ратуши. В Иркутске городская ратуша была открыта в 1722 г. Первыми бургомистрами были избраны купцы М. Сухой и И. Гранин, ратманами — П. Верховцев, И. Толмачев и С. Котов. Иркутская ратуша на первых порах была подведомственна Тобольскому магистрату, но уже через год в Иркутске учреждается свой магистрат, а ратуша упраздняется. После ликвидации в 1728 г. Главного магистрата были закрыты и подчинены ему городские магистраты. В Иркутске вновь открыли ратушу во главе с бургомистром купцом Трифоном Бречаловым. «Указом 21 мая 1743 г. был восстановлен в прежнем основании Главный магистрат. В 1745 г. вновь был открыт губернский магистрат в Иркутске. Бургамистрами были избраны крупнейшие купцы города М. Глазунов и Н. Бречалов, ратманами — М. Мясников, П. Лазарев и И. Пестовский. Губернский магистрат ведал всеми городскими ратушами на территории края. Одной из основных функций магистратов была фискальная» (Радиенко Л.С. *Функции и деятельность Сибирских магистратов в 40–70-х гг. XVIII в. // Бахрушенские чтения, 1966 г. Вып. 2. Новосибирск, 1968. С. 46*).

Не менее важное значение уделялось полицейскому надзору городских властей за населением. С целью охраны города от воров на улицах ставились рогатки, и горожане несли караульную службу. Городским властям поручалось размещение войск в городах. Для этого выбирались квартирмейстеры, которые по очереди отводили обывательские дома под постой. В их обязанности входили и противопожарные мероприятия. Надо отметить, что в это время в сибирских городах параллельно существовало два полицейских ведомства. С одной стороны, полицейские функции возлагались на магистраты. С другой — часть из них осуществляла местная администрация. «В 1733 г. была учреждена полиция в 10 губерниях и 13 провинциальных городах России. Тогда же были открыты полицмейстерские конторы в Тобольске и Иркутске. В 40-х гг. XVIII в. полицмейстером в Иркутске был поручик Иван Замощик» (Радиенко Л.С. *Указ. соч. С. 49*).

Еще одной важной сферой деятельности городских органов власти были судебные дела. На протяжении всего периода существования магистратов посадское население особенно упорно отстаивало свое право судиться в них. Регламентом Главного магистрата было определено городским магистратам ведать «су-

дом и расправую» купцов и ремесленников. И их компетенции были гражданские и уголовные дела, за исключением государственных преступлений. Кроме гражданского и уголовного суда с 1754 г. магистратам был передан и словесный суд. Это был исключительно торговый суд для разбора и решения споров и исков по обязательствам и договорам о торговых сделках.

В целом деятельность городских магистратов была своеобразной уступкой усиливающей роли городов. С одной стороны они не обладали необходимой самостоятельностью и зависели от центральных и местных органов. Он же решал все дела, касающиеся перевода купцов из одного города в другой. С другой стороны, создание структуры городского управления выделяло торгово-промышленное население городов из общего звена местной власти и ограждало в какой — то мере от ее произвола. Выборы членов ратуши и магистрата проводились раз в три года. С 1773 г. они проходили тайным голосованием, особыми шарами. Как правило, бургомистрами и президентами магистрата избирались наиболее уважаемые и богатые жители города. Города получили право составления своего наказа в Комиссию, а также выбора депутата, представляющего их интерес. «Для усиления административного аппарата на местах в 1775 г. были изданы «Учреждения для управления губернией». Для суда и управления городским населением основывались губернские и городские магистраты. Губернские магистраты становились правительственными органами и подчинялись наместническим правлениям. В их структуру входили два департамента: уголовный и гражданский. Функции магистрата охватили все вопросы правительственной политики по отношению к городам. Но в целом губернские магистраты просуществовали недолго и в 1797 г. были упразднены» (*Быко-ня Г.Ф., Федорова В.Н. Красноярск в дореволюционном прошлом XVII–XVIII вв. Красноярск, 1990. С. 79*).

«Жалованная грамота городам» 1785 г. еще более усложнила сословное деление граждан и систему городского самоуправления. Официально все домовладельцы получили статус горожан, в том числе и из неподатных сословий. Право голоса на собраниях, выбирать и быть избранным представлялось формально всем сословным группам города. Нужно было только достичь 25 лет, быть записанным в обывательскую книгу, то есть иметь недвижимость и капитал не менее 5 тыс. р.

Торжественное открытие городской думы нового образца состоялось 1 января 1787 г. церемония была обставлена весьма

торжественно. Иркутским городским головой был избран купец первой гильдии Михаил Васильевич Сибиряков (1744–1814). За его обширную торгово-промышленную и общественную деятельность ему первому из иркутян преподнесли звание «именитый гражданин».

С ростом города и укрепления городского самоуправления заметно расширяется городское хозяйство. В конце 80-х гг. XVIII в. городу было отмежевано 2 493 десятины удобной земли и еще почти 1 500 десятин неудобной, занятой лесами и водами. К 1798 г. общая площадь городских земель выросла до 7 230 десятин. При новом межевании в 1826 г. городу было отведено уже 10 885 десятин. Обременительными для горожан были сборы на содержание полиции, пожарной охраны, на благоустройство города, постоянная повинность. По указу 1797 г. устройство пожарной части и вообще содержание полиции были отнесены к обязанностям городского самоуправления. Все службы были выборными, но городская администрация постоянно сталкивалась с низкой социальной активностью посада к тому же имелась в виду не только низкая явка избирателей, но и довольно часто отсутствие выбираемых, хотя служба по общественному выбору являлась не правом, а непосредственной обязанностью всего взрослого мужского населения посада, и при выборах соблюдалась определенная очередность.

Реформа М.М. Сперанского стала следующим шагом в развитии Иркутска. Согласно Уставу 1822 г. сибирские города разделились на три разряда в соответствии с количеством проживающего в них населения: многолюдные, средние и малолюдные. Иркутск был отнесен в число многолюдных. Первые выборы по новому «Уложению» прошли 2 декабря 1822 г., городской главой на новый трехлетний срок был избран Ксенофонт Михайлович Сибиряков. Открылась новая страница в истории Иркутска, связанная с дальнейшей эволюцией городского самоуправления.

*В. Куперман*

*Ангарская государственная техническая академия*

## **ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА ТЕРРИТОРИИ ИРКУТСКОЙ ГУБЕРНИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.**

Реформы, связанные с совершенствованием системы управления территориями Российской империи осуществлялись с

конца XVIII в. Екатериной II. В результате проведения областной реформы 1782–1783 гг. в Сибири были образованы Тобольское, Иркутское и Кольванское наместничества. В основе преобразований лежало два направления: унификация структуры и компетенции центральных органов власти и региональная централизация. Городские думы стали органами городского управления. Но их компетенция была ограниченной. Позже, в 1822 г., М.М. Сперанский разделил функции городской думы и городского магистрата. Городское казначейство было передано в ведение думы, а суд — городскому магистрату.

Дальнейшие преобразования связаны с реформами 1860–1870 гг., которые коснулись практически всех сфер — социальной, общественной, политической, административной. Новшества действовали в первую очередь на территории Европейской России и ближних к ней западных и южных губерний. Сибирь оставалась в стороне. Здесь почти все реформы начинались с запозданием, часто в виде адаптированных к этим местностям законодательных актов.

К середине XIX в. существующий подход к городскому управлению уже морально устарел. В общественных кругах преобладала так называемая «общественная теория местного самоуправления», в основе которой лежало исключение местных дел из сферы государственных интересов. Власть поддержала эту теорию, что нашло свое отражение в городском положении 1870 г. Городское общественное управление в пределах предоставленной ему власти существовало самостоятельно. Согласно городской реформе были созданы учреждения городского общественного управления. К ним относились городские избирательные собрания, которые собирались только для избрания гласных городской думы. Городская дума работала под председательством городского головы и состояла из гласных, избираемых на четыре года. Городская управа также работала под председательством городского головы, а число ее членов определялось городской думой. На управу возлагались дела городского хозяйства и общественного управления. Она вела текущие дела по городскому хозяйству, принимала меры к его улучшению, взимала и расходовала городские сборы и представляла в думу отчеты о своей деятельности.

Первым городским головой Иркутска по новому Положению был выбран статский советник В.В. Петров. Городская дума вступила в исполнение своих обязанностей 28 ноября, а упра-



ва — 7 декабря 1872 г. Городская дума решала дела общественного устройства, назначала содержание должностным лицам городского общественного управления, устанавливала размер городских сборов и налогов.

Согласно Городовому положению в первое же время своей деятельности Иркутская городская дума выработала инструкцию о порядке своих заседаний, о руководстве действиями городской управы и других органов городского управления. Для установления порядка ведения финансовых дел городская дума в декабре 1872 г. избрала подготовительную комиссию, в состав которой вошли гласные Б.А. Милютин, А. Антонов, М.В. Загоскин, Я.Н. Артемов, В.И. Вагин, П.М. Герасимов, М.П. Шестунов. В мае 1873 г. комиссия предоставила на рассмотрение думы составленную роспись о доходах и расходах, а также доклад, в котором были подробно изложены положение имущественных дел города и рекомендации о дальнейшем их ведении. Итоги работы этой комиссии стали основанием той системы, которая до 1891 г. применялась иркутским городским управлением. Но эта роспись оказалась не вполне удобной из-за слишком большого числа разрозненных, недостаточно систематизированных приложений.

В 1891 г. при городском голове В.П. Сукачеве городская управа имела более удобную форму, приняв за образец форму московской городской росписи и сделав в ней некоторые изменения с учетом местных условий. Самую существенную часть городских доходов составлял оценочный сбор, который разрешалось устанавливать думе не более 10% чистого дохода с имущества или 1% стоимости. Были установлены правила для взимания оценочного сбора: городская дума назначала сроки их сбора, а городская управа производила надлежащие оценки, распределяла установленный сбор на основании этих оценок и доводила эти сведения за месяц до назначенного срока. Сбор, не внесенный к назначенному сроку, считался недоимкой и взыскивался с наложением пени. В городской думе выбиралась оценочная комиссия, с которой работал оценочный стол, присоединенный к распорядительному отделению. Были завезены отдельные книги по частям города, а обязанность делопроизводителя оценочного стола считалось самой тяжелой из всех обязанностей делопроизводителей городской управы, так как разверстка взимания в процентном отношении требовала усидчивого труда. В 1873 г. в городской управе было несколько

столов: городской, в котором хранились протоколы заседаний общего присутствия городской управы, хозяйственно-оценочный стол, бухгалтерский стол и стол по справочным ценам. В 1874 г. в управе появилось распорядительно постановление с двумя столами: 1 — различных распоряжений, 2 — стол по воинской повинности, в котором составлялись посемейные списки купцов, мещан, связи с введением всеобщей воинской повинности (*Плотникова М.М. Городское общественное управление как имперский проект 2-й половины XIX в. // Вторые университетские социально-гуманитарные чтения 2008 г.: материалы. Иркутск, 2008. С. 342*).

На заседаниях городской управы решались разные вопросы. Так, в докладе члена управы А.Е. Злыгостева 6 апреля 1877 г. было отмечено, что Иркутск растет и расширяется, между тем эта местность не соответствует требованиям городского благоустройства. По его рекомендации городской думой в 1901 г. был принят общий план города и его окрестностей. Большую опасность для города представляли пожары. Город был застроен неправильно, без соблюдения необходимых интервалов. Чистота улиц оставляла желать лучшего. Иркутяне имели привычку засорять улицы мусором, не покрывая их сверху щебнем, землей или песком. В Иркутске не было водопровода и канализации, поэтому вода была в дефиците, население покупало ее у водозовов.

К решению вопроса о совершенствовании работы пожарной части Иркутска приступили после пожара 22 июня 1879 г., в результате которого была уничтожена лучшая и богатейшая библиотека. Забота о пожарной части лежала на городской думе. Подполковник Д.Д. Ларионов отметил, что к содержанию пожарной команды относились не по-государственному. После пожара городская дума увеличила финансирование пожарной части до 42 тыс. р. Городской пожарной обоз был снабжен хорошим инвентарем. Лошадь и команда содержались в исправности. Существенную помощь оказывало иркутское вольное пожарное общество, устав которого был написан гласным В.И. Вагиным.

В 1885 г. городским головой был избран потомственный дворянин Владимир Платонович Сукачев, сделавший для развития города очень много. Известный общественный деятель Г.Н. Потанин писал: «Иркутск первый в Сибири перестал избирать в городские головы купцов-толстосумов и выбрал эстета,

составившего первую картинную галерею в Сибири, человека с университетским образованием» (*Плотникова М.М. Указ. соч. С. 344*). В.П. Сукачев возглавлял городское общественное управление до конца 1897 г. В этот период Иркутская городская дума стала издавать «Известия иркутской городской думы», целью которых было «знакомить читателей с положением и ходом городских общественных дел, а также служить справочной книгой по всем общественным вопросам, имеющим отношение к городскому самоуправлению». В.П. Сукачев как городской голова был редактором «Известий».

В 1891 г. Иркутск впервые был удостоен посещения наследника русского престола его Императорского Высочества Николая II. В.П. Сукачев отмечал, что на нем, как иркутском городском голове, лежала обязанность правдивого предоставления информации о городе. Для исполнения этой обязанности В.П. Сукачев решил предпринять историческое и статистико-экономическое описание города. Но составление обстоятельного описания пришлось отложить на будущее время и ограничиться составлением предварительного очерка исторического и культурного значения Иркутска, с включением в него изложения выяснившихся потребностей местного общества.

В 1892 г. было принято новое Городовое положение. В нем ни о какой самостоятельности городского общественного самоуправления речи уже не было. Устанавливался жесткий губернаторский надзор за всеми действиями думы. Такие резкие изменения были обусловлены с одной стороны политическими событиями в стране, с другой тем, что думы не справлялись с ведением городского хозяйства, бюджеты многих городов были дефицитными. Иркутск был приятным исключением из этого числа. Вместе с тем, те, кто владели на правах собственности недвижимым имуществом в городе и получили право голоса на выборах, не проявили высокой избирательской активности. В первом составе преобладали купцы, однако в 1885 г. дума была уже как адвокатско-инженерно-купеческая.

Дума создавалась исключительно как орган городского управления, ведающая городским хозяйством. И она таковой в Иркутске и являлась. И даже если она поднимала, на первый взгляд, политические вопросы, то они напрямую были связаны с решением хозяйственных вопросов.

Таким образом, имеющийся опыт организации деятельности городской системы управления свидетельствует о непоследова-

тельности и незавершенности реформ, показывает как сильные, так и слабые стороны системы управления.

*А. Масленникова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **ФОРМИРОВАНИЕ НОВЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В ИРКУТСКЕ В 1917–1918 гг.**

1917 г. стал переломным этапом в истории нашего государства. Февральская и Октябрьская революции, смена власти, сложная общественно-политическая обстановка в стране, безусловно, не могли не затронуть наш город, административный центр Восточной Сибири.

Политическая и экономическая обстановка в Иркутске в 1917 г. была очень сложной и напряженной. Один из корреспондентов иркутской газеты «Сибирь» так характеризовал состояние города: «Развернулась во всей своей неприглядности продовольственная разруха. Обильная и богатая Сибирь почувствовала острый недостаток в продуктах самой первой необходимости... Сибирь ахнула от того явления, которое приобрело скромное имя «спекулянт»... Обильная и богатая Сибирь перестала в этом году быть тылом» (*Иркутск в панораме веков: Очерки истории города. Иркутск, 2002. С. 251*).

В конце февраля — начале марта 1917 г. в город начали поступать сведения о смене правящего строя в стране. Большая удаленность нашего города от Москвы, невозможность быстрой передачи информации способствовала тому, что у иркутян не было ясного представления о происходивших событиях. «Обыватель живет в атмосфере догадок и слухов, в атмосфере неопределенности и неуверенности», — так писала одна из иркутских газет (*Иркутск в панораме веков ... С. 252*). Только 3 марта Иркутску стало известно о создании Временного Правительства и об образовании Петроградского Совета рабочих депутатов.

Поздно вечером накануне у иркутского генерал-губернатора состоялось экстренное совещание. Собравшиеся на нем высокопоставленные лица единодушно одобрили создание Временного Правительства, а также решили создать в Иркутске Комитет Общественных организаций (КООРГ). Интересен тот факт, что решение это было принято до того, как поступило

официальное сообщение об отречении Николая II от престола. Выходит, что еще до окончательного решения дальнейшей судьбы государства в Иркутске началось конструирование новых органов власти.

Формирование новых органов власти шло достаточно высокими темпами. Уже 7 марта были сформированы основные секции КООРГа: железнодорожная, топливная, промышленная, финансовая, продовольственная, и укомплектован их штат. КООРГ стал представителем Временного правительства в Иркутске. Председателем исполнительного комитета был избран меньшевик И.Г. Церетели. Кроме этого, был назначен и Комиссар Временного правительства по управлению губернией. Им стал И.А. Лавров.

Параллельно с формированием представительных органов Временного правительства, шло и образование Советов. 5 марта состоялось первое заседание Совета рабочих депутатов (председателем стал Л.И. Гольдман), почти в это же время начал свою работу и Совет солдатских депутатов под председательством подпоручика А.А. Краковецкого. Советы, прежде всего, сконцентрировали свою деятельность в рабочей среде. Главным призывом их было создание профсоюзов. Нужно отметить, что призыв этот был услышан, и рабочие проявили небывалую активность: только за 7 марта в Иркутске было зарегистрировано 14 профсоюзов. В апреле бы создан специальный координирующий орган, который объединил в себе 22 профсоюза. Профсоюзы стали очень влиятельной силой, и совсем не случайно, что большевики всеми силами старались привлечь эту силу на свою сторону. Несколькими профсоюзами, кстати, руководили именно большевики: П. Постышев, С. Лебедев, А. Ремшевский. В августе ими был создан альтернативный орган — Центральное бюро профессиональных организаций города. Именно Бюро сыграло ведущую роль в большевизации Советов.

Преобладающее влияние за социалистическими партиями сохранялось и в Городской Думе. Городским головою стал Н.А. Чичинадзе. Однако, несмотря на свой состав, Дума не играла особой роли в политической жизни Иркутска и занималась, по большей части, вопросами хозяйственными.

Таким образом, в городе действовали три крупных органа самоуправления: КООРГ, Советы и Городская Дума. Занимателен тот факт, что, в принципе, серьезных разногласий между ними не было. Однако со временем КООРГ и Дума стали уделять боль-

шее внимание укреплению местного самоуправления, а Советы — социальным вопросам.

К осени 1917 г. политическая и экономическая обстановка в городе все более и более накалялась и выходила из-под контроля всех органов власти. Большевики, однако же, не могли не понимать, насколько важно захватить власть в Иркутске, а потому перешли к активным действиям. В октябре состоялся Общесибирский съезд Советов, который образовал Центральный исполнительный комитет Советов Сибири (Центросибирь). Местом пребывания Центросибири стал именно Иркутск, который «большевики обещали через месяц сделать цитаделью большевизма» (*Иркутск в панораме веков ... С. 261*).

Как только до Иркутска дошли сведения о захвате власти в Петрограде большевиками, Центросибирь заявила, что готова взять всю власть над краем в свои руки. В ответ на активные действия большевиков 27 ноября городской думой был образован Комитет защиты революции. Ни одна из противоборствующих сторон не верила в мирное урегулирование конфликта. Так и случилось: с 8 по 17 декабря на улицах города шли тяжелые бои, которые, в конечном итоге, закончились заключением перемирия и 22 декабря Иркутский Совет рабочих и солдатских депутатов постановил о переходе всей власти в руки большевиков. 26 декабря был организован Комитет советских организаций Восточной Сибири.

В конце февраля был принят «Проект организации Советской власти в Сибири», который иногда называют «Сибирской советской конституцией». К началу марта 1918 г. была ликвидирована большая часть государственных органов прежней власти. В мае была ликвидирована даже Иркутская городская дума.

Таким образом, весной 1918 г. власть в Иркутске стала советской. Однако триумф большевиков оказался недолгим — уже в июне Советские власти были вынуждены покинуть город (который впоследствии стал на некоторое время цитаделью белой армии Колчака), чтобы вернуться на лидирующую позицию лишь в начале января 1920 г. Хотелось бы отметить, что Иркутск стал в 1917–начале 1918 гг. одним из наиболее политически активных городов в стране. Иркутяне очень активно, мобильно реагировали на происходящие события. Власти смогли в довольно короткие сроки построить новую систему органов управления, способную бороться с возникающими социальными, экономическими, политическими проблемами в условиях переходного периода.

**ПЕРСПЕКТИВЫ ИЗУЧЕНИЯ  
ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СИБИРИ  
ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX–НАЧАЛА XX вв.**

Городская проблематика всегда будет важнейшим направлением в системе отечественных исторических исследований. Устойчивый интерес к многоплановой истории сибирских городов проявился еще в последней четверти XIX в., благодаря работам Н.А. Кострова, К. Голодникова, Г.Н. Потанина, В.П. Сукачева и Н.В. Турчанинова. К тому же городские поселения региона уже давно стали объектом историографического анализа. Тем не менее, в истекшее десятилетие изучение обозначенной проблемы приобретает качественно и количественно новые очертания. Резко возрастает число работ, прежде всего монографических и обобщающих, в такой же прогрессии увеличивается количество защищенных кандидатских и докторских диссертаций. Существенно расширяется жанровое разнообразие в этой сфере. Можно констатировать образование устойчивых направлений (школ) по истории сибирских городов в Омске, Томске, Новосибирске, Барнауле, Иркутске.

Объектом пристального внимания современных историков стали демографические процессы, многообразные аспекты экономического и культурного развития сибирских городов. Накопленный в предшествующее время и вновь выявленный фактический материал привел к появлению принципиально нового типа многоплановых исследований по их истории. Следующим шагом явилось издание энциклопедий и хроник по Барнаулу, Томску, Новосибирску и Омску.

Одним из перспективных направлений региональной урбанистики в последнее время становится изучение самоуправления Сибири в нормативных рамках городских положений 1870 и 1892 гг. У ее истоков стояли А.П. Толочко и И.А. Коновалов. В 1997 г. они выпустили скромную по объему работу, в которой проанализировали рассматриваемый сюжет на примере дореволюционного Омска.

Промежуточный итог изучения муниципальных органов Западной Сибири демонстрирует коллективная монография группы омских историков. Наряду с профессором А.П. Толочко,

в число авторов вошли его ученики И.А. Коновалов, Е.Ю. Меренкова, О.В. Чудаков, подготовившие и успешно защитившие кандидатские диссертации по различным аспектам проблемы. В данной монографии активно используются выводы и положения, полученные на уровне кандидатских диссертаций специалистами из других городов региона (К.В. Лен, А.В. Литягина, Л.А. Еремина). В работе в проблемно-хронологическом ключе, с выделением общепризнанных этапов в истории объекта исследования (до 1870, 1870–1892, 1892–1914, 1924–февраль 1917 г.), рассматриваются ставшие уже традиционными вопросы: формирование, структура и компетенция муниципальных органов, их бюджетная политика и практическая деятельность в хозяйственной и социально-культурной сферах. Достаточно подробно анализируются городские положения 1870 и 1892 гг. с точки зрения избирательной процедуры, структуры муниципальных органов, их компетенции. Вся повседневная жизнь городских дум осуществлялась через подготовительные и распорядительные комиссии, правовой статус и практическая деятельность которых отслежены в монографии, так же как и структура рабочих органов муниципальных образований — управ.

Наиболее удачными представляются разделы, посвященные бюджетам городских поселений Западной Сибири, главным доходным и расходным их статьям. Авторский коллектив убедительно показал, что рост бюджетов с начала XX в. «еще не свидетельствовал о благополучном финансовом положении городов». Попытки покрыть бюджетный дефицит за счет банковских кредитов ставил муниципалитеты на грань банкротства. К тому же в рассматриваемый период отчетливо проявилась тенденция, типичная и сейчас, когда прибыли, «получаемые от оборотов их капиталов, уходили в Москву и Петербург в карманы акционеров или в государственное казначейство».

Достаточно подробно анализируется деятельность органов общественного самоуправления региона в последней трети XIX–начале XX в. Можно согласиться с предлагаемой группировкой их производственных функций, хотя третью (мероприятия по благоустройству улиц и площадей (мощение, осушение, освещение) и четвертую (озеленение городов, разбивка в них скверов и парков) можно объединить. Привлекает своей аналитичностью сюжет, посвященный земельному хозяйству городских поселений, попыткой оценить эффективность деятельности в этой области городских дум и управ.



В упомянутом исследовании содержатся разнообразные сведения о буквально героических усилиях западносибирских муниципальных образований по эффективной эксплуатации городского хозяйства (водопровод, скотобойни, аптеки, перевозки и т.д.), развитию образования, в области социальной защиты; выявляется специфика этой работы в экстремальной ситуации Первой мировой войны. Однако в большинстве случаев изучаемые процессы отслеживаются на примерах ограниченного количества городских поселений, в основном — Томска и Омска; статистические данные приводятся не в динамике, а выборочно. Подобная практика зачастую приводит к ошибочным или односторонним суждениям. Так, не совсем корректен упрек в адрес муниципальных органов Новониколаевска за слабое развитие инфраструктуры просвещения. При этом воспроизводятся данные на 1904–1909 гг. Но, уже в мае 1910 г. городская управа начала реализацию крупномасштабного проекта по строительству 12 школьных зданий на 76 комплектов учащихся (по 50 чел. в комплекте). В 1912–1914 гг. городское самоуправление открыло еще 19 школьных комплектов. Накануне войны в Новониколаевске только начальных школ действовало 50, а всего обучалось более 5 тыс. детей; в городском бюджете 1913 г. на образование выделялось 132,4 тыс. р., или 14,5%.

К сожалению, подобных исследований по Восточной Сибири нет. В целом же, коллективная монография «Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие», а также работы И.А. Коновалова, А.В. Литягиной, К.В. Лен, Е.Ю. Меренковой, Л.А. Ереминой, О.В. Чудакова, Г.А. Бочановой, Н.И. Гавриловой, В.П. Шахерова, Н.М. Дмитриенко и др. заложили прочную основу для дальнейшего плодотворного изучения многообразных аспектов истории органов сибирского городского самоуправления в 1870–1919 гг.

Теперь попробуем перечислить наиболее актуальные и малоизученные из них. Представляется, что хронологические и тематические рамки деятельности муниципальных органов должны быть доведены до момента их ликвидации коммунистами в конце 1919 г. В публикациях, посвященных социальному катаклизму 1917–1920 гг., и в обобщающих исследованиях по истории отдельных сибирских городов (Иркутск, Томск, Барнаул, Новониколаевск, Омск) в общих чертах отслеживается процесс демократизации органов городского самоуправления на принци-

пах всеобщего избирательного права, проведение на этой основе выборов с выдвижением кандидатов в гласные по партийным спискам, участие муниципалитетов в политическом процессе, их взаимоотношения с органами государственной власти.

Не менее важной задачей является расширение источниковой базы проблемы, введение в научный оборот новых типов и массивов источников, а также их публикация, прежде всего — в специализированных сборниках. Таковых к настоящему времени появилось совсем немного, из которых только один, посвященный Барнаульской городской думе (1877–1996 гг.), дает представление о функционировании муниципального органа, а во всех остальных городское управление фиксируется как часть системы местного самоуправления территориально-административного образования. В связи с этим большой интерес представляют списки лиц, «имеющих право участвовать в избирательном собрании по выбору уполномоченных» (гласных) в городские думы на очередное четырехлетие, которые регулярно (раз в четыре года) составлялись специально созданными оценочными комиссиями и фиксировали имущественное состояние лиц, имеющих право на участие в выборах (100 р. и выше). Их анализ за несколько четырехлетий позволит ответить на дискуссионный вопрос об изменении социального состава гласных в регионе. Дело в том, что в упомянутой выше коллективной монографии омских историков, вслед за В.А. Нардовой, главную причину принятия городского положения 1892 г., связывают со стремлением самодержавия укрепить позиции дворянства в городском самоуправлении. Тем не менее, приводимые ими данные по Западной Сибири реально свидетельствуют об уменьшении представительства в нем купечества и роста доли крестьян, мещан, ремесленников, дворян, чиновников и духовенства, но вовсе не о «некотором укреплении в них позиций дворян».

Необходимо тщательно проанализировать взаимоотношения муниципалитетов с органами государственного управления на уровне территориально-административных образований, прежде всего — с губернскими по городским делам присутствиями. К сожалению, даже в специальных работах наличие данного органа только фиксируется, но не раскрывается его компетенция и практическая деятельность. Первые, пока еще робкие попытки рассмотрения этого вопроса зафиксировали такую специфическую черту городского самоуп-

правления в Сибири, как неравноправное представительство в рассматриваемом органе представителей административных и общественных учреждений из-за отсутствия в регионе земства. По данным К.В. Лена, в конце 1888 г. в состав Томского губернского по городским делам присутствия входили председатель губернского правления, управляющий казенной палатой, председатель губернского суда, губернский прокурор и городской глава Томска. Данное обстоятельство вновь ставит вопрос о разработке правовых вопросов деятельности органов местного самоуправления и, в частности, городского в последней трети XIX–начале XX вв. Актуальность этого аспекта исследования истории городского самоуправления в Сибири определяется как раз и наличием разногласия в трактовке городского представительства и государственных учреждений.

Позиция и участие в событиях 1905–1907 гг. муниципальных органов региона только начинает переосмысливаться и изучаться в рамках новой парадигмы модернизационных процессов в России начала XX в. Вместе с тем, анализ политической деятельности муниципальных образований Сибири необходимо продолжать, прежде всего, за счет расширения хронологических рамок. Именно городские думы, из-за отсутствия земских учреждений, взяли на себя апелляцию к властям по насущным проблемам местной жизни с момента своего образования. Слабо изучена деятельность местных отделов Всероссийского союза городов в период Первой мировой войны.

Пока еще очень скромно поставлен вопрос о взаимоотношении муниципалитетов с общественными организациями. В частности, омские историки проанализировали некоторые аспекты деятельности обществ обывателей и избирателей с точки зрения попыток установления общественного контроля над самоуправлением. В свою очередь, Н.И. Гаврилова и Л.Б. Ус попытались взглянуть на них с позиций формирования элементов гражданского общества в Сибири.

К актуальным задачам можно отнести рассмотрение первых шагов сибирских муниципалитетов в области охраны окружающей среды, их взаимоотношения с правоохранительными органами и т.д. Таким образом, разработка многообразных аспектов становления и деятельности городского самоуправления в Сибири требует пристального внимания со стороны научного сообщества региона.

## **ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ г. ИРКУТСКА**

В XVIII в. Иркутск превратился в центр обширнейшего края, став одним из знаменитых городов Сибири. Иркутское воеводство, затем провинция, наместничество, губерния вобрали в себя необозримую территорию от Енисея до Тихого океана.

Термин «самоуправление» появился только в XIX в. На протяжении XVIII в. в управлении Сибирью происходили существенные изменения. Они не могли не затронуть и Иркутска, административный статус которого неуклонно повышался. До появления Городской Думы в Иркутске административными и хозяйственными делами занимался посадский сход, в котором участвовали все взрослые мужчины.

Первоначально интересы посадской части города представлял земский староста. Избираемый посадом, он ведал сбором податей, следил за выполнением распоряжений воеводской приказной избы. Реформа 1699 г., впервые вводящая в России органы государственного самоуправления, на Сибирь не была распространена. И только с введением Главного магистрата на правах коллегии в России была организована система городского управления. В городах создавались городские магистраты и ратуши. В Иркутске городская ратуша была открыта в 1722 г. Все должности в органах городского управления были выборными. Выборы членов ратуши и магистрата производились раз в три года. С 1773 г. они проходили тайным голосованием особыми шарами. Как правило, бургомистрами и президентами магистрата избирались наиболее уважаемые и богатые жители города.

Указом Сената от 19 октября 1764 г. Сибирь была переименована в Сибирское царство с разрешением чеканить монету со своим гербом. При этом было предписано «учинить в оном вторую губернию» — Иркутскую. Так Иркутск превратился в губернский центр. Первым иркутским губернатором был определен генерал-майор К.Л. Фраундорф. Если предыдущая администрация полностью зависела от столицы, то теперь губернатор получил большую самостоятельность, имея возможность единолично принимать решения именем государыни приводить их в жизнь.

Новый этап в развитии местного управления края был связан с губернской реформой 1775 г., по которой все губернии получили однообразное устройство. Губернией управлял губернатор, возглавлявший губернское правление. В каждой губернии были учреждены: казенная палата, казначейство, палаты гражданского уголовного суда, верхний земский суд, приказ общественного призрения, ведавший училищами, приютами, богадельнями и больницами.

«Жалованная грамота городам» 1785 г., в которой Екатерина II разрешила создавать местные органы, еще более усложнила систему городского самоуправления. «Аппарат самоуправления усложнился за счет вновь созданных органов: «собрания общества градского», общей градской Думы и шестигласной Думы. При этом магистраты и ратуши не отменялись» (*В мир поиска, в мир творчества, в мир науки. Иркутск, 2007. С. 98*). Собрания, или сходы, созывались раз в три года для проведения выборов на основные должности общегородского управления. Уточнялась и проверялась обывательская книга, то есть собрание решало дела о приеме и исключении из состава обывателей. Право голоса на собрании, выбирать и быть избранным предоставлялось формально всем сословным группам города. Нужно было только достичь 25 лет, быть записанным в обывательскую книгу, то есть иметь недвижимую и капитал не ниже 5 тыс. рублей. Всем этим требованиям удовлетворяло только купечество, да и то не ниже второй гильдии. То есть в решении наиболее значительных вопросов и в замещении высших должностей могла участвовать только купеческая верхушка.

«1 января 1787 г. впервые в истории нашего города состоялось торжественное открытие Иркутской Городской Думы нового образца — выборного органа местного самоуправления. В первый состав городской думы вошли: Андрей Шалев — от настоящих городских обывателей; Григорий Трушков — от иркутских мещан; Петр Попов — от городских обывателей; Андрей Савватев — купец второй гильдии; Михаил Родионов и Андрей Фереферов — от цеховых. Иркутским городским головою был избран купец первой гильдии Михаил Васильевич Сибиряков (1744–1814). За его обширную торгово-промышленную и общественную деятельность ему первому из иркутян преподнесли звание «именитый гражданин». В памяти горожан он остался и как хозяин первого в Иркутске трехэтажного каменного дворца, получившего название Белый Дом» (*Ир-*

*кутская летопись (летописи П.И. Пежемского и В.А. Кротова). Иркутск, 1911. С. 116).*

22 марта 1819 г. был издан именной рескрипт о назначении М.М. Сперанского сибирским генерал-губернатором. Александр I предписал Сперанскому определить наилучшее применение и управление столь отдаленным краем. Сибирская реформа 1822 г., разработанная Сперанским в Иркутске, является одним из наиболее выдающихся событий сибирской истории XIX в. Это был первый российский опыт регионального законодательства, построенного на основе принципа разделения властей, самостоятельной функциональной роли каждой ветви власти в управлении, а также с учетом геополитических особенностей огромного края. Преобразования 1822 г. не только на целое столетие определили структуру сибирской администрации и местного управления, но и оказали влияние на многие важные вопросы жизни края, политики в отношении коренного населения, ссылки, свободы торговли. Эти реформы были утверждены в июне 1822 г. Иркутск стал административным центром самой крупной административной единицы Российской империи — Восточно-Сибирского генерал-губернаторства. В Иркутске создавалось Главное управление Восточной Сибири (ГУВС) и губернское правление, которое было торжественно открыто осенью 1822 г. Генерал-губернатор по-прежнему оставался «главным начальником края», ему принадлежала огромная власть. Однако в качестве противовеса исполнительной власти впервые в истории России при генерал-губернаторе образовался совет из членов местного управления и чиновников, назначенных «от короны». Это был совещательный орган, с мнением которого генерал-губернатор должен был считаться, но последнее слово оставалось за ним. Местная губернская администрация возглавлялась гражданским губернатором. При нем тоже должен был действовать совещательный совет из чиновников, назначенных губернатором.

Дальнейшее развитие городского самоуправления было прервано революцией 1917 г. Восстановление системы городского самоуправления произошло в конце XX в. Граждане России получили возможность выбрать местные органы власти. По Конституции РФ власть осуществляется населением как непосредственно, так и через формируемые им органы городского самоуправления, в структуру которых в Иркутске входят:

- мэр города Иркутска;
- представительный орган города Иркутска — городская Дума;

- исполнительно-распорядительный орган г. Иркутска — городская администрация;
- контрольный орган г. Иркутска — Контрольно-счетная палата города;
- избирательная комиссия г. Иркутска.

Эти органы власти формируются путем выборов, в которых может принимать участие все население города старше 18 лет, как избирать, так и быть избранным в эти органы власти.

Весь период становления местного самоуправления был насыщен напряженной работой, направленной на преодоление кризисных явлений, создание стабильной социально-экономической обстановки, координацию деятельности комитетов и управлений.

А. Седякина

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.**

Городское самоуправление — это необходимый элемент в системе государственного управления, а для Российской Империи с ее огромной территорией особенно важно было развитие губерний на местах, непосредственно местными органами.

Со второй половины XIX в. происходят качественные изменения в правительственной политике по отношению к Сибири. Присоединение Южного Казахстана и Средней Азии, закрепление за Россией Забайкалья, Приамурья и Приморья привели к стабилизации положения на южной границе. Завершилось «огораживание» территории, подлежащей колонизации. Между Россией и Китаем в роли буферной зоны осталась Монголия, за обладанием которой развернулась борьба в начале XX в., приведшая к установлению российского протектората над Урянхайским краем (Тувой) (*Шиловский М.В. Основные направления политики правительства по отношению к Сибири во второй половине XIX–начале XX в., Новосибирск, 2003. С. 35*).

Органы городского самоуправления во второй половине XIX в.–начале XX в. претерпевали значительные изменения. Процесс их трансформации в Восточной Сибири можно разде-

лить на 4 основных периода: 1785–1869 гг. — период действия «Городового положения» 1785 г.; 1870–1891 гг. — «Городового положения» 1870 г.; 1892–1916 гг. — «Городового положения» 1892 г.; 1917–1919 гг. — законодательства Временного правительства.

Основы организации городского самоуправления были заложены в 1785 г. Жалованной грамотой Екатерины II. Тогда в состав городского самоуправления входили «собрания общества градского», общая и шестигласная думы, городской голова. Все городское общество делилось на 6 разрядов, каждый из которых избирал определенное число гласных в «собрание общества градского». В свою очередь оно избирало городского голову и общую городскую думу, решавшую наиболее сложные вопросы городского управления. Затем общая дума, которую избирали раз в три года, выбирала из своей среды по одному представителю от каждого разряда городского общества в шестигласную думу. В «малолюдных» же городах вместо дум создавались ратуши, возглавляемые городскими старостами. Городское самоуправление носило сословный и иерархический характер, отражало интересы купцов и мещан, жестко контролировалось администрацией, не имело достаточных полномочий.

В 1862 г. МВД был предложен проект реформ и в более чем 500 городах Российской империи созданы комиссии для разработки предложений к новому закону. В Восточной Сибири они были сформированы в Иркутске, Селенгинске, Красноярске и высказались за всеобщность городского общественного управления, представление ему большей самостоятельности и ограничение административной опеки. «Городовое положение» 1870 г., подписанное Александром II, утвердило новый период муниципального развития, и русские города получили устройство, которое по праву можно назвать городским самоуправлением. Отныне попечение и распоряжение по городскому хозяйству и благоустройству предоставлялось выборному учреждению — городскому общественному управлению. К вопросам ведения органов местного самоуправления относилось — благоустройство города, содержание улиц, водопроводов, ответственные органы были и за благосостояние населения, т.е. продовольствие, базары, предотвращение пожаров, заботы о народном образовании. «Городовое положение» заменило сословно-бюрократические органы городского самоуправления на всеобщие муниципалитеты, основанные на буржуазном принципе имущественного



ценза. К учреждениям городского самоуправления относились городские избирательные собрания, городские думы и городские управы. Городские избирательные собрания создавались исключительно для избрания гласных городской думы. Новые органы городского самоуправления — городские думы — формировались под председательством городского головы из гласных, избранных на четыре года. Городские думы, в свою очередь, избирали на тот же срок постоянно действующие исполнительные органы — городские управы в составе городского головы, его заместителя и нескольких членов. Городской голова являлся председателем как городской думы, так и управы, что приводило к многочисленным злоупотреблениям. Важнейшим звеном в реализации городской реформы являлись выборы в органы самоуправления — в думы и управы. Проведение массовых публичных выборов путем закрытой баллотировки было для России делом новым и сложным. Избирательным правом в органы городского самоуправления пользовались мужчины с 25-летнего возраста, русские подданные, обладавшие недвижимым имуществом, плательщики городских налогов. Губернатор, члены губернского правления и чины местной полиции не имели права голоса. Численный состав думы находился в пропорциональном отношении с числом лиц, пользующихся правом голоса на выборах. Городской голова, избираемый думой, утверждался в своей должности в крупных городах министром внутренних дел, а в малых — губернатором. Городская дума подчинялась Сенату. «Городская реформа в Сибири началась позднее, чем в Европейской России, поскольку низкие темпы градообразования здесь обусловили невысокую степень готовности городов края к принятию нового муниципального законодательства» (Лен К.В. *Подготовка и проведение городской реформы 1870 г. Барнаул, 2000. С. 13*). Вместе с тем, начавшись позднее, «в отличие от многих других реформ XIX в. ... введение Городового положения 16 июня 1870 г. в губернских центрах Восточной Сибири осуществилось в достаточно короткие сроки» (Алисов Д.А. *Городская реформа 1870 года в Сибири. Омск, 1997. С. 41*). В 1870 г. состоялись выборы в Иркутске и Красноярске, в 1875 г. — в Чите, Нижнеудинске, в 1879 г. — в Илимске (Демидова В.А. *Организация городского самоуправления в губернских и областных центрах Восточной Сибири по Городовому положению 1870 г. Иркутск, 2004. С. 107*).

Далее городское самоуправление подверглось серьезному реформированию по «Городовому положению» 1892 г., дейс-

твовавшему до 1917 г. Дума сохранила весь круг вопросов, которыми занималась раньше, осталась прежней и структура самоуправления. Городской голова также совмещал посты руководителя думы и управы, что усиливало исполнительную власть. «Наибольшие изменения были внесены в избирательную систему — трехразрядная система заменялась одним избирательным собранием, имущественный ценз повышался за счет установления нижней планки стоимости имущества, владельцы которых допускались к выборам (1 000 р. для губернских городов и 300 р. — для уездных). В результате число избирателей сократилось с 5 до 1%. Доля купцов в Иркутске осталась на прежнем уровне (47–49%). Удельный вес дворян и чиновников в думах уездных городов увеличился в 2–4 раза, а в Иркутске — на 10%. В Иркутске процент гласных, имеющих среднее и высшее образование, достиг 43. Усилилась административная опека над самоуправлением» (*Шиловский М.В. История общественного самоуправления в Сибири. Новосибирск: ИД «Сова», 2006. С. 42*). По сути, разница между положениями 1870 г. и 1892 г. состояла в том, что первое предоставляло заведывание делами города самостоятельному усмотрению, а второе подчиняет наблюдению губернатора, от которого зависит утверждение лиц городского самоуправления и одобрения — неодобрения его постановлений.

Менее чем за 50 лет городские думы превратились из сословных органов в буржуазные. И вместе с тем, уменьшилась их самостоятельность относительно государственных структур. Этот процесс проходил на фоне и под непосредственным влиянием качественных изменений городской среды: увеличения численности населения, формирования инфраструктуры, создания сферы массового досуга и образования.

*И. Трифонов*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **ФОРМИРОВАНИЕ НОВЫХ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИРКУТСКЕ В 1920 г.**

1920 г. в общественной жизни Иркутска интересен политологам, в первую очередь, ввиду становления и формирования в то время городского самоуправления на основе советской системы.

После разгрома колчаковских сил и ухода интервентов в 1920 г. власть в Иркутске перешла в руки военно-революцион-

ного комитета. 25 января 1920 г. в городе состоялось первое заседание Иркутского Совета рабочих и солдатских депутатов. Хотя на заседании были представлены все социалистические партии, существовавшие в то время в Иркутске, большинство Совета (около 65%) было у Российской коммунистической партии большевиков. Заседание городского Совета избрало первый состав горисполкома. 17 февраля 1920 г. решением Сибирского революционного комитета, находившегося в Новониколаевске, Иркутский военревком был преобразован в Иркутский губернский революционный комитет, который возглавили, опять же, коммунисты.

Согласно Конституции 1918 г. основу государственной власти страны составляли Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, избираемые населением. Но в условиях переходного периода, когда Советы, избранные в 1917–1918 гг., были распущены колчаковцами, а избранный наспех в январе 1920 г. Иркутский городской Совет не мог быть постоянно действующим органом власти, реальная власть в городе сосредоточилась в руках губревкома.

Иркутский губревком приступил к созданию нового аппарата управления. На все руководящие должности во вновь созданных органах власти, как правило, назначались члены РКП(б). Иркутский ревком стал своеобразным послушным инструментом в руках победившей в ходе Гражданской войны партии большевиков. Отсутствие системы разделения властей, четкого гражданского и уголовного законодательства часто приводило к произволу со стороны губревкома. Таким образом, к весне 1920 г. в городе сложилась диктатура ревкома, действовавшего методом приказа и принуждения.

Одной из главных задач, стоявших перед губревкомом и горисполкомом, было проведение выборов депутатов Иркутского городского Совета. Но они не спешили с организацией выборов, так как положение РКП(б) в городе пока было непрочным. Иркутская городская организация РКП(б) вышла из подполья с большими потерями. Многие ее представители погибли в борьбе с колчаковцами, другие продолжали сражаться на фронтах Гражданской войны. В городе не было коммунистических ячеек, не имелось зарегистрированного состава членов партии. «По данным февральской губернской конференции РКП(б) 1920 г., в Иркутске и его предместьях насчитывалось 330 коммунистов» (*Иркутская партийная организация. Восстановительный период (1920–1926 гг.): Документы и материалы. Иркутск, 1960. С. 276*).

Под руководством председателя М. Рютина, Иркутский губком РКП(б) развернул агитацию для привлечения в ряды партии новых членов. Уже в июне 1920 г. была проведена «неделя РКП(б)», в ходе которой проводился массовый прием в партию. «В июле 1920 г. число членов и кандидатов в члены РКП(б) в Иркутске и его предместьях выросло до 1922 человек, то есть более чем в 5 раз» (*Серебренников И.И. Неделя РКП(б) // Власть труда. 1920. 21 июля. С. 5*).

Укрепляя свои ряды, РКП(б) одновременно вела борьбу за единоличное влияние на население губернии. Прежде всего, были монополизированы все средства массовой информации. Все издававшиеся в городе периодические издания стали органами РКП(б) или губревкома, Одним из первых указов губревкома были национализированы городские театры и кинематограф. Важнейшим элементом этой политики являлись регулярно проводившиеся в начале 1920-х гг. различные съезды и конференции (врачей, учителей, работников горнодобывающей промышленности, транспорта и др.), организаторами и активными участниками которых были коммунисты. Данные съезды использовались для придания решениям губкома и губревкома «видимости» массовой народной поддержки.

Губком РКП(б) активно способствовал созданию в Иркутске комсомольской организации. В январе 1920 г. была образована инициативная группа, а 20 февраля в городе состоялось первое организационное комсомольское собрание. В марте была создана организация Российского коммунистического союза молодежи. 29 апреля 1920 г. в Иркутске открылась первая губернская комсомольская конференция, почетными председателями которой были избраны В.И. Ленин и Г.Е. Зиновьев. В работе конференции принимали активное участие руководители губкома РКП(б) во главе с М. Рютиным.

Для установления монополии на политическую власть РКП(б) необходимо было устранить конкурентов, т.е. другие политические партии. Правую часть политического спектра занимала конституционно-демократическая партия. Декретом ВЦИК от 28 ноября 1917 г. партия кадетов была запрещена, поэтому члены партии составляли основу белого движения в Сибири. Многие из них погибли в годы Гражданской войны, других расстреляли большевики. Третьи после разгрома колчаковских войск, опасаясь репрессий, покинули Россию. Оставшиеся либо перестали заниматься политической борьбой и сосредоточили

внимание на профессиональной деятельности, либо перешли к большевикам. Деятельность партии социалистов-революционеров была запрещена в 1918 г. Но влияние этой партии в Иркутской губернии было сильно среди крестьян и интеллигенции, поэтому, учитывая малочисленность своих рядов, большевики не рискнули пойти на немедленный запрет партии, решив сначала дискредитировать ее в глазах народа. Эсеров отстранили от средств массовой информации: им было запрещено издавать собственные газеты и журналы. В газетах, контролируемых большевиками, развернулась антиэсеровская кампания. Газета «Власть труда» регулярно публиковала статьи, в которых эта партия всячески дискредитировалась. Вокруг нее была создана атмосфера вражды и ненависти. В пример ставились люди, переходившие в РКП(б). Попытки эсеров опровергнуть эти обвинения и объяснить свою позицию пресекались со стороны большевиков. Итогом антиэсеровской кампании стало постановление губревкома от 3 июня 1920 г., предписывавшее объявить партию эсеров в Иркутске и губернии распущенной. Иркутская организация меньшевиков продолжала существовать и после окончания Гражданской войны. Однако ее основная социальная база — квалифицированные рабочие и техническая интеллигенция — была малочисленна и к выборам в городской Совет допущена не была. Партия была лишена печатного органа, поддержки центральных органов, многие ее лидеры покинули Россию. Ввиду этого позиции меньшевиков были наиболее уязвимы, и данная партия серьезным конкурентом в борьбе за власть не считалась. Для того чтобы предотвратить проникновение в Совет представителей других партий большевики лишили представителей непролетарских слоев права участия в выборах вопреки положениям конституции.

В итоге к участию в выборах были допущены только две партии: РКП(б) и РСДРП. Положение этих партий было неравным, так как все средства массовой информации находились в руках большевиков. «За список № 1 было подано 72 540 голосов, а за список № 2 — 623 голоса. В результате меньшевики в состав городского Совета не прошли, а из 524 депутатов 346 были членами РКП(б), остальные сочувствовали большевикам» (Семенов Г.А. *Выборы в Иркутске // Власть труда. 1920. 10 авг. С. 7*).

«23 января 1921 г. в Иркутске открылся первый губернский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Из 104 его делегатов 86 были членами РКП(б), 6 кандидатами,

2 сочувствующими большевикам и только 10 беспартийными» (Алексеев С.М., Барышников В.В., Дамешек Л.М. *Иркутск в панораме веков. Иркутск, 2002. С. 326*). Съезд избрал губернский исполнительный комитет. 30 января 1921 г. губернский революционный комитет передал полномочия вновь избранному губисполкому. На этом переходный период восстановления власти Советов в Иркутской губернии завершился.

Очевидно, что победа партии большевиков не была случайной. Выдвинутая ими идея о построении нового коммунистического общества была поддержана значительной частью горожан. Но при ее реализации была неизбежна коренная ломка многих общественных устоев, к чему общество было не готово. Кроме того, вынужденные уступки в экономике в перспективе грозили обернуться потерей политической власти. Поэтому в руководстве РКП(б) возобладала позиция необходимости жесткой концентрации государственной власти. Дальнейшими шагами должны были стать полнейшее устранение политических конкурентов. Именно эти тенденции наглядно проявились в общественно-политической жизни Иркутска в последующее время.

Итогом развития общественно-политической жизни Иркутска в рассматриваемый период был переход государственной власти от Советов к коммунистической партии и ее руководящим органам.

*А. Хлебодарова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **ИРКУТСКАЯ ГОРОДСКАЯ ДУМА — ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Иркутское генерал-губернаторство было создано в результате губернской реформы в Восточной Сибири в 1783 г. Управлялась губерния наместническим правлением во главе с губернатором. Сейчас Иркутск является центром Восточной Сибири, он же областной центр Иркутской области и муниципальное образование (муниципалитет). Если заглянуть в словарь современных понятий и терминов, можно найти такое определение слова «муниципалитет»: «от лат. *municipium* — город с правом самоуправления — выборный орган в системе местного самоуправления» (*Большая энциклопедия: в 62 томах. Т. 31. М.: ТЕР-*

РА, 2006. С. 592). Иркутск имеет свою территорию, население, муниципальную собственность, бюджет города, выборные органы городского самоуправления. Жители города имеют право непосредственно либо через своих представителей осуществлять городское самоуправление. Это право они реализуют через участие в муниципальных выборах, городском референдуме, местном опросе, путем территориального общественного самоуправления. Муниципальные выборы — это выборы мэра города и депутатов городской Думы. Но еще задолго до открытия нашей первой городской Думы выборы были привычным делом.

При Петре I управлять городским хозяйством, заниматься сбором государевых податей должны были люди, избираемые городским обществом. Были такие избираемые должности, как счетчики к приему денежной казны, счетчики для приема различных сборов, сторожи и другие. Государственная власть в стране до Октябрьской революции принадлежала царю, который назначал губернаторов края, а также различного рода государственных чиновников. В первые годы существования Иркутска его жители подчинялись приказчикам, потом — воеводам. Позднее посад стал избирать земского старосту, но лишь в 1720 г. «с введением Главного магистрата на правах коллегии в России была создана система городского управления... В 1721 г. в Иркутске была открыта ратуша, подчиненная Тобольскому магистрату» (*Города Восточной Сибири в XVIII–пер.пол.XIX в.: Сб.ст. Вып. 3. Иркутск: Изд-во «Оттиск», 2001. С. 122*).

В конце 1760-х гг. правительством создается новая городская должность — городской голова, избираемый всеми домовладельцами из своей среды. В Иркутске первым эту должность занял Михаил Афанасьевич Сибиряков (ок. 1726–1799). Для усиления административного аппарата на местах в 1775 г. были изданы «Учреждения для управления губернией» вновь утвердившие городские магистраты. В 1784 г. иркутская ратуша была преобразована в городской магистрат, включающий ревизское, разрядное, следственное и уголовное отделы. В начале 1780-х гг. должность городского головы и ратмана была приравнена к XIII классу чинов, а жалованье составило 140 р. в год. Однако в 1787 г. их сняли с казенного жалованья и перевели на содержание городского общества.

Необходимость развития торговли, промыслов и ремесел подтолкнула правительство Екатерины II к изданию в 1785 г. «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи»,

регламентировавшей организацию и деятельность органов городского самоуправления. Реформа окончательно закрепила за городом права юридического лица. «По Указу Сената в 1787 г. открылась Иркутская городская дума, она представляла собой сословный купеческо-мещанский орган городского самоуправления. Городским головой был избран купец Михаил Васильевич Сибиряков (1744–1814)» (*Города Восточной Сибири в XVIII–пер. пол. XIX в. ... С. 31*).

К 1850-м гг. в Иркутске существовала достаточно сложная система муниципальных органов. Общественное управление подразделялось на общее — для всего городского общества, и частное — по сословиям. Главным его органом выступала дума. Действовали городской, словесный и сиротский суды. Роль распорядительного органа выполняло собрание городского общества. Среди городских голов конца XVIII–первой половины XIX вв. значились крупные иркутские купцы Сизых, Баженов, Мыльников.

Правительство, стремясь приспособить законодательную базу к потребностям капиталистического развития страны и процессу урбанизации, возрастающим задачам муниципальных учреждений, в 1870 г. провело реформу городского самоуправления. Оно заменило сословно-бюрократические органы управления городом всесословными, основанными на буржуазном принципе имущественного ценза. Впервые в 1898 г. появилась опубликованная предвыборная программа (в «Восточном обозрении») прогрессивной части иркутской думы, затрагивающая продовольственный вопрос, городское благоустройство. «В это время дума находится под пристальным вниманием обществу Иркутска, разночинской среды. Посещались наиболее важные заседания думы. Решения думы обсуждались на страницах газеты «Восточные обозрения, в частных переписках. Зародившиеся ранее представления о думе как об общественно политическом органе получили дальнейшее развитие» (*Гаврилова Н.И. Сибирский город XVIII–н. XX вв.: сб. ст. / под ред. В.П. Шахерова. Иркутск: «Оттиск», 2002. С. 101*).

В 1901 г. Иркутская Дума, одна из восьми городских дум России, обратилась с ходатайством о созыве съезда городских голов и представителей дум, а в 1904 г. выступила с постановлением на имя князя П.Д. Святополка-Мирского о необходимости созыва Всероссийского съезда представителей городского самоуправления. Последним городским головой досоветского периода раз-



вития органов местной власти был Зицерман Павел Васильевич, избранный в 1919 г. собранием гласных социал-революционной думы. «С переходом власти в Петрограде в руки Временного правительства и победы буржуазно-демократической революции стали складываться новые структуры местного управления. Должность иркутского городского головы навсегда уходила в прошлое города» (*Шахеров В.П. Время и власть. К 220-летию органов местного самоуправления г. Иркутска [электр. ресурс] / В.П. Шахеров // <http://www.cbs.irkutsk.ru/statya59.htm>*).

Постановлением №4 Иркутского губернского революционного комитета от 20 февраля 1920 г. иркутская городская дума и городская управа распускались. Местную исполнительную власть теперь возглавляли председатели горисполкомов. Идейной политической силой в городе выступают горкомы КПСС.

В 1990 г. Вышло «Временное положение о председателях и президиумах местных советов народных депутатов», принятое Президиумом Верховного Совета РСФСР. В марте 1994 г. впервые в истории Иркутской области состоялись выборы высших должностных лиц: губернатора и мэров городов и районов. После многолетнего перерыва были возобновлены традиции местного самоуправления. Мэром Иркутска в 1994 г. избирается Борис Александрович Говорин (до 1997 г.). С 1997 г. на пост мэра города Иркутска избирается Якубовский Владимир Викторович. В Иркутске вновь избрана городская Дума. Городское самоуправление признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации. Современными органами городского самоуправления являются глава города Иркутска — мэр города, представительный орган городского самоуправления — городская Дума г. Иркутска, исполнительный орган городского самоуправления — администрация г. Иркутска.

*Н. Ашарапова*

*Иркутский государственный медицинский университет*

### **И.Е. ВЛАСОВ — ПЕРВЫЙ ИРКУТСКИЙ ВОЕВОДА**

До 1682 г. Иркутским острогом управляли приказчики, они назначались и подчинялись Енисейским воеводам. С годами назрела необходимость укреплять Иркутский острог, повышать его значимость как опорного пункта. В 1682 г. острог стал центром самостоятельного воеводства. В период воеводства с 1682 по 1731 гг. в Иркутске один за другим сменились девять воевод. Для освоения Прибайкалья в 1682 г. был определен в Иркутск первый воевода Иван Евстафьевич Власов.

Иван Власов родился в семье незнатного грека Евстафия Ивановича Власова, прибывшего в Москву из Константинополя и принявшего русское подданство. В 1647 г. когда Ивану было 19 лет, его отцу Е.И. Власову был пожалован титул московского дворянина. Иван Власов сумел получить хорошее образование, а, поступив на службу, был направлен в Сибирь. Его сибирская карьера началась с Енисейска, после были Селенгинск и Иркутск. На его счету — активная христианизация местного населения — селенгинских, баргузинских и иркутских бурят и эвенков. Склонять их к крещению зачастую приходилось с помощью подарков.

Начало сибирской службы И. Власова совпало с экспансионистскими настроениями империи Цинь, имевшей громадные владения от Кореи до Монголии, стремившейся укрепиться и на Амуре. В это время и был назначен воеводой Власов, слывший уже опытным руководителем. Внешнеполитические задачи того времени определили характер деятельности Ивана Власова, который большую часть времени и усилий направлял на Приамурский регион. Русские казаки вместе с Власовым полагали, что Амур должен быть русским, поэтому были предприняты меры к усилению Албазина, русского форпоста на Амуре. Когда в 1684 г. Албазин был сожжен цинскими войсками, Власов приказал восстановить его, пополнил гарнизон русскими войсками во главе с Афанасием Бейтоном. Принятые меры позволили русскими продержаться в Албазине вплоть до 1689 г. (*Снафарий Н.М. Сибирь и Китай. Кишинев, 1960. С. 95–96*). Наряду с

обороной Амурских владений, Власов продолжает развивать пашенное земледелие в Сибири и Приамурье.

В 1684 г. по приказу Власова был обследован Нерчинский уезд в отношении пригодности земли для пашни. В 1686 г. была начата добыча соли из Борзинского озера, положение с солью еще долго оставалось тяжелым. В районе Телембинского острога добывалась железная руда, из нее плавиле железо, которое шло на серпы, косы, ножи, сошники для плугов. Немалую роль Власов сыграл и в освоении минеральных богатств Сибири.

В 1685 г. два русских казака — Яким Иванов и Григорий Фомин привезли в Москву грамоту китайского богдыхана Канн-Си, который предлагал русскому царю заключить мир и определить амурскую границу. Выдающийся дипломат В.В. Голицын в 1686 г. снаряжает посольство, первым послем которого был Ф.А. Головин, вторым — И.Е. Власов, третьим — енисейский дьяк С. Корницкий. По назначении Власова послом, ему был пожалован чин стольника и наместника Елатомского. Иван Власов неустанно следил за всеми событиями в своем воеводстве и поэтому хорошо знал сложившуюся к моменту договора обстановку. В 1686 г. к Иркутску были причислены Верхоленский, Идинский, Балаганский остроги, Бирюльская слобода, остроги западного Забайкалья. С того же года Иркутску был пожалован статус города (*История земли Иркутской / под ред. З.И. Рабецкой. Иркутск: «Символ», 2002. С. 36*). Во время заключения Нерчинского договора Власов вел себя решительно и до самого финала не соглашался уступить Албазина. Вместе с Головиным и Корницким, Власов был автором Нерчинского договора, за заключение которого он был награжден золотой медалью.

Известно, что Власова ценил и не выпускал из поля своего зрения Петр I. В Нижегородском государственном художественном музее хранится парсуна воеводы Власова, написанная художником Григорием Одалским. К этой картине имеется следующая надпись: «Осьмая тысящи сто восемьдесят второго году обыскана серебряная руда даурской земли, в Нерчинских островах при реке Аргуне, на речке Мингуне и по выплавке выходит из той руды, сырова свинцу четвертая доля аплавлено из руды свинец, а из свинцу серебро без всяких прикладок, и заметок прислано к Москве... великим и полномочным послом и наместником, и расправных дел воеводою Иоанном Евстафьевичем Власовым: тогда суть стольнико ныне же думной дворянин, а писана сия персона 8203 года шестьдесят седьмое лето от рождения жития

его изографом Григорьем от дальским» (Цит. по: Даниленко А.В. *К вопросу о исторической памяти // Сб. статей по краеведению: уч-метод. пособие. Иркутск: ЦИМПО, 2000. С. 12*). Есть мнение, что портрет Власова был написан по приказу Петра I.

Жизнь Ивана Евстафьевича Власова оборвалась в 1710 г., к тому времени он дослужился до чина думного дьяка.

*И. Билецкая*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **М.М. СПЕРАНСКИЙ: «Я ОТКРЫВАЛ СИБИРЬ, КАК ЕРМАК»**

Сибирь издавна славилась огромными территориями, богатыми ценнейшими ресурсами, которые обеспечивали большие поступления в государственную казну как ясаком (ценными мехами), так и деньгами. Но в начале XIX в. Сибирь приобрела и другую славу — как край, в котором царил произвол и взяточничество местных чиновников. А, как это ни парадоксально, генерал-губернатор Сибири П.И. Пестель управлял краем аж из Петербурга.

Все звенья губернского управления в Сибири были пронизаны крайним деспотизмом, коррупцией и беззастенчивым грабежом коренного населения. Этим отличались и губернаторы (особенно Н.И. Трескин и Д.В. Илличевский), и местные исправники и городничие. Жалобы на сибирскую администрацию лишь окольными путями могли достигнуть столицы, после чего назначались ревизии, рассматривались материалы, но все оставалось по-прежнему. Сибирь нуждалась в скорейших реформах местного управления. Для осуществления этой задачи из Петербурга в Сибирский край был отправлен известнейший реформатор М.М. Сперанский.

Жизненный путь выдающегося российского политического деятеля Михаила Михайловича Сперанского был нелегким. Он, несмотря на свое незнатное происхождение (его отец, Михаил Васильевич, был сельским священником в с. Черкутино Владимирской губернии), стал одним из первых лиц в государстве, получил множество наград, среди которых орден Святого Андрея Первозванного, орден Александра Невского, а в 1839 г. Михаилу Михайловичу был пожалован титул графа.

В начале XIX в. он в крепостнической России писал и говорил о гражданских правах и гласности (этот термин был введен

М.М. Сперанским), настаивал на необходимости представительных учреждений, главенстве закона, строгом разделении властей и предлагал суд присяжных. Его проекты значительно опередили свое время. Большинство из них было реализовано в России только через столетие, а некоторые и вовсе не были воплощены в жизнь. Именно поэтому судьбу реформатора можно назвать трагичной, трагичной по-своему. Нет, он не взшел на эшафот и даже не попал в сибирские рудники, но так или иначе его судьба была связана с Сибирью. В 1819 г. он стал Сибирским генерал-губернатором.

М.М. Сперанский был направлен в качестве генерал-губернатора в Сибирь для реформирования и управления далекой окраины. «Он получил широчайшие полномочия, далеко выходящие за рамки обычного генерал-губернаторского статуса. Он имел право проведения следствия, отстранения от службы и предания суду любого виновного в злоупотреблениях должностного лица, определения и проведения мер, необходимых для наведения порядка» (*Кодан С.В. «Состав законов ясный, правильный и единообразный...» // Чиновник, 2001. № 4. С. 64*). Но Михаил Сперанский не был рад этому назначению, воспринимая его как почетную ссылку в Сибирь; он писал царю: «Скажу искренно: не без горечи отправляюсь я в Сибирь» (*Луковская Д.И. Гречишников С.С. Михаил Михайлович Сперанский. Москва, 2001. С. 60*).

«Сперанский отправился на смену И.Б.Пестелю, который управлял этим краем в течение 13 лет — с 1806 по 1819 год. Но с 1808 г. Пестель фактически не был в Сибири, постоянно находясь в Санкт-Петербурге и фактически передав управление огромным краем иркутскому губернатору Трескину» (*Дамешек И. Михаил Сперанский // Земля Иркутская. 1997. № 8. С. 4*). Николай Иванович Трескин имел деспотичный характер и требовал безмолвного всеобщего подчинения, поощряя взяточничество и казнокрадство. «Трескин и законы были синонимы, более: был только Трескин, а законы были далеко, далеко» (*Гольдфарб С. Иркутск: рассказы из истории старого города. Иркутск, 2007. С. 144*). Центр должен был как-то реагировать на постоянный поток жалоб о злоупотреблениях сибирских чиновников. Безнаказанность местной администрации подрывала авторитет самодержавной власти в глазах населения. «Темные поборы», административный произвол снижали податные возможности сибирского населения. Ревизия должна была выявить новые возможности повышения доходности края и водворить новый порядок в местном административном аппарате.

Итак, перед М.М. Сперанским была поставлена ясная задача: провести необходимую ревизию, искоренить лихоимство и «сообразить на месте полезнейшее управление сего отдаленного края и, сделав оному начертания на бумаге, по окончании занятий самим привести в Петербург» (*Дамешек И. Указ. соч. С. 5*). В награду за эту работу Сперанскому было обещано расположение государя и возвращение в Петербург.

Приступив к работе, М.М. Сперанский проводил ревизию скорее совестливо, нежели формально, Михаилу Михайловичу был чужд бюрократический подход. Истинной целью его ревизии была справедливая оценка дел в губернии, выявление всех недостатков. Он стремился раскрыть злоупотребления и удовлетворить просьбы обиженных, превращая многие дела о «лихоимстве» в гражданские. По его словам, предать суду людей никогда не поздно. Он же старался найти корень проблемы Сибирской губернии, и по окончании ревизии Сперанский отчетливо понимал, что главная причина выявленных злоупотреблений не в личных недостатках представителей сибирской администрации, а в несоответствии образа управления условиям Сибири. Непосредственное знакомство с краем убедило Сперанского в том, что «различие между Сибирью и внутренними губерниями столь велико, что никакое учреждение, для сих губерний изданное, не может быть свойственно для Сибири» (*Прутченко С.М. Сибирские окраины. СПб., 1899. Т. 2. С. 23*).

Завершая ревизию, Михаил Михайлович представил императору отчет о проделанной работе, указывая на злоупотребления, характерные для этого края, подробно изложив причины этих нарушений, среди которых главной назвал образ управления краем, совершенно не подходящий ему. По возвращению М.М. Сперанского в Петербург был создан I Сибирский комитет, учреждение которого было принципиально новым в административной практике царизма. Началась разработка проектов сибирских преобразований. Важнейшим из них будет признано «Учреждение для управления Сибирских губерний» 1822 г., согласно которому Азиатская Россия разделялась на два генерал-губернаторства: Западно-Сибирское с центром в Тобольске и Восточно-Сибирское с центром в Иркутске. При этом разделении был учтен целый ряд факторов: невозможность управлять краем из одного регионального центра, естественно-географические условия края, развитие торговли и промышленности, а также размещение населения. По данному «Учреждению», уп-

равление в Сибири имело следующие ступени: Главное, Губернское, Окружное, Волостное и Иностранное. Существенной особенностью стало создание при территориальных начальниках коллегиальных совещательных органов в виде Советов Главных управлений, губернских и окружных советов, которые бы корректировали действие единоличной власти. Сперанский намеревался строить власть на принципах законности, разделения и единства власти, а также создания противовесов единоличной власти на всех уровнях управления.

Главное управление составляли генерал-губернатор и Совет под его председательством. Основная функция Главного управления заключалась в надзоре за деятельностью местной администрации. Генерал-губернатор осуществлял надзор за деятельностью местных управлений, назначал и увольнял чиновников, представлял их к наградам. Губернское управление являлось проекцией Главного управления на губернский уровень. Оно подразделялось на общее и частное. Основной функцией Общего Губернского управления являлся надзор за местной администрацией. Губернатор назначал и увольнял чиновников, утверждал членов городских дум, городского суда и представлял их к наградам. Частное Губернское управление состояло из Губернского правления, казенной палаты и губернского суда. Следующей ступенью управления являлось Окружное управление. Согласно «Учреждению» Иркутская губерния была разделена на 5 округов: Иркутский, Нижнеудинский, Верхнеудинский, Нерчинский и Киренский. По количеству населения они, в свою очередь, подразделялись на многолюдные, средние и малолюдные.

Существенную часть реформ М.М. Сперанского составил ряд Уставов. Устав о ссыльных, ставший первым опытом кодификации российской ссылки, устанавливал стройную систему управления ссыльными. Он регулировал тип наказания, обеспечение ссыльных продовольствием и одеждой, регламентировал брачные и другие отношения ссыльных. С Уставом о ссыльных неразрывно связан другой устав — Об этапах, полностью изменивший порядок отправления осужденных в Сибирь. Всего по Сибири был создан 61 этап, из них 13 в Иркутской губернии (*Дамешек И. Указ. соч. С. 8*). Устав об управлении иностранцами 1822 г., подготовленный М.М. Сперанским, законодательно определил правовое положение коренных сибирских народов. По степени юридической разработанности Устав не имел аналогов в современном ему законодательстве Западной Европы и Америки.

Правление М. М. Сперанского оставило глубокий след в истории Сибири. Он стремился пролить свет на забытую и обреченную на печальное существование окраину. «Я открывал Сибирь, как Ермак», — говорил Сперанский. Он желал показать, что этот край при лучших условиях управления и отсутствии взяточничества может иметь яркое будущее. «В деле управления Сибирью он хотел поставить принципы безусловной человеческой и гражданской гласности взамен чиновных формальных отношений, где безупречность измеряется аттестатом о неподсудности» (*Памяти графа М. М. Сперанского // Восточное обозрение. 1889. № 8. С. 4*). Наряду с административными переменами у него было желание дать простор развитию гражданской жизни края, свободу экономической деятельности. Его идеалом было широкое развитие человеческой личности. Именно через призму этих принципов он смотрел на дальнейшую судьбу Сибири.

Таким образом, сибирская административная реформа была важным этапом развития местного управления, его рационализации. Михаилу Михайловичу удалось упорядочить сибирское законодательство. «Учреждение» 1822 г. можно считать первым опытом создания свода сибирских законов, в этом отношении сибирская кодификация опередила общероссийскую на десять лет.

*Т. Буйнова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **НАРОДНЫЙ ДЕПУТАТ ЮРИЙ МИХАЙЛОВИЧ ТЕН**

Родился Юрий Михайлович 27 сентября 1951 г. в г. Невельске Сахалинской области. В студенческие годы родители материально не могли поддерживать его, поэтому с первого курса каждый год ездил в стройотряды, зарабатывая себе на жизнь. Благодаря своим организаторским способностям быстро стал командиром студенческого отряда. В 1978 г. окончил Иркутский политехнический институт по специальности: горный инженер.

До начала своей деятельности в Государственной Думе, он прошел путь от слесаря до президента созданного им акционерного общества, которое и по сей день занимает одно из лидирующих мест в своей отрасли. Трудовая деятельность Ю. М. Тена начинается в 1968 г. после окончания профессионально-технического училища, слесарем завода «Сахалинстройдеталь» в г. Поронайск



Сахалинской области. По окончании института работал начальником смены на Бижелакском карьере Челябинской области (1978–1980 гг.), начальником участка открытых работ шахты «Тихменевская» Сахалинской области (1980–1981 гг.), старшим инженером НИИ «Иргиредмет» г. Иркутска (1981–1984 гг.), старшим инженером Сибирского института физиологии и биохимии растений Сибирского Отделения Академии Наук СССР (1984–1986 гг.), старшим прорабом СПМК-2 треста «Иркутсксельстрой» (1986–1988 гг.), начальником участка треста «Агропромстрой» г. Иркутска (1988–1989 гг.). В 1989 г. Ю.М. Тен организует дорожностроительный кооператив, который успешно занимался строительством агропромышленных объектов и дорог в сельской местности. В 1991 г. кооператив был преобразован в многоотраслевое акционерное общество «Труд», а Юрий Михайлович стал его президентом.

В 1993 г. начинается деятельность Ю.М. Тена в Государственной Думе Российской Федерации. Тен был избран депутатом Государственной Думы по Иркутскому одномандатному избирательному округу, как кандидат от Иркутского областного Союза промышленников и предпринимателей. До этого он не занимался ни политической, ни партийной деятельностью, никогда не состоял членом КПСС. Идя на выборы, Юрий Михайлович уже имел за спиной крупное предприятие, которое сам создал. Люди знали, что именно реалисты, прагматики, люди дела, смогут помочь вернуть России авторитет и величие. Тен и тогда был уверен, что именно свой, российский бизнес сделает Россию великой страной. Его имидж был создан под лозунгом «Удачливый бизнесмен и предприниматель» и это убеждало людей, что будущей России нужны именно такие депутаты Государственной Думы.

Став депутатом Государственной Думы, Юрий Тен попал в партию ПРЕС (Партия единства и согласия), инициатором создания которой был Сергей Шахрай. Однако политическая судьба ПРЕСа сложилась неудачно, на выборах в Госдуму второго созыва она не смогла перешагнуть и пятипроцентного барьера. Большинство ПРЕСовцев, в том числе и Тен оказались в рядах движения НДР «Наш дом Россия». По квоте НДР, в составе Государственной Думы второго созыва Тен был избран заместителем председателя Комитета по промышленности, строительству, транспорту и энергетике, курирующим вопросы законодательства в области строительства, автомобильных дорог, добывающих отраслей. Как представитель Госдумы он являлся членом правительственной Ко-

миссии по реформе жилищно-коммунального хозяйства, правительственной Комиссии по связям с Ассоциацией стран Юго-Восточной Азии, Комиссии Правительства Российской Федерации по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

«Первая забота депутата в его действиях для своего округа — это постараться добиться, чтобы в федеральном бюджете на очередной год было больше объектов по его округу и на возможно большую сумму. В Российской Федерации 89 субъектов РФ. Юрий Михайлович один из немногих депутатов, слово которого не расходилось с делом. При его активном содействии завершается строительство госпиталя в Юбилейном, он добился федерального финансирования на строительство объездной дороги вокруг Иркутска, на ремонт старого Ангарского моста, на завершение работ по строительству моста через Ушаковку и сооружение нового моста через Ангару в районе Академгородка. По его инициативе федеральный бюджет выделяет средства на строительства рынка на бульваре Рябикова, для благоустройства Студгородка и Университетского. Он сумел добиться включения Иркутска в число четырех городов России, которым Совет Европы выделяет значительные средства для реставрации зданий, имеющих историческую и культурную ценность. Это далеко не полный перечень того, что сделал для Иркутска депутат Тен» (*Гольдфарб С.И. Нельзя солгать на час. Иркутск, 2008. С. 146*).

Большая энергия Юрия Михайловича, умение убеждать, находить приемлемые компромиссы с представителями различных фракций привели к тому, что основные законы, позволяющие реально запустить механизм комитета по законам о соглашении по разделу продукции, были приняты Госдумой, одобрены Советом Федерации и подписаны президентом РФ. Также Юрий Михайлович выступал как представитель Государственной Думы и специалист на всероссийских и международных конференциях по проблемам законодательства в области природных ресурсов и СРП в Германии, Великобритании, США, Республике Корея.

За годы работы в Государственной Думе, Тен был инициатором, автором, соавтором ряда важнейших законов, определивших на долгие годы основные направления в градостроительстве, таких, как законы об архитектурной деятельности, о товариществах собственников жилья, поправки в Основы жилищного законодательства РФ. Тен был председателем ра-

бочей группы Комитета по Градостроительному кодексу. Им вносились законопроекты, во многом способствовавшие тому, что дорожное строительство в России, несмотря на общее трудное положение в стране, из года в год наращивало объемы. В частности, внесенные Юрием Михайловичем при обсуждении федерального бюджета 1997 г. поправки в полтора раза увеличили доходы в Федеральный дорожный фонд, что позволило на столько же увеличить расходы бюджета на дорожное строительство. Причем, это было сделано не в ущерб другим отраслям. Много внимания было уделено законодательному обеспечению добывающих отраслей. Тен руководил общей группой по Горному кодексу России. Он входил в состав высшего Горного Совета России, был инициатором создания Фонда природоресурсного права, занимающегося созданием и продвижением законов, регулирующих использование и охрану природных ресурсов.

Всего депутатом Теном за время работы в составе Государственной Думы внесено самостоятельно или в соавторстве 36 проектов законов, более 200 поправок в различные законы. Он выступал 365 раз на 165 пленарных заседаниях Госдумы. Все же не числом законов определяется работа парламента, но вместе с тем, какое-то представление о его работе такой количественный подход все таки показывает. По его инициативе Государственной Думой направленно более сорока депутатских и парламентских запросов. На его имя за эти же годы поступило более трех с половиной тысяч обращений граждан и трудовых коллективов (*Тен Ю.М. Отчет о работе в Государственной Думе в 1996–1999 г. Иркутск, 1999*)

21 июля 2003 г. на 52-м году жизни Юрий Михайлович Тен скончался. Имя и дела Ю.М. Тена, как истинного народного депутата, навсегда остались в сердцах и памяти иркутян.

А. Дикун

*Иркутский государственный педагогический университет*

## **М.В. СИБИРЯКОВ — ЧЕЛОВЕК СВОЕГО ВРЕМЕНИ**

Начало династии Сибиряковых положил Афанасий Сибиряков, выходец из Архангельского Поморья, обосновавшийся в Посольском Спасо-Преображенском монастыре в середине XVII в. Накопив капитал для занятий торгово-промышленной деятельностью, в начале XVIII в. Сибиряковы переселились

в Иркутск, стали известны среди горожан как деловые люди. М.В. Сибиряков — иркутский купец I гильдии, представитель третьего поколения династии.

В 1785 г. императрица Екатерина II подписала «Грамоту на права и выгоды граждан Российской империи», которая определила права и преимущества городов. «Городовые обитатели» получили право выбирать из своей среды городского главу, бургомистров, ратманов, заседателей магистратов и словесного суда. Был установлен имущественный и возрастной ценз, в соответствии с которым в числе избранных мог быть человек, достигший 25 лет и обладавший состоянием не менее пяти тысяч рублей. Документ вводил понятие «городского» общества как совокупности жителей, объединенных общественными интересами, следовательно, главной задачей городского главы являлось служение городскому обществу. Первым иркутским градоначальником стал М.В. Сибиряков (*Летопись города Иркутска, составленная любителем церковных древностей Василием Алексеевичем Кротовым // Сибирь. 1998. №3. С. 186*).

Предпринимательскую деятельность М.В. Сибиряков начал в 1760 г. Занимался пушным промыслом на побережье Тихого океана, откупам и подрядами, входил в состав Российско-Американской компании.

Многие факты из жизни и деятельности М.В. Сибирякова приводил иркутский исследователь Ю.С. Душкин. К сожалению, его выводы не подкреплены ссылками на источники. Ю.С. Душкин писал, что Михаил Васильевич стал купцом уже в 17 лет, осуществляя грузоперевозки по Охотскому тракту, являлся крупным винным откупщиком. М.В. Сибирякову на Байкале принадлежал целый флот — шесть больших судов, а также карбасы и лодки. Территория его рыбных ловель простиралась от Посольского монастыря до Култукского зимовья. Также Сибиряков в компании с дядей Алексеем Афанасьевичем содержал суконную мануфактуру в Тельме (1773–1793 гг.) (*Душкин Ю.С. ...От корабельного морского ходу. Культура: генеалогия сибирского купечества // Лит. Иркутск. 1989. Март. С. 14–15*).

Деятельность М.В. Сибирякова охватывала всю Восточную Сибирь. Он держал торговлю в Кяхте. Его поставки туда достигали порой 1/4 всего оборота пушнины. Он владел рудниками, которые открыл еще его дядя Михаил Афанасьевич, поставлял свинец и медь с нерчинских казенных заводов в Барнаул и Екатеринбург. В 1802–1803 гг. перевозка свинца находилась почти

исключительно в руках Михаила Васильевича и его сыновей, которые буквально диктовали свои условия на торгах (подрядная плата за пуд составляла 1 р. 96 к.), что вело к росту прибылей.

Иркутское Гильдейское Управление систематизировало документы о купцах города. Сделки, контракты и обязательства записывать в Маклерские книги, с 1794 г. велись ежегодные Ведомости об объявлении капиталов купцами, Гильдейским старостой составлялись Сборники дел, куда входили различные важные документы о купеческой жизни города, указы правительственных органов, относящиеся к торговле и промышленности и прочие документы. Наиболее интересными материалами, на наш взгляд, стали «Дела о службе иркутских купцов по выборам» за 1794 г., с помощью которых прослеживаем служебную деятельность представителей династии, начиная с 1766 г. В фондах Магистрата откладывались документы, фиксирующие отношения купечества с городскими властями. Интересны различные прошения и ходатайства купцов. Например, «Дело... по прошению иркутского купца Михаила Сибирякова коим он просит... почетным гражданином быть» за 1790 г. Купец перечисляет свои заслуги перед городом, без особой скромности выпрашивая себе необходимое звание. «За особые заслуги в общественной службе и высокое выборное положение в обществе» ему было присвоено звание «иркутский именитый гражданин». По мнению Ю.С. Душкина, он использовал звание для получения льгот и монопольного положения среди иркутского купечества. В 1790 г. Михаил Васильевич буквально выпросил звание почетного гражданина, написав похвалу себе и перечислив все свои службы. Он занимал столько постов, сколько не занимал никто другой из рода Сибиряковых (*Летопись города Иркутска... С. 186. Примечание 114*).

М.В. Сибиряков умело управлял собственной семьей, выступал поручителем своих братьев, сыновей и племянников. Когда сын Николая Васильевича, Иван Сибиряков, записывался в городское общество и получал купеческий «паспорт» в 1799 г., то дядя выступал поручителем за него (*ГАИО. Ф. 70. Оп. 1. Д. 1143. Св. 248. Л. 1–1 об*).

Сыновья Михаила Васильевича — Александр, Дмитрий и племянник Федор, сын Льва Сибирякова, в этом же году оставались в одном капитале с ним, «вставая в очередь» на получение «паспорта» самостоятельного купца, для чего они должны были пройти «по общественному выбору служение».

«Книги о службе иркутских купцов по выборам» за разные годы, показывает, что Михаил Васильевич начал свою служебную деятельность с 1766 г., т.е., прежде чем занять пост городского головы, он уже имел опыт работы для городского общества. «...В 766-м Михайло был у земских дел старостой, 771 года суда словеснаго выборным, в 773-м он же был подушным раскладчиком, в 1777-м, 778-м, 1790-м он же был в магистрате президентом, в 787м, 788-м и 789-м он же был в градской думе градским головою, в 793-м, 794-м и 795-м он же был градским головою...» (ГАИО. Ф. 308. Оп. 1. Д. 5. Л. 6об-7). Такие должности как президент магистрата или городской голова позволяли Сибирякову укрепить свое экономическое положение. Иногда не совсем честно. Он мог брать самовольно из общественной кассы деньги, выплаты же растягивал на года, а затем и вообще сводил на нет. Примечательно, что за использование своего выборного положения в корыстных целях Сибиряков в 1799 г. был снят с должности городского головы.

М.В. Сибиряков известен еще и как один из первых в Восточной Сибири собирателей предметов духовной культуры: картин, редких книг и рукописей, старинных карт, монет. Начало живописной коллекции положил портрет Г.Р. Державина, кисти итальянского мастера С. Тончи. В 1802 г. М.В. Сибиряковым был выстроен первый в Иркутске каменный трехэтажный жилой дом — Белый дом.

Авторитетный иркутский именитый гражданин М.В. Сибиряков в начале XIX в. возглавил вместе с Н.П. Мыльниковым в Иркутске купеческую партию, отстаивающую права на предпринимательство и сферу городского самоуправления. Апогея противоборство купечества и администрации края достигло в период правления гражданского губернатора Н.И. Трескина (1806–1819 гг.), что вылилось в знаменитое «дело о Сибирякове и Мыльникове». Два богатейших купца Иркутска стали фабриковать компроматы на видных иркутских чиновников, стоявших у них на пути. Купцы писали жалобы на губернатора. Такая ситуация была обусловлена двумя факторами: непомерными поборами с жителей города, особенно с купцов, вводимые губернатором без всякого на то основания и олигархическими устремлениями самих крупных купцов, которые имели огромный авторитет среди иркутских обывателей. Генерал-губернатор И.Б. Пестель так характеризовал Михаила Васильевича: «Наиболее отличается во всех предприятиях, именем общества против делаемых со

стороны правительства распоряжений, Михайло Сибиряков. С давнего времени и всеми начальниками Иркутской губернии замечен в сильном стремлении к беспокойствам, замешательствам и всегдашней склонностью к ябедам... Купец Сибиряков имеет немалое влияние на общество, многие считают его в виде некоего их руководителя и защитника, почему он во всех общественных делах, имея перевес, колеблет слабые умы и употребляет то в свою пользу...» («Из бумаг о Сибирякове и Мильникове». Сборник газеты «Сибирь». СПб., 1876. Т. 1. С. 461–482).

В 1809 г. М.В. Сибиряков за противоборство с администрацией и клевету в адрес властей, был лишен купеческого звания и сослан в Нерчинск. Он был предан суду Уголовной Палаты, которая определила: «лишить Сибирякова купеческого звания, доброго имени и написать по Нерчинску в работные люди... и иметь за ним надзор, чтобы сам не занимался ябедами и доносами и не вовлекал других. Сенат не утвердил приговор, но Сибирякова все равно оставили в Нерчинске, где он и скончался в 1814 г.

Деятельность Михаила Васильевича, являла собой «гремучую» смесь успеха в делах, большого авторитета в городском обществе, плодотворной служебной деятельности, плутовства, коварства и любви к деньгам. Обладавший прогрессивными взглядами, умевший работать с полной отдачей сил не только ради собственной выгоды, но для содействия развитию торговли, промышленности, культуры, он смог внести немалую лепту в развитие края.

В. Ербанова

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **ФРАНЦ НИКОЛАЕВИЧ КЛИЧКА: ГУБЕРНАТОР-ПРОСВЕТИТЕЛЬ**

История самоуправления Иркутской области богата именами выдающихся деятелей, привнесших в социальную, экономическую, культурную и образовательную жизнь региона огромный вклад. Ими являются первый губернатор К.Л. Фрауендорф, Ф.Н. Кличка, М.М. Сперанский, Н.Н. Муравьев. Они развивали область и оставили после себя наследие, веру и светлые воспоминания современников: простых граждан и летописцев.

Народ Иркутской губернии в определенной степени стремился к общению с людьми, учеными, приезжавшими из Западной

России. В XVIII в. немало людей имели дома книги, но личные собрания были невелики, поэтому стало необходимою организация публичных библиотек и других культурно-массовых заведений. Чем и занимались губернаторы.

Одним из таких губернаторов, внесших весомый вклад в развитие образования в губернии, был Франтишек Миколаш Ксавериус, известный нам под именем Франца Николаевича Клички. Он родился в Южной Чехии в семье крестьянина в 1730 г. в городе Клатов, где и получил начальное образование; переехав в Прагу, стал зарабатывать деньги репетиторством. В Петербург Кличка переехал с русской семьей, в которой был воспитателем (*Степанов Т.И. Приангарье: годы, события, люди // Календарь знаменательных и памятных дат Иркутской области. Иркутск, 2004. С. 66*).

Франц Николаевич являлся яркой личностью своего времени, имеющей активную жизненную позицию. Он — деятель управления, просвещения и военного дела, губернатор Новгородской, Иркутской, Курской и Орловской областей, участник Семилетней (1756–1762 гг.) и русско-турецкой (1768–1774 гг.) войн, награжден Орденом Святого Георгия 4 степени и Орденом Святой Анны (*Степанов Т.И. Указ. соч. С. 67*).

В Иркутск Кличка был назначен по указу Екатерины II. Понимая необходимость внешкольного образования Кличка побывал на приеме у императрицы, где высказал мысль об устройстве в вверенном ему регионе «книгохранительницы». Екатерина II велела отпустить 3 000 р. из средств Российской Академии наук на покупку книг на русском и других иностранных языках (*Полищук Ф.М. История библиотечного дела в дореволюционном Иркутске (к. XVII–февраль 1917 г.). Иркутск, 1983. С. 17*).

В губернию Кличка прибыл 1 февраля 1779 г. вместе с Ф.Ф. Ремякиным, архитектором А.Я. Алексеевым, лекарем Грундом. Приехав в Иркутск, Франц Николаевич пригласил представителей города, объяснил им значение «книгохранительницы, столь нужной для сего края» (*Полищук Ф.М. Указ. соч. С. 17*). И с 1780 г. началось строительство на Амурской улице (ныне улица Ленина) здания для библиотеки по проекту Алексеева, а 3 декабря 1782 г. она открыла свои двери для первых читателей. Денежные средства собирали всем городом, наибольший вклад внесли сам Кличка и купцы. В библиотеке к 1783 г. насчитывалось 1304 произведения, в том числе рукописи, энциклопедии, чертежи. Книги разрешалось брать на дом



не только иркутянам, но и тем, кто приезжал из других городов и регионов. Губернатор при участии Карамышева составил «Правила по коим смотритель над книгохранительницей и желающие сограждане пользоваться чтением книг поступать непременно обязаны», включающие 19 параграфов.

При библиотеке состоял музей, который необходимо было снабдить математическими, физическими и земледельческими орудиями. Эту честь Кличка оставил своим последователям. Иркутский музей стал одним из первых региональных музеев после музея Тулы, а также Кунсткамеры (1714 г.) и Оружейной палаты (1720 г.), созданных при Петре I. Иркутский музей появился раньше Лувра (1793 г.) и Эрмитажа (1852 г.).

Но это далеко не все заслуги Франца Николаевича. При нем была построена школа для детей всех сословий. Преобразование это Кличке далось нелегко, потому что купцы предпочитали нанимать для своих детей домашних учителей, а крестьянские дети занимались ремеслом. Изначально на обращение по строительству здания ответили трое купцов. Губернатору пришлось прибегнуть к усилиям, в том числе и административным, для достижения желаемого. Школа размещалась в доме купца Протасова. В сентябре 1782 г. состоялось торжественное открытие в Иркутске училища для детей всех сословий, причем иркутскими гражданами был пожертвован каменный дом и на первое время 500 р. (*Иркутская летопись (Летописи П.И. Пежемского и В.А. Кротова) с предисловиями и примечаниями И.И. Серебряникова. Иркутск, 1911. С. 111*).

Франц Николаевич развивал и земледелие, при нем в губернии широкое распространение получил картофель. Также он являлся замечательным дипломатом, при нем восстановилась торговля с Китаем, чему были рады купцы, закладывались основы Российско-Американской кампании.

Кличка содействовал изучению флоры и фауны нашего региона, отправлял в Российскую академию наук образцы растений и животных. Также он был не равнодушен к общественной жизни граждан. Создав Совет по примирению, он раз в неделю собирал ссорившихся и разрешал вопросы, не доводя дело до магистрата. Франц Николаевич в течение только первого года правления отправил в Петербургский Сенат десятки жалоб людей. В Иркутске Кличка женился, обретя и свое человеческое счастье.

В 1783 г. Кличка был переведен губернатором в Курскую область, позже в Орловскую, где и скончался 23 октября 1786 г.

Кличка занимался культурным развитием края, был его подлинным просветителем. Его способность убеждать и вызывать интерес к предпринимаемому делу, задействовать возможности граждан способствовали тому, что Иркутск превратился в высококультурный для своего времени город. Вот как отзывались о Кличке в Иркутске: «Он оставил в Иркутске о себе славу доброго и справедливого начальника, принимал и выслушивал всех ласково и благосклонно; словесные и письменные просьбы решал без отлагательств и без мздоимства; ссоры и споры старался прекращать дружелюбием и через посредников; смотрел внимательно и наблюдал за скорым и справедливым решением дел в судах. Помогал сиротам и неимущим, поощрял торговлю и, словом, благоразумием, добротой и благонамеренностью оставил в сердцах иркутских жителей надолго о себе славное воспоминание» (*Иркутская летопись... С. 108*).

**В. Жабоедов**

*Иркутский государственный университет*

### **ЯДРИНЦЕВ НИКОЛАЙ МИХАЙЛОВИЧ — ИСТОРИК, ПУБЛИЦИСТ, ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДЕЯТЕЛЬ**

История Сибири полна разнообразием выдающихся личностей, которые посвятили свою жизнь процветанию родного им края. В одном ряду мы можем поставить первопроходцев, не жалевших сил и здоровья в освоении края неизведанного, управленцев, и простых смертных, волею судьбы оказавшихся на сибирских просторах, пускай не все они по происхождению были сибиряками, но, оказавшись за Уралом, прожив здесь ни один год, они начинали думать и жить проблемами края. Безусловно, говоря о людях, посвятивших свою жизнь сибирскому краю мы не можем пройти мимо сибирских областников, которые своей деятельностью породили целое общественное движение, период своего первоначального оформления выработавшего ряд вопросов, без решения которых не представлялось дальнейшего планомерного развития региона: «На первую очередь ставится вопрос об отмене ссылки: молодые сибиряки думали, что такой же основной вопрос для Сибири, как отмена крепостного права для европейской России... Затем ставился вопрос о мануфактурном иге, которое налагал на Сибирь московский фабричный район. Третий вопрос,

почитавшийся одинаково важным с двумя предыдущими, — это был вопрос о сибирской интеллигенции» (*Потанин Г.Н. Областная тенденция в Сибири. Томск, 1907. С. 17*).

По теме сибирского областнического движения существует большое количество работ научного плана, огромная часть из них принадлежит М.В. Шиловскому, среди трудов последнего также есть биография Г.Н. Потанина, одного из лидеров областнического движения. Но, к сожалению, до сих пор не существует капитальных трудов, описывающих жизнь и деятельность Н.М. Ядринцева. Такое незаслуженное невнимание к личности Николая Михайловича представляется необоснованным. Н.М. Ядринцев является в полном смысле слова одним из отцов сибирской публицистики, его «Восточное обозрение» освещало круг наиболее важных сибирских проблем, давало возможность на своих страницах высказаться корреспондентам из самых отдаленных восточных частей империи и доносило эти проблемы не только сибирскому читателю, но и выносило их на общеимперский суд. Кроме того, Ядринцев являлся одним из самых активных поборников идеи открытия университета в Сибири, так же он открыто пропагандировал отмену ссылки в Сибирь и участвовал в работе комиссии по переустройству быта каторжан. Он был и публицистом, и этнографом, и частным и официальным статистиком, и школьным учителем, и экономистом, и археологом, и ученым-путешественником, и организатором кружков.

Николай Михайлович Ядринцев родился в 1842 г. в г. Омске, куда отец его, еще будучи крестьянином, переехал из Перми. Ко времени рождения сына он числился уже в купеческом сословии и служил по откупам у известного в свое время откупщика Базилевского. Отец и мать Ядринцевы были для своего времени люди образованные, развитые, имели значительный достаток и вращались в лучшем провинциальном обществе. Для образования своих детей, сына и двух дочерей, они не щадили средств и дали им, что называется, настоящее «барское» воспитание (*Глинский Б.В. Николай Михайлович Ядринцев // Исторический вестник. 1894, август. Т. LVII. С. 414*).

Ядринцев являлся представителем наиболее «продвинутой» прослойки сибирской молодежи, которая как губка впитывала новые идеи бурно развивавшиеся в российском обществе середины XIX в. Несмотря на тотальную нехватку литературных новинок и грамотных преподавателей в городе Томске, где провел свои юные годы Николай Михайлович, эти молодые люди упорно шли

к цели самосовершенствования себя и изменения удручающей обстановки вокруг. Организовывались литературные вечера, различные диспуты, на которых обсуждались доступные литературные новинки и наиболее важные проблемы. Ядринцев выступал как наиболее активный организатор таких вечеров.

Огромное влияние на выбор дальнейшего жизненного пути на Николая Михайловича оказал Н.С. Щукин, который прибыл в Томск в 1859 г. и поселился на квартире у Ядринцевых. Человек, обладающий удивительной харизмой, Щукин сразу привлек к себе внимание томской интеллигенции и стал властителем мыслей молодых томичей. Награждая почти всех пытавшихся что-то писать титулами будущих великих писателей и пророча им великое будущее, Щукин взбудоражил головы многих молодых активистов. Щукин назидательно советовал молодым людям непременно отправляться в столицу для получения качественного образования. Ядринцев поддался проповедям Щукина и уже в 1860 г. стал вольнослушателем Петербургского университета. С этого периода времени начинается совершенно новый этап в жизни Николая Михайловича.

По приезду в столицу, Ядринцев знакомится с живущими там сибиряками. Н.С. Щукин снабдил Николая Михайловича рекомендательным письмом. В столице Ядринцев возобновил собрания сибиряков. Всего собиралось на вечерах Ядринцева двадцать человек или более того (*Потанин Г.Н. Указ. соч. С. 17*). В петербургском сибирском землячестве были определены основные проблемы, решению которых предполагалось уделить главное внимание. Землячество способствовало именно оформлению областной идеологии. Г.Н. Потанин — «дедушка» сибирского областничества — говорил: «Три года, проведенные мной и Ядринцевым в столице, были, может быть, самые важные в нашей жизни, это были годы нашего политического воспитания. В эти годы определилась наша политическая индивидуальность, дано было направление нашим политическим взглядам, было указано нам особое место в общественной деятельности» (*Сибирь в составе Российской империи. М., 2007. С. 304*). В 1863 г. Ядринцев, не окончив университетского курса до конца, был вынужден вернуться в Сибирь. Причиной всему стало участие его в студенческих демонстрациях, после которых он со своими друзьями-земляками был отчислен из числа студентов.

По возвращению в Сибирь, в Омск, Ядринцев стал активно заниматься общественной деятельностью, со своими друзьями-

единомышленниками проводил литературные вечера, читал публичные лекции по истории Сибири и на общественно значимые темы. Первой была прочитана лекция о необходимости открытия сибирского университета. Через год, по приглашению Потанина, он перебрался в Томск, где уже к тому времени существовал под предводительством Г.Н. Потанина кружок неравнодушных к проблемам Сибири. Печатным органом кружка сделалась неофициальная часть «Томских губернских ведомостей» (*Сватиков С.Г. Россия и Сибирь. Прага, 1930. С. 55*). Молодые сибиряки возвращались в Сибирь закоренелыми сепаратистами, но сталкивались с отсталостью региона как в экономическом плане, так и в образовательном. Не встретив сочувствия своим идеям среди широких масс населения края, они в скором времени пришли к осознанию мысли о необходимости просвещения края, взращивания поколения людей, которые бы руководствовались чувством любви и сопереживания к родному краю. В этом направлении заключалась деятельность областников по возвращению в Сибирь. Работа велась по всем возможным направлениям, использовалась нарождающаяся сибирская печать и апробированный вариант публичных лекций. Потанин и Ядринцев пригласили к участию в этой деятельности С.С. Шашкова, отличавшегося большей эрудицией в вопросах истории Сибири и освоения края и обладавшего хорошим лекторским талантом. На беду молодых патриотов в 1863 г. в Польше разразилось восстание, правительство, обеспокоенное выступлениями польских патриотов, стало подавлять все ростки самостоятельности на окраинах.

Областники по возвращению в Сибирь изначально находились под негласным наблюдением полиции. Все публичные лекции посещали сотрудники полиции. После прослушивания лекций, писались соответствующие донесения: «О временах после завоевания Сибири Шашков резко выставил ужасы произвола и деспотизма властей во всех степенях администрации, которыми инородцы подвергались тяжким испытаниям, и указывал при этом на бездействие правительства» (*Слабкий А.С. Жизненный путь С.С. Шашкова. Харьков, 1967. С. 14*). Когда маховик реакции из-за событий в Польше был запущен, под него попали и сибирские патриоты. В 1865 г. Ядринцев со своими друзьями был арестован и в 1868 г. приговорен первоначально к каторжным работам, позднее замененным на ссылку в Архангельскую губернию. В 1873 г. Николая Михайлович освобождается и вновь приступает к общественной работе. Годы, проведенные Ядринцевым

в заключении, не прошли для него даром. Его пытливый ум и постоянная жажда деятельности даже в столь нестандартной ситуации нашли себе применение. В это время им была написана и издана в 1872 г. книга «Русская община в тюрьме и ссылке». Ядринцев и ранее уже выступал с научными статьями, но эта книга является его первым фундаментальным трудом. В ней и в последующих его работах («Сибирь как колония» 1882 г., «Сибирские инородцы, их быт и современное положение» 1891 г.) проявился индивидуальный авторский стиль повествования Ядринцева. Николай Михайлович, соблюдая основные правила научного повествования, излагает материал в своеобразной манере. Он постоянно говорит проблемным языком, заставляя читателя думать над каждым затрагиваемым им вопросом. Особенность работ Ядринцева состоит в том, что при их чтении создается впечатление присутствия живого диалога с писателем. Порой автор прибегает к прямому задаванию вопросов. Кто может сказать, каким путем, от какой формы хозяйства, рядом каких степеней и переходов человечество перешло к оседлости? (*Ядринцев Н.М. Сибирские инородцы, их быт и современное положение. СПб., 1891. С. 111*). Ядринцев не писал описательных работ, все его труды основаны на проблеме: проблеме мануфактурного ига со стороны Москвы, проблеме негативного влияния ссылки, проблеме грабительского отношения во взаимоотношениях с инородцами, проблеме недостаточности развития образования в Сибири. Вместе с этим автор не останавливался только на изъявления несогласия с существующим положением дел, но шел дальше, им предлагались конкретные пути решения и выход из той или иной ситуации. Во многом поэтому, после издания им книги «Русская община в тюрьме и ссылке» в январе 1874 г., Ядринцев становится секретарем графа В.А. Соллогуба — председателя комиссии по тюремному законодательству.

Помимо того, что Ядринцев является автором большого количества научных работ и статей, неоценим его вклад в создании фундамента для развития фундаментальной науки на территории Сибири, а именно — открытия Сибирского университета в Томске. Ярый проповедник необходимости научного знания для Сибири, именно с лекции такого плана он начал свои выступления в городе Омске. Позднее он неоднократно поднимал этот вопрос на страницах печатных изданий, недаром ему генерал-губернатором Западной Сибири Н.Г. Казнаковым в 1875 г. было поручено составление доклада об основании университета,

в котором предполагалось открыть четыре факультета: медицинский, физико-математический, историко-филологический и юридический. Мечтаниям Ядринцева было суждено сбыться в 1888 г. Но вместо изначально предполагавшихся четырех факультетов, открыт был только один: медицинский. Но сам факт стал отправной точкой для развития знания на восточных рубежах империи, несмотря на то, что местной администрацией сделано было все возможное, чтобы оградить учреждение и студентов от какого-либо соприкосновения с сибирской общественностью, как в этот момент, так долгое время и впоследствии (Сватиков С.Г. Указ. соч. С. 80).

После освобождения из ссылки Н.М. Ядринцев в Петербурге познакомился с Аделаидой Федоровной Барковой, на которую рассчитывал Лаврский (редактор «Камско-Волжской газеты») в качестве сотрудницы иностранного отдела своей газеты, так как она знала французский, немецкий, английский языки. В июле 1874 г. Баркова и Ядринцев обвенчались (*Чередниченко И.Г. Николай Михайлович Ядринцев — публицист, теоретик и организатор провинциальной печати. Иркутск, 1999. С. 71*). В этой женщине Николай Михайлович нашел верного спутника в жизни и соратника в профессиональной деятельности. Жена поддерживала мужа во всех его начинаниях. Ядринцевы стали проводить в Петербурге «четверги», на которых собирались друзья и просто студенты, выходцы из Сибири, под эгидой Ядринцева организовывались кассы взаимопомощи для студентов. Помимо того, что Николай Михайлович являлся для студентов-сибиряков старшим наставником, он также оказывал им существенное материальное вспомоществование. Молодые люди не забывали доброе отношение, выказанное им, и после переезда Ядринцева в Иркутск слали ему признательные телеграммы: «Глубокоуважаемый Николай Михайлович. Ваша горячая, бескорыстная любовь к нашей общей родине, неустанный труд в деле пробуждения общественного сибирского самосознания, энергическое ратование за основание сибирского университета вызывают в нас чувство глубокого уважения к Вам. С верой в лучшую будущность нашей родины, мы, воспользовавшись Новым 1886-м годом, шлем Вам сердечный привет и желание дальнейшей плодотворной деятельности, несмотря на препятствия извне» (из письма за подписью 35-ти студентов) (*ГАИО. Ф. 295. Оп. 1. Д. 123*).

После выхода работы «Сибирь как колония» публицист хлопот об издании бесцензурной газеты в Петербурге. 29 октяб-

ря 1881 г. он писал прошение в Государственное управление по делам печати: «Имея ввиду ознакомить русское общество с делами Азиатского Востока и в то же время сообщать жителям окраин новости русской государственной жизни, я желаю издать в г. Санкт-Петербурге под личную свою ответственность без предварительной цензуры газету под названием «Восточное обозрение». Одновременно 30 октября в Управлении получают письмо на имя Н.П. Игнатьева от Казнакова, который просит сочувствия проекту Ядринцева и дает публицисту отличную аттестацию, называя большим чиновником особых поручений при генерал-губернаторе Западной Сибири (*Чередниченко И.Г. Указ. соч. С. 79*). Газета стала главным детищем Ядринцева. Ядринцев на страницах своей газеты неоднократно разоблачал произвол сибирских чиновников, обращал внимание читателей на неустройства сибирской жизни. Оппозиционный тон газеты не устраивал правительственные круги как в центре, так и на местах. На газету шли неоднократные жалобы, и цензурный гнет становился все жестче. Николай Михайлович не желал мириться с вводимыми ограничениями и ради спасения газеты принял решение перенести редакцию в Иркутск. Принятая мера не принесла ожидаемого результата. В Иркутске Ядринцев встретил открытое неприятие со стороны местной интеллигенции, которая считала взгляды Ядринцева устаревшими. Кроме того, неудачи в издательской деятельности совпали с личной драмой Ядринцева — умерла Аделаида Федоровна. Ядринцев на время оставляет журналистику и передает «Восточное обозрение» иркутскому учителю, члену комитета Иркутского переселенческого общества В.А. Ошуркову (*Чередниченко И.Г. Указ. соч. С. 88*). В дальнейшем Ядринцев так до конца не смог оправиться от перенесенных душевных потрясений, несмотря на то, что он участвовал в ряде научных экспедиций и по отзывам друзей вернулся к нормальной повседневной жизни со свойственным ему энтузиазмом и жаждой деятельности. Переживания, лежавшие на его сердце тяжким грузом, привели к фатальному исходу. В 1894 г. Николай Михайлович, приняв большую дозу морфия, покончил жизнь самоубийством.

История жизни Ядринцева есть подвиг колоссального самопожертвования ради развития и процветания родного края. Каким бы родом деятельности он не занимался, главным для него было обращение внимания власть имущих на проблемы отдаленного региона.



*А. Жукова*

*Т. Мядзелец*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **ВАСИЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ЖАРНИКОВ — ИРКУТСКИЙ ГОРОДСКОЙ ГОЛОВА**

Объективные процессы, связанные с социально-экономической и социально-политической модернизацией страны, к концу XIX столетия привели к реформе городского самоуправления, выразившейся в новом Городовом положении от 11 июня 1892 г. (*Гаврилова Н. Городское самоуправление в Иркутске XVIII–нач. XX вв. // Вост.-Сиб. правда. 2001. 28 апр. С. 5*). Реформа коренным образом изменяла отношение между административной властью и городскими думами, усиливая опеку над ними, сокращая пределы самостоятельности их действий. Вводился высокий имущественный ценз. По новому закону выборы проводились одним избирательным собранием. Весь процесс их подготовки и проведения протекал под контролем губернской администрации. «В Иркутске закон был введен в полном объеме в январе 1894 г. На посту «мэра» Иркутска стоял В.В. Жарников — представитель купеческого сословия» (*Гаврилова Н. Указ. соч. С. 5*).

Василий Васильевич Жарников родился в 1859 г. в купеческой семье. В 1878 г. окончил Московскую практическую академию коммерческих наук. Являлся почетным гражданином города Иркутска. Имел достаточно большое недвижимое имущество. Собственные дома его располагались в центре города — на Большой и Харлампиевской улицах, а в Глазковском предместье — на Александровской и Кругобайкальской. На улице Большой (ныне — К. Маркса) у Жарникова была своя аптека (*Гордеева О. Тайна бывшей аптеки // Пятница. 2006. 22 дек. С. 14*). Денег на оборудование для аптеки Василий Васильевич не жалел. Пожалуй, это было единственное в городе аптекарское заведение, где можно было готовить стерильные препараты. Совместно с А.С. Первунинским Жарников также вел торговлю железом и оловом в магазине на мелочном базаре, где также продавали свинец, плиты, оси, муку. Сообща они владели бондарным мастерским и постоянными дворами. Братья Василия Васильевича, Александр и Владимир, по очереди были управляющими Иркутским отделением Сибирского торгового банка.

В 25 лет Василий Васильевич избирается гласным думы, а затем — городским головой. В.В. Жарников честно трудился весь выборный срок и заседания вел лично. За этот период немало было сделано для города. Много внимания уделялось расквартированию в Иркутске частей, следующих в Приамурский военный округ, устройству для них помещений и расходам, связанным с этим. Помимо этого, решались вопросы о распределении городских пожарных частей, строительстве помещений для 3-й пожарной полицейской части на Преображенской улице и больницы им. Е. Медведниковой (сам городской голова участвовал в комиссии по устройству этой клиники), выделении средств из благотворительного фонда на дом призрения для бедных им. М. Сибирякова. Также «рассматривались дела, касающиеся оказания помощи учащимся сибирякам, бедственного положения 800 голодающих крестьян, прибывших в Иркутск из внутренних губерний. Василий Васильевич поднял вопрос об их размещении, о выделении им хлеба и соли» (*Ковалева А. Василий Васильевич Жарников — иркутский городской глава // Земля Иркутская. 2001. № 15. С. 31*).

Уделялось внимание и просвещению. Городской голова неоднократно поднимал вопрос о недостатке средних учебных заведений в городе Иркутске.

Среди гласных особо выделялся директор промышленного училища В.Н. Тышко, энергичный, деятельный и разумный человек, хороший оратор. Своими разумными предложениями он привлекал многих в соратники. В.В. Жарников предложил ему сделать заявление о сооружении постоянного моста через Ангару для соединения города с Глазковским предместьем. Также нужно было обратить внимание депутатов на неустроенность Иркутска и разработать некоторые вопросы об упорядочении и замощении улиц, об устройстве электрического освещения, водопровода и канализации. Благодаря проведению железной дороги и появлению вокзала город должен был получить дополнительное развитие. Вероятнее всего, все эти предложения были обсуждены В.В. Жарниковым с В.И. Тышко. В результате дума рассмотрела их и постановила создать компетентную комиссию под руководством В.И. Тышко.

Уйдя с занимаемой должности, В.В. Жарников с 1902 до 1917 гг. продолжил активно трудиться в качестве гласного. В 1904 г. и в 1906 г. ему снова предлагали баллотироваться на пост городского головы, но он отказывался. В это время В.В. Жарников являлся председателем водопроводной комиссии. Кроме

того, он вновь обратил внимание думы на освещение Иркутска электричеством. Это было его горячее желание, он предлагал первоначально построить городскую станцию небольших размеров, с затратой на это не более 200 тыс. р., а затем развивать ее мощность. Эту инициативу дума приняла.

В 1903 г. В.В. Жарников становится председателем правления иркутского добровольного пожарного общества, членом которого состоял длительное время. Он делал крупные пожертвования. Избрание его не было случайным. Члены общества всегда знали, что В.В. Жарников — искренний сторонник правильной постановки и развития пожарного дела в городе.

Много лет Василий Васильевич служил без содержания в должности члена попечительного совета ремесленно-воспитательного заведения им. Н.П. Трапезникова. 1906 г. был насыщен различными поручениями, которые пришлось выполнять В. Жарникову. Так, его избирали председателем в базарную комиссию. Он работал в исполнительной комиссии по благоустройству Иркутского предместья.

В период революции 1905–1907 гг. вместе с 30 гласными В.В. Жарников участвовал в составлении записки в адрес правительства о преобразовании государственного строя. Василий Васильевич внес предложение, чтобы царь никогда не носил военной формы. В 1905 г. дума вынуждена была заниматься вопросом создания ночных караулов. Это было тяжелое для Иркутска время. В городе участились ночные грабежи с убийствами и перестрелками. Иркутская полиция не могла справиться с ситуацией, и поэтому к городской думе обратилась целая депутация от всех служб управления Забайкальской железной дороги с ходатайством о немедленном учреждении городской самообороны, независимой от полиции, и вооружении ее. В. Жарников предложил направить комиссию к генерал-губернатору с просьбой дать гарантии имущественной и личной безопасности граждан, а также предоставить право ношения оружия ночным караульным. Просьбы были отклонены. Несмотря на это, караулы были созданы. Финансирование провели из запасных средств думы. Все эти действия гласных не остались без последствий. «В результате принявших решение гласных, в том числе и В.В. Жарникова, подвергли судебному преследованию и временно исключили из думы. И только 12 ноября 1908 г. постановлением судебной палаты он был оправдан, а в апреле 1909 г. определением Правительствующего сената вместе с другими подсудимыми подвергнут штрафу в раз-

мере 15 р. В этом же году его восстанавливают на должность гласного» (*Павлов И. Забытые иркутские страницы. Иркутск, 1989. С. 19*). В 1908 г. Жарников был избран на должность участкового санитарного попечителя по 1-ой части города.

В.В. Жарников умер в Иркутске в 1919 г. Годы и тяжелейшие условия жизни в период гражданской войны сделали свое. Василий Васильевич Жарников много сделал для нашего города. В благодарность за все его труды в Глазково назвали улицу в честь Василия Васильевича — Жарниковская.

*Т. Иванова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **ГЕОРГИЙ ИННОКЕНТЬЕВИЧ ПЕТРОВ — ПЕРВЫЙ СЕКРЕТАРЬ РАЙКОМА ПАРТИИ НУКУТСКОГО РАЙОНА**

3 апреля 2009 г. исполняется 37 лет со дня образования Нукутского района, и большая часть его истории связана с яркой и удивительной личностью первого секретаря райкома КПСС Георгия Иннокентьевича Петрова.

Постановлением Президиума ВЦИК от 29 января 1938 г. из Аларского аймака в самостоятельную территориальную единицу был выделен Нукутский аймак, а в 1962 г. он был ликвидирован и его территория вновь отошла к Аларскому району. Но новый район стал очень крупным, и управлять им было очень сложно. Тогда районным центром был пос. Кутулик и его отдаленность создавала большие неудобства, прежде всего, для нукутских жителей: расстояние от некоторых сел до райцентра было почти 150 км, при этом не была налажена транспортная система.

На 23 областной партийной конференции 21 января 1971 г. Георгий Иннокентьевич поднял вопрос о необходимости разделения Аларского района на две территориальные единицы. В это время он занимал должность директора совхоза «Памяти Ербанова». Его предложение было воспринято положительно, ведь все понимали сложившуюся на тот момент ситуацию. Это предложение было рассмотрено в обкоме партии и направлено в Москву.

3 апреля 1972 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «Об образовании Нукутского района в составе УОБАО» (*Свет Октября. 2007. № 6*). На тот момент Г.И. Петров был уже в должности председателя Аларского исполкома. Позже, 11 апреля

1972 г. бюро обкома утвердило Георгия Иннокентьевича председателем оргбюро по подготовке к Нукутской районной партийной конференции. И 22 апреля на первой районной партконференции он был избран первым секретарем райкома партии.

Немаловажную роль в его умелой организаторской работе играло то, что он был местным, нукутским, знал местность и людей. Родился Георгий Иннокентьевич в Харетах. Детство пришлось на Великую Отечественную войну и было коротким. Когда отец ушел на фронт, тринадцатилетний Георгий пошел работать. Косил, пахал, возил хлеб в п. Залари, зимой был скотником. Только в 1946 г. вернулся Иннокентий Петрович, отец Георгия. Сын в это время уже руководил комсомольско-молодежным звеном. В то время не было минеральных удобрений и для получения высоких урожаев почти в ручную отбирали семена, вносили птичий помет и золу. И отдача земли была незамедлительной, с гектара получали по двадцать с лишним центнеров зерна. Когда в 50-е гг. началось освоение целинных земель, Георгий Иннокентьевич был первым секретарем комсомола (*Земля Нукутская: сб./ сост. А.Г. Сморжевский. Иркутск: КЦ «Журналист», 1997. С. 91*). В 1955–1958 гг., т.е. до укрупнения двух районов, урожайность зерновых достигала 18–19 ц/га. В те годы в районе было освоено 60 тыс. га целины, а по всей области 200 тыс. га и новые пашни давали около 20 ц/га. Немалая заслуга в этом принадлежит Георгию Иннокентьевичу. Затем он участвовал в съезде целинников, в первом Всемирном фестивале молодежи и за проделанную работу был награжден медалью «За освоение целинных и залежных земель».

После выхода в свет постановления мартовского Пленума ЦК КПСС 1965 г. Георгия Иннокентьевича направили на должность председателя колхоза «Унгинский скотовод», где освоенные и плодородные земли давали едва ли не втрое меньше зерна, чем вначале. В первый год солому на корма скоту собирали по всему району, а спустя некоторое время труженики колхоза регулярно завоевывали Красные знамена Совета Министров РСФСР и ВЦСПС. Произошла замена агротехники, нашли оптимальные сроки сева, стали широко применять органические и минеральные удобрения и снова подняли урожайность до 19 ц/га. За эту проделанную работу Петров был награжден орденом Трудового Красного Знамени.

В начале 70-х гг. в районе засеивали около 60–65 тыс. га, но постепенно освоенные земли стали терять свое плодородие

и урожайность упала до 7–9 ц/га (Минтасова А. В новом районе — новые задачи // *Свет Октября*. 2007. № 7. С. 4). В то время не проводились почвозащитные работы и не соблюдались агротехнические условия, степные ветра выдували верхний плодородный слой почвы. И для решения этой проблемы и развития растениеводства требовались принципиально новые подходы. В такое время нельзя было обойтись без помощи ученых, работавших над проблемой повышения плодородия почв в зоне рискованного земледелия. В Кургане народный академик Т.С. Мальцев предложил принципиально новую систему обработки почвы без оборота пласта. В Нукутском районе уже при секретаре райкома Г.И. Петрове эта система стала применяться на опытных участках (в совхозе «Приморский» под руководством заведующего отделом степного земледелия, кандидата сельскохозяйственных наук Николая Прокопьевича Васильева). Внедрение почвозащитной системы началось в 1977–1979 гг. Это хозяйство было выбрано не случайно, ведь оно находится в степной зоне и на тот момент у него были самые низкие урожаи зерновых 4–5 ц/га, засеивалось около 4–5 тыс. га. Освоение почвозащитной системы началось при одновременном применении семян бурятских сортов с высоким содержанием клейковины до 36% и ввода кулисных паров, чтобы на кулисах задерживался снег. Показатели урожайности зерновых сначала поднялись до 7, а затем до 24 ц/га. В районе началась огромная разъяснительная работа с тем, чтобы на новую технологию перевести остальные хозяйства.

С 1978–1979 гг. урожайность района пошла вверх (до 15–20 ц/га), в 1987 г. валовой сбор зерна достиг 96 тыс. т, средняя урожайность по району была 24 ц/га, в «Приморском» — 34,2 ц/га. Звеньевой этого совхоза А.П. Гололобов на поливных землях, которые начали вводиться в оборот в начале 70-х гг., получал 100–120 ц/га и стал лауреатом Государственной премии.

Успехи в растениеводстве сказались положительно и на животноводстве. Поввысились показатели надоев молока, продуктивности, привесов КРС. Еще в составе Аларского Нукутский район был перепрофилирован на развитие овцеводства. В 1963–1965 гг. из отдельных хозяйств Аларского района было передано поголовье овец хозяйствам бывшего Нукутского района. С того времени он стал одним из ведущих хозяйств по развитию тонкорунного овцеводства.

Георгий Иннокентьевич сыграл немаловажную роль в ведении в районе зимней пастбы отар. В целях снижения себестои-

мости продукции овцеводства для зимней пастьбы овец ежегодно 7 000 га засевалось однолетними травами, что способствовало развитию овцеводства в хозяйствах района. В 1987 г. на 1 января поголовье овец достигло 132 515 голов, а в летний пастбищный период за счет приплода поголовье достигло 200 тыс. Повысилась и их продуктивность: средний настриг шерсти с 1 овцы составил 4,2 кг (*Земля Нукутская... С. 84*). Помимо этого в районе активно проводились строительные работы: появились различные производственные помещения, в 70-е гг. построили стадион, строились школы, детские сады, гаражи, в 1979–1982 гг. в райцентре был построен маслозавод.

Георгий Иннокентьевич Петров возглавлял район в течение 19 лет и в январе 1992 г. ушел из райкома партии. Свои удивительные организаторские способности, знания, ответственность, волю он отдал становлению и процветанию нукутской земли. В разное время и в разных ситуациях он придерживался определенных принципов: «сам не будешь работать — никого не заставишь», «так не бывает, чтобы дал указание и пошел спать», «дал задание — проверь, пообещал — выполни» и т.д. (*Земля Нукутская... С. 94*). Результаты его деятельности и на сегодняшний день приносят свои плоды, и в историю района он вошел как соиздатель и вдохновитель многих добрых дел.

С. Мосина

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **«В СИБИРИ НАЖИЛ — И ОТСЮДА НЕ ВЫНЕСУ»**

Купечество в России основывалось на нескольких принципах: преемственности, честном имени, творческой инициативе. Купцами финансировались научные разработки, экспедиции, они осуществляли существенный вклад в культуру России, занимались благотворительностью. Многим обязан купечеству и Иркутск. Имея огромные деньги, сибирские купцы могли позволить себе выделять немалые суммы на обустройство жизни в родном городе. Большинство церквей, которыми славился Иркутск, гимназии, школы, больницы, приюты, библиотеки, магазины, самые красивые здания были построены и содержались купцами. Их личные библиотеки удивляли столичных библиофилов. Так что фраза «Иркутск — город купеческий» имеет

вполне конкретный смысл (*Летопись города Иркутска за 1881–1901 гг. / Н.С. Романов. 2006. № 18. С. 20–23*).

Одним из купцов, активно участвовавшим в общественной жизни Иркутска был Иван Степанович Хаминов — потомственный Почетный гражданин, Почетный гражданин Иркутска, коммерции советник, тайный советник, кавалер Императорских орденов Святой Анны 2 и 1 степени, Святого Владимира 4 и 3 степени, Святого Станислава 3, 2 и 1 степени. Родился Иван Степанович 2 июля в 1817 г. в Сольвычегодске Вологодской губернии. С торговым обозом прибыл в Иркутск. Девять лет (в 1859–1865 гг. и 1868–1871 гг.) был в должности городского головы; 11 лет (1872–1883 гг.) — гласным Иркутской городской Думы. В 1854–1860 гг., а также в 1869–1872 гг. являлся старостой Иркутской Харлампиевской церкви. Головокружительную купеческую карьеру совершил в свое время Иван Степанович Хаминов — от мальчика на побегушках до купца первой гильдии, обладателя многомиллионного состояния. О нем в Иркутске говорили: «он вышел из праха и пыли, а достиг чинов и миллионов» (*Иркутск купеческий [электр. ресурс]: офиц. сайт. [Иркутск], 2005 // <http://www.lib23.irk.ru>*).

Летом 1864 г. И.С. Хаминов приобрел в Иркутске дом с целью открытия в нем сиропитательной ремесленной школы. В отношении Иркутской городской думы от 10 августа 1864 г. Хаминов изложил свои соображения по поводу устройства школы, представил проект устава и просил городское общество утвердить уставной документ. Капитал, на который должна была открыться школа, находился в распоряжении думы и был пожертвован Константином Петровичем Трапезниковым (1790–1860 гг.) на предмет обучения малолетних детей беднейшего состояния податных званий ремеслам и науке и на разные для них пособия. Хаминов предлагал передать средства для открытия и содержания школы в банк Иркутского сиропитательного дома Е. Медведниковой и подчинить школу совету данного заведения. В решении от 10 августа 1864 г. городское общество нашло предложение И.С. Хаминова общепользным и достойным уважения, а проект устава — вполне соответствующим для организации сиропитательно-ремесленной школы в Иркутске. Устав школы был утвержден министром внутренних дел 23 марта 1866 г. В 1867 г., 16 сентября, потомственный почетный гражданин иркутский купец 1-й гильдии Иван Степанович Хаминов «пожертвовал Иркутскому податных сословий обществу деревянный двухэтажный дом со всеми при-



надлежавшими ему строениями и землей, состоящий во 2-й части Иркутска, против Преображенской церкви». Дарственная была оформлена в Иркутском губернском правлении при свидетелях: московском мещанине Михаиле Ивановиче Лапине, нарымском мещанине Иване Ивановиче Сидорове, почетном гражданине Адриане Михайловиче Болдасове. Вплоть до революции здесь располагалась первая женская «гимназия Хаминова». Хаминов построил в Иркутске и вторую женскую гимназию, купил дом Волконских и открыл там ремесленное училище для мальчиков (*История Иркутска [электр. ресурс]: офиц. сайт. [Иркутск], 2003 // <http://www.baikal.ru>*).

На просветительские цели в Иркутске Хаминов пожертвовал около миллиона рублей. Едва став городским головой, он поставил за свой счет 76 фонарей — на Большой и Амурской улицах. Он отстроил домовую церковь в Иркутской губернской гимназии, два престола Харлампиевской церкви. Он пожертвовал Александровскому приюту двухэтажный дом с землей и капитал в 3 000 р., приобрел трехэтажное каменное здание Мариинскому приюту и дал ему на обеспечение 50 000 р. Сотни мальчиков-сирот получили профессию в хаминовских училищах, сотни девочек получили образование в хаминовской гимназии и прогимназии. Кстати, обеды в доме Хаминова были верным средством решения важных общественных дел; особенно славилась бархатная, как теперь сказали бы, VIP-гостиная. Как-то в декабре 1883 г. на заседаниях Думы обсуждалось выделение дополнительных средств на сыскную полицию. Красноречие Ивана Степановича было так убедительно, что гласные, изначально настроенные против, неожиданно приняли его сторону.

Магнетизм Хаминова распространялся и собственно на дела, сообщая им успешность, удачливость. Хаминов возглавлял Нижегородскую контору Государственного коммерческого банка, входил в Комитет по новой системе налога на золотопромышленность в Восточной Сибири, в учетный Комитет Иркутского отделения Государственного банка.

Иван Степанович Хаминов умер в первый день Пасхи 1884 г. (8 апреля). В траурную процессию встала вся губернская и городская власть; все духовенство с двумя архиереями во главе и многими-многими прихожанами; наконец, весь учащийся Иркутск: мужская классическая гимназия, женская гимназия и прогимназия, сиропитательный дом Елизаветы Медведниковой, городское училище имени Александра III. Каждый учащийся

принес по цветку, и скончавшийся был усыпан цветами. Отпели Хаминава в Кафедральном соборе, похоронили на паперти Харлампиевской церкви — по настоянию прихожан. Все в городе знали, как Хаминов говорил о своих миллионах: «В Сибири нажил — и отсюда не вынесу» (*Маслов А.В. Иркутское купечество // Капиталист. 2006. № 1(11). С. 8–13*).

*М. Халбаева*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **«ВРАГ НАРОДА»**

«Никто не забыт и ничто не забыто» — этот священный лозунг относится и к жертвам политических репрессий, унесших так много жизней ни в чем не повинных людей.

Семьдесят один год назад по решению высших партийных органов в СССР шла кровавая «чистка». В истории она именуется «Большой Террор», в народе же просто — «Тридцать седьмой». Эта цифра осталась в памяти людей зловещим символом массовых убийств, организуемых и проводимых государственной властью.

Тридцать седьмой — это гигантский масштаб репрессий, охвативших все регионы и все без исключения слои общества, от высшего руководства страны до бесконечно далеких от политики крестьян и рабочих. «Е.С. Гинзбург писала в своих воспоминаниях о старой колхознице, которой было предъявлено обвинение в троцкизме. Не понимая смысла этого слова, старуха доказывала, что она не «трактористка» и что в их деревне старых людей на трактор не сажают» (*Стецовский Ю.И. История советских репрессий. М., 1997. С. 202*). И таких трагедий в те годы была не одна тысяча. «В течении 1937–1938 гг. по политическим обвинениям было арестовано более 1,7 млн чел. А вместе с жертвами депортаций и осужденными «социально вредными элементами» число репрессированных переваливает за два миллиона. Более 700 тыс. арестованных были казнены» (*Явлинский Г., Здоровов Ю. 1937-й: статьи и документы. М.: РОДП «Яблоко», 2007. С. 17*). Режим, прежде всего, избавлялся от самых лучших людей, людей со своими убеждениями — Личностей, наиболее талантливых, независимо мыслящих, творческих, открытых и честных. Когда таких людей убивают сотнями тысяч, последствия для народа оказываются непоправимыми.

В среде крестьян таких людей, свободно мыслящих, крепких в своем хозяйстве, труде и убеждениях называли кулаками. 27 ноября 1929 г. Сталин объявил о переходе от «ограничения эксплуататорских тенденций кулаков» к «полной ликвидации кулачества как класса». На специальную комиссию Политбюро под председательством Молотова было возложено проведение практических мер по этой «ликвидации». Комиссия определила три категории кулаков: первые — это «те, кто принимал участие в контрреволюционной деятельности», они должны быть арестованы и отправлены на исправительные работы в лагеря ОГПУ или расстреляны в случае оказания сопротивления, семьи их должны быть высланы, а вещи конфискованы. Кулаки второй категории, определенные как «не проявившие себя как контрреволюционеры, но все-таки являющиеся сверхэксплуататорами, склонными помогать контрреволюции», должны быть арестованы и сосланы вместе со своими семьями в отдаленные регионы страны. Наконец, кулаки третьей категории, определенные как «в принципе лояльные к режиму» должны быть выселены с прежних места обитания и устроены на жительство «вне зон коллективных хозяйств, на худородных землях, требующих возделывания». «Настоящий декрет уточнял, что число кулацких хозяйств, подлежащих ликвидации в течение четырех месяцев, находится где-то в вилке между 3 и 5% от общего «числа хозяйств»; таковы, во всяком случае, были цифры, объявленные в период проведения операций по раскулачиванию» (Явлинский Г., Здоровов Ю. Указ. соч. С. 23).

Однажды я наткнулась на ксерокопии документов, говорящих о том, что мою семью тоже не обошли эти события. Эти копии из архива РУ ФСБ по Иркутской области (Дело 7388) и подтолкнули меня к дальнейшим разысканиям.

Мой прадед, Васильев Зарап Николаевич родился в 1903 г. в улусе Алят, Аларского района Иркутской области. Он был колхозником колхоза «Красный Алят» Аларского аймака. К моменту ареста у него была жена и четверо детей, к тому же жена, Васильева Татьяна Иннокентьевна, была беременна.

По документам, моего прадеда арестовали 20 января 1938 г., он был привлечен к уголовной ответственности по статьям 58-1 «а», 58-2, 58-7, 58-9, 58-10, 58-11 УК РСФСР. При обыске, кроме военного билета ничего не было обнаружено. Тем не менее, постановлением УНКВД Иркутской области от 9.02.1938 г. Зарап Николаевич был приговорен к расстрелу с конфискацией всего

имущества. За то, что он якобы являлся участником контрреволюционной панмонгольской диверсионно-повстанческой вредительской организации, проводящей антисоветскую агитацию. В анкете арестованного и справке Алятского сельсовета указано — «крестьянин-кулак». Думаю, это и стало реальной причиной ареста. Мой прадед был отнесен к первой категории кулаков и расстрелян 13 февраля 1938 г. в Иркутске.

В октябре 1989 г. проводились раскопки неподалеку от Иркутского аэропорта. Там, в районе Пивоварихи, на территории бывшего подсобного хозяйства НКВД были обнаружены засыпанные землей траншеи. В них были найдены сотни человеческих черепов. Точное место захоронения моего прадеда неизвестно, но вероятно, это именно пос. Пивовариха. На сегодняшний день там открыт мемориальный комплекс жертвам политических репрессий.

Дело 7388 было пересмотрено Военным трибуналом Забайкальского военного округа в 1957 г. и прекращено за отсутствием состава преступления — Зарап Николаевич был реабилитирован. Относительно недавно наша семья смогла получить доступ к документам того времени, теперь копии их хранятся в нашем семейном архиве, и каждый может увидеть, кем был наш прадед.

Память... Как много вмещает это слово, но самое главное, это благодарность и уважение, — единственное, что мы можем дать ушедшим поколениям. Я думаю, наша задача, задача всех, кому дорого будущее наших стран и народов, — пристально взглянуться в прошлое и понять его уроки. Ведь без прошлого нет настоящего, а значит, не может быть и будущего.

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

---

*А. Алыпова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕДИНЕННОЙ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ (по материалам местных печатных СМИ)

Относительно недавно — в апреле 2006 г. — проходил референдум по объединению двух субъектов РФ: Иркутской области и Усть-Ордынского бурятского автономного округа. Воодушевление, охватившее накануне этого политического действия все властные структуры во главе с «Единой Россией», выразалось в рекламных щитах и буклетах, патриотических роликах и всеобщей эйфории, не находившей, однако, отклика у местного населения.

«Предстоящее объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в единый субъект Федерации придаст нашему обновленному региону дополнительные импульсы для дальнейшего развития и улучшения жизни людей», — отметил председатель ЗС Иркутской области Виктор Круглов на первом съезде депутатов области и округа. Он коснулся острых моментов реформирования местной власти и становления местного самоуправления, особо выделив проблемы формирования местных бюджетов и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Назрела необходимость в совершенствовании законодательной базы местного самоуправления и в сфере разграничения собственности. Муниципальные образования должны быть обеспечены достаточными материальными ресурсами. По мнению председателя ЗС, необходимо ускорить разработку Стратегии экономического развития Приангарья, а первым шагом должно стать принятие программы социально-экономического развития региона на среднесрочную перспективу. Участники съезда были едины в том, что будущее региона невозможно без развития территорий. Этому будет способствовать объединение области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» (*Ружникова И. Успех местного самоуправления зависит от наличия средств // Окружная правда. 2006. 6 апр. С. 2).*

Прошло почти три года со времени проведения референдума. Законодательно закреплено образование нового субъекта РФ, сформированы Законодательное собрание из депутатов области и округа, Правительство и его министерства. Как же решаются проблемы, ставившиеся депутатами тогда, до объединения, на которое возлагались такие масштабные и серьезные задачи?

Во-первых, до сих пор не разработана стратегия развития Иркутской области, работа над которой началась в 2007 г. «Первая стратегия была разработана при экс-главе региона Александре Тишанине. Документ... получил высокие оценки в профильных министерствах» (*Докукина К. По старой памяти // Восточно-Сибирская правда. Конкурент. 2009. 24 января. С. 4*). Но губернатор был отстранен от выполнения своих обязанностей. Нарботки первой стратегии остались лишь планами. Пришел новый человек — И. Есиповский, утвержденный позже в должности губернатора Иркутской области, который предложил свою программу. «Создание второй стратегии стало следствием конфликта, который возник между командой новой региональной власти и заказчиками старой стратегии. Камнем преткновения стал проект агломерации Иркутска, Шелехова и Ангарска» (*Докукина К. Указ. соч. С. 4*). Против новой стратегии выступали и члены Совета региональной Общественной палаты, считавшие, что предложенная стратегия превратит область из промышленно-развитой в туристско-рекреационную (*Демин В. Все пойдет по плану // Вост.-Сиб. правда. 2009. 28 января. С. 1*). Пока шли трения региональных властей федеральная власть «спустила» свою Концепцию развития страны, случился экономический кризис и вот уже Законодательное собрание и губернатор принимают как руководство к действию именно стратегию, предложенную Москвой. Когда реально будет готова программа развития области, а главное, когда она начнет реально работать — неизвестно.

Во-вторых, что касается обеспеченности местных бюджетов достаточными средствами для выполнения тех обязательств, которые муниципалитетам вменены Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Эксперты Круглого стола, проведенного для журнала «Иркутская губерния» делятся своими мнениями по этому поводу: «Пророком в этом вопросе тяжело выступать, я думаю, что, в конце концов, местное самоуправление далеко от совершенства, и, я думаю, все проблемы лежат в финансовом распределении. Если те полномочия, которые сейчас определены

каждому уровню местного самоуправления, будут обеспечены доходной частью, проблемы останутся только в уровне местных амбиций, будут только шероховатости, где глупость каждого будет видна на поверхности», — говорит А.Н. Лабыгин, Председатель Думы г. Иркутска» (*Местное самоуправление: игра по правилам и без [электр.ресурс] // <http://www.babr.ru>*). Отчасти с ним согласен глава администрации г. Усолья-Сибирского И.В. Тютрин: «Есть муниципальные образования, которые на грани, когда и формировать рост бюджета не так привлекательно. Если ты встаешь на ноги, тебе говорят: ты и так нормально развиваешься, давай-ка мы тебя немного «подстрижем», или НДФЛ заберем. Невыгодно сильно развиваться, потому что это требует очень больших усилий, а можно, наоборот, ничего не делать: ведь все равно, что положено — дадут» (*Местное самоуправление...*). Немного иной взгляд на ситуацию у научного директора Центра независимых социальных исследований и образования М.Я. Рожанского, который считает, что местное самоуправление на сегодняшнем этапе вообще неэффективно, поскольку это достройка к вертикали власти, рассчитанная на трансферт или на ту часть налоговой базы, которую выделяют. Подытожил беседу, заместитель председателя комитета по законодательству о государственном строительстве области и местном самоуправлении ЗС А.А. Лавров, заявив, что «целью реформы местного самоуправления является активизация, а главное — сохранение того интеллектуального ресурса, который еще в этих небольших поселениях остался. Мы взяли человеческий потенциал, использовали его в реформе, подготовили структуру. И теперь, в полной мере, при наличии этих условий, мы имеем полное право мандаты наполнять финансированием. Это вопрос политической воли, и поэтому, чтобы развивать реформу дальше, нужна совершенно четкая политическая воля — как у высшего должностного лица, так и у Законодательного собрания» (*Местное самоуправление...*). Потенциал, хочется верить, у муниципальных образований есть, но только реализовать его в очередной раз может не дать все тот же нашумевший и по-прежнему до конца непонятный по последствиям для России кризис. Работа Законодательного собрания и министерств уже строится с учетом этого фактора, свои шаги предпринимает и Правительство РФ. Верные или нет — мы увидим на примере, в том числе, небольших сельских и городских поселений, сидящих с долгами угольным, электроэнергетическим компаниям, с полуразваленной системой ЖКХ и совершенно забытой «социалкой».

Таким образом, на данном этапе представителям региональной законодательной ветви власти необходимо прийти к консенсусу по поводу того, как реализовать концепцию развития области, учтя кризисные проявления в экономике, учитывая реальные нужды и запросы, а также возможности региона. Учесть необходимо и то, каким образом будут решаться заявленные в стратегии задачи, т.е. как будет осуществляться исполнительная власть. А вернее всего было бы разработать программу по решению не столько эфемерных стратегических задач, сколько тех насущных проблем, которые ставит перед властью сама история на данном этапе, хотя бы на ближайшие пять лет. Как знать, может и удастся устоять Иркутской области в период кризиса. Главное, чтобы все, кто стоит у руля власти, оказались людьми, исполняющими свои обязанности с оглядкой на тех, кто их выбирал и поддерживал, а не на федеральный центр, руку дающую и карающую. Необходима реальная консолидация сил и координация усилий. Чтобы, читая газеты, люди не думали об эмиграции или о том, а не создать ли нам Государство Сибирское.

*Н. Барыкина  
С. Верхотурова*

*Сибирская академия права, экономики и управления*

### **ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

В соответствии со ст. 44 Закона «О защите прав потребителей» каждый гражданин имеет право обратиться в органы местного самоуправления за защитой своих потребительских прав (Закон РФ «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 в ред. от 25 ноября 2007 г.). Полномочия органов местного самоуправления по защите прав потребителей реализуются в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в редакции от 10 июля 2008 г. № 77-ФЗ). Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, а органы местного самоуправления в свою очередь самостоятельно формируют в составе местных администраций



структуры по защите прав потребителей (службы, отделы) или возлагают эти обязанности на работников других структурных подразделений (*Комментарий к Закону «О защите прав потребителей» (постатейный)*). М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 35). Органы местного самоуправления не входят, как известно, в систему органов государственной власти и наделены правом по своему усмотрению решать вопросы местного значения, в том числе и защиты прав потребителей на территории соответствующего муниципального образования. Например, в г. Ангарске действует отдел потребительского рынка и по защите прав потребителей при администрации города.

В начале своей деятельности органы по защите прав потребителей столкнулись с рядом проблем. Первые осложнения были вызваны несовершенством законодательства. В первой редакции Закона «О защите прав потребителей» законодатели не наделили органы местного самоуправления теми полномочиями, с помощью которых возможно было полноценно осуществлять защиту потребительских прав. Полномочия названных органов в области защиты прав потребителей сводились к общему контролю за деятельностью продавцов (изготовителей, исполнителей). В соответствии со ст. 42 Закона «О защите прав потребителей» (в ред. 1992 г.) они были вправе рассматривать жалобы потребителей, давать консультации по интересующим вопросам, анализировать договоры, заключаемые продавцами (исполнителями, изготовителями) с потребителями, с целью выявления условий, ущемляющих права потребителей, осуществлять сбор информации о причинении вреда жизни, здоровью или имуществу потребителей, вызванного опасными товарами (работами, услугами), предъявлять иски в суды по собственной инициативе или по поручению потребителя (группы потребителей), или в интересах неопределенного круга потребителей. В случае же обнаружения самими потребителями недостатков товаров (работ, услуг) или при выявлении опасных товаров (работ, услуг) работники отдела по защите прав потребителей, в который поступила жалоба, были обязаны незамедлительно известить об этом соответствующие службы, осуществляющие контроль за безопасностью товаров (работ, услуг). Фактически они лишались права самостоятельно отреагировать на поступивший сигнал и принимать соответствующие меры к нарушителю, так как проверка уже осуществлялась федеральными органами исполнительной власти. Но на совершение этих действий уходило определенное вре-

мя, поэтому оперативно отреагировать на полученную жалобу было невозможно. Этому также способствовала и специфика российского бизнеса середины 90-х гг.: вчерашний продавец к моменту проверки мог уже исчезнуть в неизвестном направлении (Богдан В. *Роль местного самоуправления в защите прав потребителей* // *Российская юстиция*. 2003. № 7. С. 12).

В этой связи в 1998 г. Министерством по антимонопольной политике были разработаны Методические рекомендации для органов местного самоуправления по организации защиты прав потребителей, согласно которым органы местного самоуправления осуществляют деятельность по защите прав потребителей, формируют в муниципальном образовании системы защиты прав потребителей и координируют деятельность входящих в нее организаций. Подразделения по защите прав потребителей органов местного самоуправления: взаимодействуют с органами государственной исполнительной власти и контрольно-надзорными органами по вопросам защиты прав потребителей; готовят проекты нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам защиты прав потребителей; вносят руководству органа местного самоуправления предложения по совершенствованию защиты прав потребителей; готовят предложения о разработке и содержании программ по защите прав потребителей; оказывают помощь уполномоченным поселковым и сельским администрациям в работе по защите прав потребителей; сотрудничают с общественными объединениями потребителей, содействуют развитию общественного потребительского движения (*Методические рекомендации для органов местного самоуправления по организации защиты прав потребителей (разработаны Министерством Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства на основании поручения Правительства Российской Федерации от 26.03.98 г. во исполнение Комплекса скоординированных первоочередных мер по защите прав потребителей на 1998–1999 гг.)*).

Однако практика применения законодательства о потребительских правах показала, что органы местного самоуправления необходимо наделять более широкими полномочиями. Поэтому при внесении изменений в Закон «О защите прав потребителей» (ред. от 9 января 1996 г.) при сохранении старых функций правомочиям органов местного самоуправления при осуществлении защиты прав потребителей был придан более активный характер. Они получили право приостанавливать продажу това-

ров (выполнение работ, оказание услуг), если нет достоверной и достаточной информации о товаре (до предоставления необходимой информации), а также прекращать продажу товаров с просроченными сроками годности или вообще без этих сроков, если их установление было обязательно.

Следующим камнем преткновения в деятельности органов местного самоуправления по защите прав потребителей стало, как ни странно, нежелание самих граждан обращаться в специализированные отделы. В сознании масс еще не был искоренен образ чиновника-бюрократа, который создавал лишь видимость работы, а реальных результатов добиться от него было затруднительно. Поэтому появление отделов по защите прав потребителей при местных администрациях было воспринято с некоторой оглядкой на прошлое. Однако время показало, что создание таких органов полностью себя оправдало. На сегодняшний день каждый человек может получить реальную защиту своих потребительских прав в случае нарушения со стороны продавцов (изготовителей, исполнителей), причем как самостоятельно, так и при помощи специализированных органов. Деятельность органов местного самоуправления, осуществляющих защиту прав потребителей, имеет особую общественную значимость. Администрация города — это тот орган управления, в который может обратиться любой житель по интересующему его вопросу, так как основной целью его деятельности является обеспечение нормальных условий для жизни всего населения. Работниками отделов по защите прав потребителей ведется работа по разъяснению законодательства на личных приемах и по телефону, что позволяет еще более эффективно оказывать помощь гражданам, оказавшимся в затруднительной ситуации (Богдан В. Указ. соч. С. 13–14).

За 10 месяцев (февраль–ноябрь) 2008 г. специалисты отдела потребительского рынка и по защите прав потребителей при администрации г. Ангарска приняли 1654 заявления и обращения ангарчан. Наибольшее количество обращений зарегистрировано на качество телефонных аппаратов — 193; сложнобытовой техники — 128; телерадиоаппаратуры — 90; обуви — 134; мебели — 84; одежды — 80; компьютеров — 57. Потребители стали чаще жаловаться на работу продовольственных магазинов и отделов; на нарушение правил продажи отдельных видов товаров (грубость, работа без документов, несоблюдение режима работы, санитарное состояние), зарегистрировано 74 обращения; а также обсчет и обвес — 78. В сфере бытового обслуживания

потребителей чаще всего не устраивает неисполнение договоров по оказанию услуг; некачественное изготовление и установка окон, дверей, мебели; неисполнение сроков выполнения работ. С такими жалобами в отдел обратилось 176 потребителей. По жалобам потребителей проведено 325 проверок, выявлено 1 432 нарушения. С руководителями (628 хозяйствующих субъектов) проведены беседы. В результате руководители добровольно некачественные товары качественными на сумму 2 млн 868 тыс. 745 р. По телефону и на личном приеме специалисты отдела дали 1 210 консультаций оказали помощь в оформлении 847 претензий, 22 исковых заявления (*Учись жаловаться и отстаивать свои права! // Подробности. 2008. № 52 (387). С. 24*).

Незаменимо и участие отдела в досудебном урегулировании споров между потребителями и продавцами (исполнителями, изготовителями). Несмотря на то, что обязательность досудебного порядка урегулирования споров в Законе «О защите прав потребителей» (в ред. от 2007 г.) прямо не предусмотрена, его значение не следует преуменьшать. В этом случае работники отдела стараются объяснить недобросовестному продавцу, что в его интересах удовлетворить законные требования потребителя, не доводя дело до суда, разъясняя продавцу, что в случае отказа от добровольного порядка исполнения требований потребителей, продавец вынужден будет заплатить штраф в размере 50% суммы, присужденной судом в пользу потребителя. Но не все конфликты удается разрешить в досудебной стадии. Статья 44 Закона «О защите прав потребителей» наделила органы местного самоуправления правом обращаться в суды в целях защиты прав потребителей (неопределенного круга потребителей).

Значение органов местного самоуправления, осуществляющих защиту прав потребителей, заключается и в том, что помощь гражданам, обращающимся за защитой нарушенных прав, оказывается на безвозмездной основе, а это является немаловажным фактором для широкого круга населения. Более того, в результате деятельности данных органов представляется возможным немного пополнить бюджет муниципального образования. В соответствии с п. 6 ст. 13 Закона, если иск подается от имени отдела по защите прав потребителей, то 50% штрафа, взыскиваемого в судебном порядке с недобросовестного продавца (изготовителя, исполнителя), перечисляется в бюджет местной администрации.

Но жизнь не стоит на месте и требует все новых изменений, в том числе в области защиты прав потребителей. Полномочия,

предоставленные органам местного самоуправления Законом «О защите прав потребителей», перестали соответствовать реалиям времени. Необходимо законодательно расширять круг полномочий органов местного самоуправления. Акты проверок, проводимых органами местного самоуправления, направляются в вышестоящие органы, а самостоятельно они не имеют права применять санкции к нарушителям. Требуется расширение полномочий органов местного самоуправления в области применения мер административного воздействия (вплоть до закрытия торговых точек при неоднократном нарушении прав потребителей). Необходимо обратить также внимание на то, что при органах местного самоуправления отсутствуют экспертные отделы (в то время как общественные объединения могут проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров, работ и услуг). Наличие возможности проводить экспертизы качества товаров промышленной и продовольственной группы позволит быстрее реагировать на выявленные нарушения.

***С. Верховтурова***

*Сибирская академия права, экономики и управления*

### **ЕСТЬ ЛИ В РОССИИ ИНСТИТУТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ?**

Местное самоуправление в России имеет мощные исторические корни. Без преувеличения можно отметить, что состоявшаяся российская государственность, насчитывающая более одиннадцать веков, многим обязана местному самоуправлению. Начиная с первых государственных образований на территории современной России (Киевская Русь, Новгородское государство, Московское государство и др.), местное самоуправление играло системообразующую роль в формировании и укреплении российской государственности.

Развитию местного самоуправления на протяжении веков противостоял процесс централизации государственного управления. Централизация, конечно, необходима в условиях внешней угрозы, но в условиях ее отсутствия она ослабляет государство, делает его неконкурентоспособным, так как прямым ее результатом является подавление социальной активности и невостребованность интеллектуального потенциала нации. Не-

избежным итогом процесса централизации всегда является кризис государственности.

Местное самоуправление занимает «центральную позицию» между государством и обществом. Именно в данной позиции этот общественно-политический институт играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности.

По своей природе местное самоуправление есть явление гораздо более сложное, чем можно судить по его формальному правовому статусу. В соответствии с Конституцией России местное самоуправление — это политический институт в системе народовластия.

С этой точки зрения, подавление местного самоуправления чревато негативными последствиями для государства: в лучшем случае — это социальное напряжение (проявленный конфликт между обществом и государством); в худшем — скрытый конфликт, признаком которого является повышение уровня криминализации общественной жизни (*Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 42*).

Согласно статье 12 Конституции РФ, в Российской Федерации гарантируется местное самоуправление, которое обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Однако на деле сегодня можно говорить лишь о встраивании местного самоуправления в качестве нижнего линейного звена (не располагающего большими полномочиями и весьма слабо подотчетного гражданам) в иерархию «вертикали власти» во главе с президентом.

Практика показывает, что актуальность и эффективность института местного самоуправления определяется тем, что уровень его развития является главным показателем степени демократизации общественно-экономической жизни страны. В свою очередь, в современном мире демократизация, то есть децентрализация власти и ресурсов, является ключевым условием социально-экономического развития государства. Поэтому без преувеличения можно утверждать, что будущее России зависит от развития местного самоуправления. Сегодня «...линия фронта в борьбе за развитие демократии в России проходит именно через местное самоуправление (*Адуков Р.Х., Адукова А.Н. Проблемы и пути совершенствования местного самоуправления на селе // Местное самоуправление в РФ. 2007. № 7. С. 34*). Все это дает основание утверждать, что ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. имеет для страны фундаментальное значение. Это говорит о необходимости особо ответственного отношения к его качеству.

С учетом сложившейся в стране ситуации, вопрос «Есть ли в России институт местного самоуправления?» сегодня является крайне актуальным для нашей страны. Дело в том, что данного института власти пока в России фактически нет. Об этом свидетельствуют многие факты.

Местное самоуправление понимается как система регулирования и развития в поселениях социально-экономических и иных отношений по решению вопросов местного характера на основе самоорганизации, на базе, преимущественно, собственных ресурсов. Но собственные ресурсы — это, прежде всего, собственные доходы. В подавляющем большинстве муниципальных образований их доля ничтожна. Опыт же показывает, что для обеспечения организационной и финансовой самостоятельности органов местной власти доля этих доходов должна составлять порядка 75%. Таким образом, в сложившихся условиях невозможно решение местных вопросов «преимущественно собственными ресурсами». Мониторинг, проведенный в 2006 г. Минфином РФ, показал, что уровнем самостоятельности, соответствующим общемировым стандартам, в России обладают лишь 2% муниципальных образований. Также для обеспечения необходимой самостоятельности органов местной власти важное значение имеет доля местных бюджетов в консолидированном бюджете страны. Практика показывает, что она не должна быть ниже 20% (в развитых странах в среднем она составляет 22,6%). По официальным данным в России данный показатель в 2 раза ниже.

Изложенные аргументы убедительно свидетельствуют, что в России реально функционирующего института местного самоуправления нет. Как следствие, остается незадействованной целая ветвь управления. Если учесть, что уровень развития местного самоуправления является главным показателем степени демократизации социально-экономической жизни общества, то следует весьма неутешительный вывод: сформированная в России в результате реформ система общественно-экономических отношений не имеет ничего общего с демократией.

В связи с изложенным возникает вопрос, понимает ли руководство России, насколько важно для страны наличие самостоятельной системы местного самоуправления? Несомненно. Об этом свидетельствует то, что с начала реформ в России принято

З закона о местном самоуправлении (в 1991, 1995 и 2003 гг.). Случай беспрецедентный. Причем, все они принимались в канун президентских выборов и преподносились как огромный шаг в развитии демократии в стране. Однако нерешенной остается главная проблема — развитие местного самоуправления. Сложность ее решения заключается в том, что это предполагает перераспределение власти и ресурсов в пользу низового звена системы управления — органов власти в поселениях. Но ведущие чиновники, прежде всего федеральные, желая сохранить монополию на власть и ресурсы, тормозят развитие местного самоуправления. Тем самым, в России сама власть стала главным препятствием на пути развития территорий и страны.

Иначе говоря, механизмы преодоления кризиса и развития местного самоуправления и государства в целом известны, но в силу причин субъективного характера они остаются незадействованными. В результате, проблема развития местного самоуправления в России из политической и социально-экономической все больше превращается в этическую (*Адуков Р.Х., Адукова А.Н. Указ. соч. С. 35*).

В значительной мере муниципальная реформа, как и вся российская политика в сфере местного самоуправления, отражает общеполитические тенденции в стране. Более того, муниципальная политика оказалась заложником «управляемой демократии». Каждый шаг на пути к концентрации власти в Кремле провоцировал дальнейшие «наезды» на местное самоуправление. Очень показательны в этом отношении предпринимаемые время от времени попытки отказаться в крупных городах от местного самоуправления вообще и от выборов градоначальников в частности, заменив их государственным управлением, которое осуществляется губернаторами. Первый проект такого рода, предполагавший назначение мэров в городах с населением свыше 50 000 жителей, Владимир Путин одновременно с другими предложениями по «федеральной реформе» внес в Государственную думу в мае 2000 г., но после обсуждений в парламенте Кремль отозвал этот законопроект. Осенью 2004 г. было принято решение отказаться от всеобщих выборов региональных глав исполнительной власти, и вслед за этим возобновились разговоры о назначении мэров. Весной 2006 г. в Государственной думе обсуждался предложенный группой депутатов из фракции «Единая Россия» законопроект, допускавший возможность передать часть функций местного самоуправления региональным властям, но до его принятия дело



не дошло. Осенью же дебаты разгорелись с новой силой: думские депутаты-«единороссы» внесли еще один законопроект. Он предусматривал, что в региональных столицах, по образцу Москвы и Санкт-Петербурга, местное самоуправление должно осуществляться на уровне внутригородских районов, а управление городами в целом следует передать региональным администрациям. Законопроект вызвал протесты муниципалов, их реакцию выразил глава Нижнего Новгорода Вадим Булавинов, заявив, что «если мэров будут назначать, то следующий шаг — назначение жителей». Однако аргументы о рискованности подобных мер, которые могут привести к параличу управляемости городов, оказались не столь убедительными, как прозвучавшие опасения относительно того, что «Единая Россия» потеряет голоса избирателей-горожан на предстоящих думских выборах. В итоге от вызвавших возмущение положений законопроекта решено было отказаться, но планы делегировать регионам полномочия местного самоуправления, похоже, отложены лишь на время.

Так или иначе, на сегодняшний день не существует почти никаких гарантий против полной ликвидации местного самоуправления или его низведения до политически и экономически ничтожного уровня. Единственным, и довольно слабым, ограничением служат обязательства, принятые на себя Россией в рамках Европейской хартии местного самоуправления (*Романюк Р. О государственном управлении, экономике, политике и децентрализации // Местное самоуправление в РФ. 2007. № 9. С. 4*). Кроме того, в целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был издан Указ Президента «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», обязывающий глав местных администраций городских округов и муниципальных районов ежегодно размещать доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период на официальном сайте соответственно городского округа или муниципального района в сети «Интернет», а в случае его отсутствия — на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район (*Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности*

*органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28 апреля 2008 г. № 607). Это существенно расширяет информационную открытость местных властей, дает возможность каждому жителю муниципалитета оценить эффективность работы избранной им власти и сравнить ее с результатами работы в других муниципалитетах.*

**Е. Гальян**

*Байкальский государственный университет экономики и права*

### **ДЕФИЦИТ БЮДЖЕТА КАК ГЛАВНАЯ ПРОБЛЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Проблемы развития местного самоуправления в России существовали всегда. Несомненно, на появление такой проблемы влияло множество факторов, и, несмотря на то, что история местного самоуправления берет свои корни у истоков Древней Руси, претерпев много изменений в виде реформ местного самоуправления, такая важная система государства до сих пор не достигла своего совершенства и полной правильности в действиях.

Для понимания всей важности местного самоуправления нужно обратиться к современной трактовке данной управляющей системы. Прежде всего, по Конституции РФ местное самоуправление «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью», а также «осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» (*Конституция РФ. Ст. 130*). Но самое главное, что в Конституции прописан запрет на ограничение прав местного самоуправления. Все выше сказанное полностью отражается как в Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., так и в законе Иркутской области «О местном самоуправлении Иркутской области» от 15 декабря 1997 г.

Пристальное внимание к местному самоуправлению обусловлено тем, что его система затрагивает сами основы конституционного строя страны и позволяет показать, какова ценность общественного влияния на определенные сферы жизни, раскрывая всю суть демократического правового государства.

Четко прописанные в нормативных документах возможности местного самоуправления не осуществляются на деле. Главной проблемой этого является нехватка денежных средств, а иными словами — дефицит бюджета. Как следствие, социально-экономическое положение субъектов федерации также страдает от слабого местного самоуправления, так как развитие любого региона начинается с развития конкретного города и района.

«Финансовую основу местного самоуправления составляют местные финансы, включающие в себя средства местных бюджетов, муниципальных предприятий, учреждений и организаций, заемные, кредитные средства и иные не запрещенные законодательством финансовые ресурсы» (*Закон Иркутской о местном самоуправлении в Иркутской области (в ред. Законов Иркутской области от 29.12.1997 г. № 52-оз от 02.10.1998 г. № 33-оз, от 31.12.1999 г. № 66-оз, от 31.10.2001 г. № 12/58-оз)*). Однако, принятие Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 20.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» повлекло за собой еще большее сокращение скудных доходов муниципальных образований. Уменьшилось количество налогов, распределяемых между бюджетами местного уровня с двух десятков до трех. В связи с сокращением перечня налоговых источников местных бюджетов практически все муниципальные образования стали дотационными — даже среди наиболее обеспеченных городских округов бюджетам все большее значение приобретают не дотации, направления расходования которых определяются самими муниципалитетами, а субсидии, т.е. долевое участие вышестоящего уровня бюджетной системы в расходах, которые субъект Федерации считает необходимыми (*Завьялов Д.Ю. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: бюджетный аспект // Финансы и кредит. 2008. № 17. С. 31*).

Что касается нехватки финансовых средств в регионах Прибайкалья, по данным Контрольно-счетной палаты Иркутской области, в бюджете местного самоуправления на 2007 г. недоставало 9 млрд р., а в 2008 г. дефицит бюджета составлял 8,5 млрд р.

Согласно Бюджетному кодексу за местными бюджетами закреплено всего два вида налога: на землю и на имущество физических лиц (минимальный установленный норматив — 30%). До-

бавлением в наш местный бюджет являются также отчисления от налога на доход физических лиц (10–30% в зависимости от вида местного бюджета), от сельхозналога и налога на вмененный доход для малого бизнеса. В целом, такие источники финансовых средств не позволяют решить проблему дефицита бюджета и составляют маленькую часть в муниципальной казне.

Второй насущной проблемой развития местного самоуправления является тоже дефицит, но не в бюджете, а в профессионально подготовленных кадрах для работы в такой управляющей системе. Причина всей неурядицы прямо вытекает из основной проблемы: нужные грамотные специалисты в сфере управления появляются только тогда, когда заработная плата достойно окупает их знания. А где же взять такую достойную оплату работникам местного самоуправления, раз в казне совсем пусто? По этой же причине чаще всего квалифицированные специалисты стремятся получить работу в коммерческих фирмах, где есть возможность обеспечить себе светлое будущее в виде подходящей оплаты труда и перспективного продвижения по службе, нежели в государственных структурах. Тут же всплывает и другая проблема, затормаживающая развитие местного самоуправления на современном этапе — это нехватка нужных и соответствующих должности знаний. Только квалифицированные подготовленные работники смогут добиться прогресса в местной управляющей системе и обеспечить правильность принятия решений, а значит, даже главная основная проблема (дефицит бюджета) под четким присмотром специалистов со временем могла бы исчерпать себя.

И, наконец, все выше перечисленные проблемы местной управляющей структуры плачевным результатом имеют проблему недовольства и незаинтересованности в улучшении жизни населения. Слабое развитие муниципального образования отражается на качестве жизни. Люди давно перестали верить в то, что их проблемы может решить местная власть, у которой не хватает финансовых и правовых ресурсов. Бедное население неспособно иной раз платить налоги и тем самым пополнять местную казну.

Любые проблемы развития местного самоуправления на современном этапе взаимозависимы друг от друга. Покончив с дефицитом бюджета, мы сможем избавиться и от остальных. Остается только понять, как это сделать.

Эволюция налогового и бюджетного законодательства в нынешнем десятилетии ограничивает финансовую автономию и

обеспеченность муниципальных образований. Чтобы муниципальная казна пополнялась при таких изменениях, нужно поддерживать самостоятельность муниципалитетов в определении бюджетных расходов на эффективные и неэффективные траты и отказу от финансирования последних, а также стимулировать развитие собственной доходной базы.

Деятельность, направленная на развитие, проявляется только тогда, когда все обдуманно и осознано, поэтому нашей местной власти следует чаще обращаться к программно-целевому планированию, а государство должно поддерживать все благоприятные начинания на местном уровне. Наше государство должно стремиться к равноценному развитию территорий, чтобы каждое благополучное муниципальное образование было надежным составляющим великой и сильной державы.

Иркутской области еще только предстоит создать все необходимые условия для полнокровной деятельности местной власти. Это нелегкий и долгий путь, но шаг за шагом мы придем к поставленной цели.

*Д. Касьяненко*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

С 01.01.2006 г. в рамках реформы местного самоуправления в Иркутской области осуществлен переход на двухуровневую систему организации местного самоуправления — создано 391 муниципальное образование, вместо ранее существовавших 37, в том числе: 9 городских округов и 27 муниципальных районов (первый уровень), 67 городских и 288 сельских поселений (второй уровень). Впоследствии, с объединением двух субъектов РФ (Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа) с 01.01.2008 г. добавилось еще 83 муниципальных образования. Итого в новом субъекте РФ — Иркутской области — на сегодня действует 474 муниципальных образования.

Создание двухуровневой системы местного самоуправления привело к возникновению проблемы правильного построения взаимоотношений между этими субъектами политической власти. Как известно, политология выделяет два варианта построе-

ния взаимоотношений между субъектами политики: один основывается на принципе координации, второй — субординации.

Муниципальные образования и первого и второго уровня в силу закона являются равноправными субъектами политических отношений. Вместе с тем, отдельные муниципальные образования первого уровня допускают вмешательство в деятельность МО второго уровня — поселений, пытаются навязать им свою волю, и вместо отношений координации создать отношения субординации. Такие попытки продиктованы объективным положением органов местного самоуправления этих МО. Поскольку МО первого уровня обладают большей территорией, численностью населения, собственной развитой инфраструктурой, а соответственно и большими финансовыми ресурсами, поступающими в бюджет, их ОМС более независимы от органов государственной власти. В то время как ОМС второго уровня, особенно небольших сельских поселений, постоянно ощущают свою зависимость от других субъектов политики. Вот типичный пример: «В 2008 году имели место споры между муниципальными образованиями город Ангарск (городское поселение) и Ангарское муниципальное образование (район) по исполнению полномочий в сфере градостроительства, землепользования, при решении жилищных проблем. Ангарским городским судом рассмотрено два заявления администрации поселения к администрации муниципального района о признании постановлений мэра района противоречащими закону и недействующими, поскольку этими постановлениями нарушались права городского поселения. Производства по данным заявлениям прекращены судом в связи с добровольной отменой ответчиком незаконных постановлений» (*Суворова Л.В. Справка прокуратуры области № Б0008047 от 27.01.2009. Иркутск, 2009. С. 4*).

Субъектами политики и власти наряду с социально-политическими институтами являются и отдельные личности — лидеры. Роль личности в истории известна. Однако, для небольшого муниципального образования, например, отдаленного сельского поселения в северных районах области выборы депутатов в представительные ОМС, более того главы МО, представляют серьезную проблему. Отсутствие достойных кандидатов, имеющих соответствующее образование, обладающих хотя бы некоторыми характеристиками лидера, в селах и деревнях весьма затруднительно. Как следствие, лица, выбранные на руководящие должности, не только не являются лидера-

ми, но и не имеют достаточных знаний и навыков руководящей работы. «В 2006 г., например, при формировании органов местного самоуправления в Мамско-Чуйском районе, в депутаты Думы Луговского поселения был избран действующий сотрудник милиции, как наиболее авторитетный кандидат. Однако в соответствии с Законом РФ «О милиции» сотрудники милиции, избранные депутатами, на период осуществления депутатских полномочий обязаны приостановить службу в органах внутренних дел либо уволиться со службы. В результате по представлению прокурора полномочия этого депутата были прекращены досрочно — отставка по собственному желанию» (Кошкарова О.И. *Справка прокуратуры области № Б0008046 от 20.07.2006. Иркутск, 2006. С. 2*).

Другая проблема — это эффективная деятельность органов местного самоуправления на основе принципа разделения властей. Например, избранные председатели Дум в Тельминском и Большеречинском городских поселениях Усольского района фактически самоустранились от исполнения своих полномочий. Исполнительная и представительная власть сконцентрировалась в руках глав этих муниципальных образований. В частности, все решения, принятые представительными органами, подписывались только главами муниципальных образований, в том числе по вопросам организации деятельности самой Думы. Можно предположить, что в данном случае председатели Дум, как субъекты политической власти, оказались не только не лидерами, но и совершенно безответственными руководителями. Ошибка в выборе конкретного индивидуума — субъекта политической власти привела к парализации деятельности этого политического института (представительного органа местного самоуправления).

Одной из ключевых проблем местного самоуправления на современном этапе является его недостаточная финансовая обеспеченность. Вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления в зависимости от наполняемости местных бюджетов. Из 28 вопросов местного значения Ольхонского муниципального района, требующих своего решения, финансово обеспечены в полном объеме только 15. Не хватает средств местных бюджетов и на финансирование деятельности самих ОМС. Отсутствие устойчивой телефонной связи во многих районах не позволяет осуществлять электронный документооборот, в результате чего не исполняются требования пенсионного

фонда, налоговой инспекции. «В Качугском районе все администрации поселений используют здания и технику, имеющие высокий процент износа. Вершинотутурское и Большетарельское муниципальные образования не оснащены средствами связи и транспортом» (Суворова Л.В. *Справка прокуратуры области № Б0008047 от 27.01.2009. Иркутск, 2009. С. 6*).

Одной из актуальных проблем местного самоуправления, связанным с низкой финансовой обеспеченностью функционирования его субъектов, остается кадровый вопрос. Значительное количество муниципальных образований области с численностью населения 500–1 000 чел. имеет штатную численность местных администраций в количестве 1–3 работников, что исключает возможность укомплектования штатов узкопрофильными специалистами (юристы, финансисты, экономисты, специалисты в сфере ЖКХ и др.). Вопрос создания кадрового резерва муниципальными образованиями в основном остается нерешенным в связи с отсутствием соответствующих специалистов в сельской местности.

Серьезную проблему для местного самоуправления представляет собой формирование собственной нормативно-правовой базы в целях создания единого правового пространства Российской Федерации, как правового государства. ОМС наделены Конституцией РФ правом издавать правовые акты, регулирующие правоотношения на территории своего муниципального образования с целью решения вопросов местного значения. При этом одной из главных задач исполнительных и представительных ОМС является принятие решений, во-первых, строго в пределах своей компетенции, действуя на основе принципа разделения властей; во-вторых, в соответствии с федеральным и областным законодательством. В связи с постоянным совершенствованием федерального законодательства множество норм Уставов муниципальных образований (своего рода Конституций для МО), а также других муниципальных нормативно-правовых актов периодически приходят в противоречие с ним. «По данным органов прокуратуры Иркутской области, осуществляющих надзор за законностью принимаемых ОМС нормативных-правовых актов, в 2007 г. всеми ОМС области незаконных решений было принято 2 712, в 2008 г. — 3 181, из них представительными ОМС — 1 485, исполнительными ОМС — 1 696» (Суворова Л.В. *Справка прокуратуры области № Б0008047 от 27.01.2009. Иркутск, 2009. С. 9*).



И, наконец, одной из проблем местного самоуправления на современном этапе, можно назвать недостаточно высокий уровень политической культуры в обществе. Политическая культура проявляется и в культуре функционирования политических институтов: в уровне их юридической образованности, процедуре прохождения законов через парламент или, что касается местного самоуправления — процедуре принятия решений, затрагивающих интересы населения всего муниципального образования, на заседании Думы и т.п. Политическая культура проявляется в закрепившейся культуре политического поведения, например, в культуре дискуссий на заседаниях Думы, в культуре организации деятельности Думы и местной администрации, как политических институтов (как функционируют, как составляется повестка дня, поведение депутатов и другое). Известно, что процесс принятия решений на заседаниях Дум некоторых муниципальных образований сопровождается некорректным поведением депутатов, а равно приглашенных должностных лиц местных администраций, имеют место факты подделки результатов голосований при принятии решений. Политическая культура, в которой закрепились в качестве норм ценности демократии, способствует также повышению политической активности. Однако одной из нерешенных проблем местного самоуправления остается низкая активность граждан, вызванная нежеланием непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения, либо незнанием, что такое право у них имеется. Например, такие формы участия граждан в местном самоуправлении, как территориальное общественное самоуправление и конференция граждан, неизвестны жителям сел. Политическая культура также повышает сопротивляемость граждан к идеологической обработке. Многие из существующих сегодня общественных организаций используют свои права, в интересах определенных групп лиц, особенно через средства массовой информации, с целью манипулирования общественным мнением для решения вопросов о переделе собственности, для проведения предвыборной агитации, прикрываясь благими целями, например, защитой окружающей среды, рационального использования природных ресурсов.

Таким образом, вышеперечисленные проблемы местного самоуправления являются тормозом общественного развития. А их решения будут способствовать развитию демократии и становлению правового государства в Российской Федерации.

## **МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ: ПРОБЛЕМЫ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ**

Как отметил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ фундаментально значимым для нашего общества стало введение института местного самоуправления и укрепление федеративных начал государства. Государственная политика в этих вопросах во многом осуществлялась путем «проб и ошибок» — с учетом опыта других государств и сложившихся в мире форм федерализма. Также Президент напомнил, что 1 января 2009 г. заканчивается переходный период, установленный для введения в действие всех положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Но совершенствование этого законодательства будет продолжаться.

Несомненно, муниципальные выборы являются стержнем, гарантирующим при законной реализации приверженность демократическим принципам. Однако это не означает, что сформированные органы и должностные лица, действующие в соответствии с волеизъявлением граждан муниципального образования будут действовать в интересах и во благо населения этого муниципального образования. Качество управления во многом определяется эффективностью выборов, на которых эта власть делегируется.

Толковый словарь русского языка С. Ожегова определяет эффективность как «действенный способ», Словарь иностранных слов толкует эффективность как достигающий определенного результата (*Локшина С.М. Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1989. С. 352*). Эффективность (от лат. *effectivus*) применяется в русском языке как синоним действенности. Данное понятие используют также некоторые гуманитарные и технические дисциплины в своей терминологии. Можно сделать вывод, что эффективность — это соответствие полученных результатов какой-либо деятельности поставленным задачам при наименьших затратах средств (ресурсов).

Можно выделить, что эффективность муниципальных выборов напрямую зависит от количества жителей муниципального образования, принявших участие в голосовании, их гражданской активности.

По официальным данным ЦИК на муниципальных выборах депутатов Шелеховской Думы четвертого созыва 27 июня 2004 г. активность граждан составила в среднем 30% (*Избирательный комитет Иркутской области [электр. ресурс] //http://www.irkutsk.vybory.izbirkom.ru*). Причин низкой явки избирателей несколько, в том числе сезонный фактор: лето — пора отпусков, работы на дачных участках. Однако на выборах депутатов Думы Шелеховского муниципального района пятого созыва, проводившихся 12 октября 2008 г., явка избирателей колебалась от 22% до 51% (по отдельным округам) и в среднем составила 34% (*Избирательный комитет Иркутской области...*).

Таким образом, можно сделать вывод, что главная причина низкой явки избирателей заключается в отсутствии интереса граждан к проведению муниципальных выборов.

Именно с муниципального уровня, с наиболее приближенных к населению властных структур необходимо начинать добиваться успешного решения вопроса о том, чтобы «национальные интересы», «государственные интересы» стали также интересами каждой отдельной личности, каждого отдельного гражданина страны.

Однако, как показывает практика, активность граждан на выборах, формирующих федеральные органы власти, на порядок выше муниципальных выборов, на которых формируется представительный орган муниципального образования, иные выборные органы, а также избирается глава муниципального образования, иные выборные должностные лица местного самоуправления. Закон допускает признание муниципальных выборов состоявшимися при любом количестве проголосовавших граждан. С одной стороны, введение такой нормы ведет к юридическому нонсенсу: выборы состоялись, если явился хотя бы один избиратель на одном из участков в своем одномандатном округе (причем это может быть сам кандидат, голосующий за себя). С другой стороны, в таких выборах участвуют только те, кто действительно заинтересован в их результатах. Предполагается, что эти избиратели и являются подлинными выразителями воли народа, принимающими решения от его имени. Однако уклонение избирателей от выборов может быть формой протеста населения против политики правящей партии, формой выражения недоверия населения к власти, мнения, что их выбор не повлияет на окончательное решение, а выборы — всего лишь политический обман. В этих условиях абсентеизм — форма бойкота «нечестных» выборов.

Повысить эффективность государственности невозможно без активно функционирующего гражданского общества. Важнейшим же фактором построения и функционирования гражданского общества является сам человек как активный правовой субъект, то есть автономная и ответственная личность. Именно личность, осуществляющая свое право на самореализацию, выступает основополагающим условием существования как гражданского общества, так и правового государства.

Предлагаются несколько путей решения проблемы низкой явки избирателей. Явку обеспечит, как полагают некоторые ученые, минимальное материальное стимулирование избирателей, явившихся на выборы. Оно должно быть предусмотрено законодательно. В зарубежных странах известна лишь одна страна — небольшое государство Андорра в Пиренеях (13 тыс. жителей), где явившимся на выборы выдают очень небольшую сумму — одну песету (около одного цента США). В России подобная мера вряд ли сможет обеспечить перелом в обеспечении явки избирателей и выглядит она весьма сомнительно. Учитывая особенности российской электорально-правовой культуры, более действенным выходом из сложившейся ситуации было бы следование примеру законодательства некоторых стран Европы, в частности Италии. В Конституции Итальянской республики участие в голосовании считается обязанностью, от которой никто не может уклониться, долгом по отношению к своей стране.

Разговоры о сильном государстве в отрыве от личности, от взаимодействия с ней бессмысленны. Таким образом, речь идет о законодательном закреплении «моральной обязанности» каждого гражданина. Однако применительно к России декларирование подобной нормы бессмысленно и неэффективно без изменения «глубинного уровня правосознания», правового менталитета. Необходим достаточно широкий слой граждан, обладающих современным, активно-демократическим правовым (политико-правовым) менталитетом.

Активность участия населения в осуществлении местного самоуправления следует укреплять комплексом мероприятий, разрабатываемых на всех уровнях власти, эти вопросы должны решаться во взаимодействии государственной власти и власти на местах. Некоторые направления деятельности по повышению эффективности муниципальных выборов можно реализовать через сотрудничество Правительства Иркутской области и

непосредственно муниципальных образований при осуществлении следующих мероприятий:

- разработка мер по усилению прозрачности и содействию вовлечения населения в процессы принятия решений и деятельности органов местного самоуправления;
- обеспечение доступа к информации по вопросам решения вопросов местного значения;
- проведение мероприятий с целью информирования населения о проводящихся муниципальных выборах, значимости участия населения в данном мероприятии на предприятиях, учреждениях и организациях, находящихся на территории муниципального образования;
- разработка программ по материальному и иному стимулированию граждан, пришедших на выборы;
- осуществление программ образования, включающих вопросы значимости муниципальных выборов и активной гражданской позиции (в частности — в рамках учебной дисциплины «Правоведение»).

*К. Кустова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **РОЛЬ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ПРИБАЙКАЛЯ**

Иркутск и Иркутская область с момента похода Ермака активно заселялись русскоязычным населением. Только до отмены крепостного права сюда переселились 1,5 млн человек из Европейской части России (Винокуров М.А. *Историко-экономические аспекты переселенческой политики в дореволюционный период // Иркутский историко-экономический ежегодник: 2008. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2008. С. 19*). В Сибирь стремились на обширные плодородные земли и за свободой.

Правительству во все времена было необходимо удержать богатые полезными ископаемыми и минералами сибирские земли. Для этого предпринимались различные меры. Например, с 1905 по 1915 гг. была реализована программа по улучшению инфраструктуры за Уралом: построено 14 тыс. км новых дорог, сооружены тысячи колодцев, устраивались склады, где по низким ценам можно было приобрести необходимые бытовые предметы (Винокуров М.А. *Указ. соч. С. 26*).

В советские годы Сибирь привлекала огромным числом рабочих мест, востребованностью различных специальностей, последующим обеспечением жилплощадью. Строилось множество заводов перерабатывающей и добывающей промышленности, металлургии и машиностроения. Естественно, население Сибири значительно увеличилось в эти годы.

В настоящее время, с 1999 г. по 2006 г. за счет изменения характера миграционных процессов численность населения Иркутска сократилась на 27,1 тыс. чел. (4,5%) и на 1.01.2007 г. составила 575,9 тыс. чел. Снижение численности населения города связано с интенсивными миграционными процессами. В 2006 г. в Иркутск прибыло 7 405 чел., тогда как выбыло 8 448 чел. (*Программа комплексного социально-экономического развития города Иркутска на 2008–2010 годы / под ред. М.А. Винокурова, В.Н. Самарухи. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2007. С. 28*).

По области ситуация еще более катастрофична. За 90-е гг. XX в. прекратили свое существование множество совхозов и потеряли свои позиции градообразующие заводы области. Это относится в основном к северным районам Восточной Сибири, где миграции русского населения обусловлены сокращением спроса на рабочую силу, безработицей, резким снижением уровня жизни (*Путилова И.В. «Русская Сибирь»: демографические и социально-политические проблемы // Иркутский историко-экономический ежегодник: 2008. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2008. С. 467*). Такие предприятия как Осетровский речной порт в Усть-Куте, горно-обогатительный комбинат «Мамслюда» и Мамско-Чуйская геологоразведочная экспедиция, Бирюсинский гидролизный завод, являющиеся градообразующими для своих регионов, утратили экономические связи после распада Советского Союза. Их деятельность и продукция оказались невостребованными в условиях рыночных отношений. В результате этого, в Усть-Куте за период 1996–2002 гг. население сократилось с 62,7 тыс. до 55,5 тыс. чел., а в Мамско-Чуйском районе — почти в 2 раза, с 15,2 тыс. до 7,2 тыс. чел. (*Цыкунов Г.А. «Депрессивные территории» Приангарья: откуда они пошли и куда они идут // Иркутский историко-экономический ежегодник: 2008. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2008. С. 108*).

Основной причиной закрытия производства является неконкурентоспособность выпускаемой продукции. А это значит — ее высокая себестоимость и ненадлежащее качество. Уменьшение себестоимости продукции возможно при внедрении новейших

технологий, обеспечивающих эффективность производства. Инновации являются одной из стратегических установок развития Байкальского региона. При введении инноваций необходимо будет учесть обязательное обучение населения. Иначе инновационные технологии не будут нести всю заложенную в них мощь. Проблема неподготовленности рабочих к новому оборудованию очень актуальна для России.

В Иркутске существует несколько научно-исследовательских институтов, которые способны заниматься разработкой инноваций для применения их на предприятиях Иркутской области. Так как большинство предприятий находятся в частной собственности, то государство способно мотивировать их владельцев к усовершенствованию технологий производства, используя снижение налогов (при условии, что они будут усовершенствовать технологии производства), посредством заказов на разработку проектов в иркутских научно-исследовательских институтах. Но следует обратить внимание, что у владельцев предприятий в период кризиса недостаточно средств на внедрение новых технологий. У муниципальных властей есть несколько выборов при реализации этой политики: инвестировать производство, поддерживать банки, чтобы последние давали кредиты, либо выкупать убыточные предприятия по бросовой цене, тогда государство само сможет непосредственно контролировать деятельность предприятий.

Введение инноваций не только необходимо, но и требует тщательной проработанной программы их введения и подготовки населения к использованию инноваций. В этом направлении органы управления в Прибайкальском регионе делают лишь первые шаги.

*А. Лхасаранова*

*Байкальский государственный университет экономики и права*

## **ПРОБЛЕМЫ ВКЛЮЧЕНИЯ МОЛОДЕЖИ В СФЕРУ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИАНГАРЬЯ**

На современном этапе развития местное самоуправление представляет собой основу демократического строя, важнейший элемент динамично развивающегося гражданского общества. Это одна из форм народовластия, право населения самостоятельно

решать вопросы местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы. В связи с этим важно, чтобы в общественно-политической жизни участвовало максимальное количество населения.

В численность населения, естественно, входит и молодежь, составляющая в Иркутской области более 700 тыс. чел. в возрасте от 14 до 30 лет, это почти треть населения региона. И лишь 10% молодых людей вовлечены в деятельность детских и молодежных общественных объединений, то есть политически и социально активны (*Региональное отделение партии «Единая Россия» [электр. ресурс] Режим доступа: <http://www.edinros.irkutsk.ru>*). Это серьезная проблема, требующая программных системных действий со стороны органов местного самоуправления, направленных на активное участие молодежи в местном управлении, пропаганду здорового образа жизни, развитие промышленности и малого бизнеса, борьбу с наркоманией и преступностью и так далее.

Безусловно, проводится немало различных мероприятий по установлению контактов с молодежью, привлечению ее в общественную жизнь и в экономику. Например, в Иркутской области активно внедряется проект областной программы «Кадры нового поколения для местного самоуправления», который вызвал большой интерес среди представителей органов по делам молодежи субъектов РФ. Данный проект работает в области с мая 2005 г. и направлен на выявление молодых лидеров, способных войти в управленческий кадровый резерв муниципальных образований, привлечение активной молодежи к работе в составе органов местного самоуправления. Также проводится всероссийский конкурс авторских проектов «Моя страна — моя Россия», ориентированный на социально-экономическое развитие муниципальных образований в целях привлечения молодежи к решению острых проблем российских территорий. Подобные проекты периодически реализуются на территории Иркутской области, однако они обычно имеют единичный, разовый характер и малоэффективны в долгосрочном периоде.

Современную молодежь необходимо вовлекать в различные сферы жизни общества, ориентировать на саморазвитие путем обозначения ее собственных перспектив и перспектив страны. Молодежь должна быть заинтересована в участии в общественных организациях и органах власти, причем личный интерес, к примеру, студента, как правило, выше, чем потребность его в реализации общественных идей. Особенно это актуально в условиях



мирового финансового кризиса. Действительно, по данным, полученных в результате опроса студентов БГУЭП разных факультетов (ГМУ, журналистики, УЧР, ФОР), было выявлено, что 14 из 20-ти опрошенных не хотели бы участвовать в деятельности местного управления или не видят в этом смысла, если не будет соответствующей оплаты. Также в ходе исследования обнаружено, что пять из 20-ти студентов информированы о деятельности администрации города Иркутска, шесть знают только некоторые области ее работы, остальные четыре ничего не знают об этом. 17 из опрошенных интересуются политикой постоянно или время от времени, трем она не интересна вообще. Примечательно, что абсолютно все респонденты недовольны деятельностью местной администрации или внесли бы в нее поправки.

Исходя из сказанного, следует вывод, что необходимо заинтересовать молодежь, информировать ее о деятельности местных органов, в доступной форме объяснять их действия. Нужно привлекать молодых людей в эту сферу для того, чтобы сформировать фундамент рабочей силы, будущее поколение специалистов муниципальных и государственных органов. И это не из-за нехватки кадров (для администрации это не проблема), а для отлаженной и успешной работы системы местного управления. В этой сфере должны реализоваться лучшие идеи лучших умов области. Ведь неслучайно некоторые активисты молодежной политики считают одной из актуальных проблем «утечку мозгов» и считают, что необходимо создать благоприятную среду для молодых специалистов, сформировать образ успешного, привлекательного региона. Иркутская область владеет огромными ресурсами, имеет большой потенциал и базу для развития. И всем этим необходимо грамотно уметь управлять. Молодежи недостаточно иметь высшее образование. Она должна вникать в суть событий, знать все аспекты государственной деятельности на современном этапе, и чем раньше каждый вступивший в сферу местного управления поймет это, тем меньше ошибок он успеет сделать и тем больше сумеет сделать для региона.

Естественно, государство регулирует отношения с молодежью с помощью молодежной политики, направленной на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека, на развитие и поддержку молодежных и детских общественных объединений, движений и инициатив. Однако для эффективной интеграции молодежи в местное самоуправление необходимо разработать комп-

лекс мер, направленных на вовлечение молодежи в общественно-политическую жизнь области. Чтобы заинтересовать молодежь, нужно создать в первую очередь надежную материально-техническую базу молодежного движения. Надо стимулировать людей, поддерживать любую инициативу, поднять престиж молодежного движения, привлекать не только лидеров молодежных и детских организаций, но и ребят без особой инициативы, но имеющих свои оригинальные пути решения проблем и интересные идеи, временно безработных и т.д. Ведь большинство молодых людей не видят перспективы от участия в общественных организациях. Происходит отторжение от установленных культурных ценностей, возникает банальная апатия и желание замкнуться в себе. А это значит, что необходимо создать качественную базу для формирования здоровой, инициативной молодежной среды.

Чтобы эти идеи воплотить в жизнь, необходимо активизировать деятельность молодежного парламента области. Основными целями парламента являются:

- привлечение молодежи к участию в социально значимых проектах;
- повышение социального, образовательного и культурного уровня молодежи;
- формирование кадрового резерва региона;
- подготовка и продвижения социально активных молодых людей для дальнейшей работы в сфере государственного управления и политики.

В ходе своей деятельности, с целью реализации своих задач, парламент осуществляет взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, представленными администрацией Иркутской области, Законодательным собранием Иркутской области и т.д. Можно считать молодежный парламент хорошей базой для дальнейших действий и совершенствования отношений молодежи и государства.

Сегодня в Иркутской области есть потребность в молодых, успешных и целеустремленных кадрах. Молодежь нужно вовлекать в социально-экономическое и общественно-политическое развитие Приангарья, развивать потенциал молодежи, использовать в благих целях ее энергию и активность. Ведь у молодежи есть проблемы, но и есть возможности, которые позволяют их решать. И лучше совместить их возможности с деятельностью местного самоуправления для формирования конкурентоспособного, богатого человеческими ресурсами, успешного региона.

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Современное демократическое правовое государство может решать основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления. Институт местного самоуправления играет значительную роль в процессе формирования гражданского общества, так как все гражданские права и другие виды активности, различные внесударственные проявления общественной жизни людей зарождаются и реализуются в местных сообществах. «Главная цель местного самоуправления состоит в том, чтобы улучшить качество жизни каждого человека муниципального образования, чтобы осуществить гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества» (*Калинкина М.Ю. Проблемы взаимодействия местного самоуправления города Москвы и государства на современном этапе [электр. ресурс] // <http://www.law.edu.ru>*). Вышесказанное соответствует принципу современного социального демократического государства, в котором высшая ценность человек, его права и свободы.

Современное местное самоуправление как форма самоорганизации населения несет в себе как признаки государственных, так и общественных институтов, т.е. имеет двойственную природу и по сути своей является общественно-государственным институтом. Представляется важным, чтобы этот институт не был противопоставлен государству, а тесно взаимодействовал с ним.

«Современное местное самоуправление в России — это сложившаяся система, законодательно определенная и закрепленная государством» (*Нерсесянц В.С. Философия права. М, 1997. С. 380*). Вместе с тем оно продолжает оставаться неоднозначным и спорным и неслучайно оценивается многими видными учеными как внутри противоречивое и концептуально негосударственное с фактическим наделением его государственно-правовыми полномочиями. Несмотря на то, что право граждан на местное самоуправление в значительной мере зависит от государства, в то же время законодательное выделение местных органов власти из-под юрисдикции государственной власти, предусмотренное ст. 12 Конституции Российской Федерации, создает почву для нездоровых тенденций, культивируемых во многих случаях местными

властями. Практика муниципального строительства последних лет в России выявила чрезмерное преувеличение самостоятельности и автономности местного самоуправления, известные перегибы на местах, когда только что оперившиеся органы местного самоуправления пытаются воздвигнуть недостижимые барьеры между муниципальной и государственной властью.

Нельзя не согласиться с тем выводом, что как гуманистические, так и социальные основы местного самоуправления должны служить обеспечению прав и свобод человека и гражданина, широкому привлечению населения к вопросам местного значения и созданию условий для жизни и свободного развития человека. Эти принципы нашли закрепление в правовых нормах, заложенных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, п. 1 ст. 2 названного Закона прямо определяет приоритеты местных интересов населения, его исторических и иных местных традиций, не упоминая интересы государства в целом, а п. 2 характеризует местное самоуправление как выражение власти народа и одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Однако данный подход имеет скорее политическое значение, и совершенно игнорируется вопрос об эффективности управления, что совсем не свойственно российским традициям, предполагающим гармоничное соединение различных принципов организации общества и государства на основе единой идеи.

Все более заметным становится зависимое положение государства от интересов местных сообществ. Государство лишено возможности устанавливать административный, финансовый контроль даже в случаях, когда это касается стратегически важных для всей страны районов, а муниципализация этих территорий идет вразрез с государственными интересами. Примером тому служит п. 2 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому допускается ограничение прав граждан на местное самоуправление в целях обеспечения безопасности и обороны страны и защиты конституционного строя. Налицо — практическая нереализуемость данной нормы. Во-первых, регулированию данных вопросов должен быть посвящен специальный федеральный закон, который отсутствует. Во-вторых, речь идет только об ограничении прав, но не о прямом запрете на организацию муниципального образования, что не одно и то же. Кроме того, «основания ограничения весьма расплывчаты и не вклю-

чают в себя такие аспекты, как: экономический, национальный, управленческий и иные» (Михеева Т. *Проблемы и пути укрепления взаимодействия местного самоуправления с государственной властью [электр.ресурс] // <http://www.rags.ru>*). Совершенно не рассматривается указанным Законом вопрос о возможности упразднения местного самоуправления в муниципальном образовании и восстановления на данной территории государственной власти по инициативе граждан или ее региональных органов, что уже в настоящее время является актуальным по ряду причин социального и финансового характера.

Проблемы развития местного самоуправления в регионах Сибири стали темой круглого стола «Проблемы и перспективы развития ЖКХ, инвестиционно-строительной сферы, местного самоуправления». Организаторы секции: Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления, Минрегионразвития России, администрация Иркутской области и города Иркутска, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. Модераторами дискуссии выступили председатель Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления С. Киричук и мэр города Иркутска В. Якубовский. Как отмечали участники секции, в соответствии с Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в регионах Сибири в целом завершена работа по созданию органов местного самоуправления. Всего в Сибирском федеральном округе создано 4 189 муниципальных образований (320 муниципальных районов, 78 городских округов, 261 городское поселение, 3530 сельских поселений) (*Новости / Социально-экономическое развитие [электр.ресурс] // <http://www.garant>*).

Законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении сформировано в полном объеме, укрепляется кадровый потенциал муниципалитетов. Среди основных проблем в этой сфере эксперты называют отсутствие в муниципальных образованиях градостроительной и землеустроительной документации, разработанной по единой методологии. Это тормозит развитие рынка земли, не позволяя оперативно осуществлять процедуры предоставления, купли-продажи земельных участков, кроме того, сдерживает привлечение инвестиций в жилищное строительство и развитие рекреационных территорий, порождает территориальные споры.

Также в ходе дискуссии обсуждались вопросы разграничения государственной собственности на землю, предоставления

некоммерческим организациям льготных условий аренды нежилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Становление местного самоуправления — задача не только самого местного самоуправления, но и государственной власти на всех ее уровнях, а теоретическое осмысление этого процесса — задача науки. Для решения этих проблем необходим прочный научный фундамент. При этом нужно исходить из того, что государство не может создавать самоуправленческие структуры. Они должны появляться снизу и самостоятельно. При этом «главная задача государства — создать необходимые правовые и организационные условия, благоприятную политическую атмосферу для становления в обществе самоуправленческих начал, первичным из которых является широкое и повсеместное развитие местного самоуправления, и прежде всего, его низового уровня» (*Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российской университета дружбы народов. 2003. № 4. С. 17*).

Задачи местного самоуправления есть часть задач государства, «местное самоуправление выполняет часть функций государственного управления и слабое местное самоуправление ослабляет государство в целом» (*Авакьян С.А. Проблемы местного самоуправления на современном этапе // Право. 1998. № 2–3. С. 267*). Вывод один: задача укрепления государственной власти не может быть решена без укрепления местного самоуправления, но не на базе его дальнейшего обособления, а на основе повышения разумной централизации, укрепления государственных начал в управлении на местах.

*Е. Русакова*

*Иркутский государственный лингвистический университет*

## **ФИНАНСОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Иркутская область — один из первых регионов России, начавших реформу местного самоуправления. За последние несколько лет утверждены статусы и границы муниципальных образований, уже не единожды проведены выборы мэров и депутатов дум. Однако проблемы по-прежнему есть. Одна из самых острых проблем — несоответствие объема полномочий органов

местного самоуправления имеющимся в их распоряжении материально-финансовым ресурсам.

Причины проблемы нуждаются в специальном анализе — только так можно будет выработать адекватные и эффективные практические меры для ее решения.

Для начала следует разобраться: что же, собственно, входит в круг вопросов, которые должны решать органы местного самоуправления? Например, вопросы местного значения поселения, их порядка 30 (Ст. 14-ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»): организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения; содержание и строительство автомобильных дорог, мостов; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры; организация освещения улиц и многое другое. Спектр вопросов, как видим, очень большой. Откуда же взять деньги для решения всех этих проблем? Для этого каждое поселение имеет местный бюджет. Местный бюджет должен формироваться, главным образом, за счет налоговых доходов. В местный бюджет уходит, например, 10% подоходного налога, взимающегося с проживающего на этой территории населения, 100% имущественного налога и 100% земельного налога. Наибольшая острота финансовых проблем имеет место в малых городских и сельских поселениях. Для сбора земельного налога нужна государственная регистрация земельных участков, а это требует неподъемных для небольшого муниципалитета затрат. Бюджетный дефицит на сельских территориях соседствует с безработицей. Вследствие этого сельские поселения теряют значительную часть подоходного налога: многие их жители работают в близлежащих городах, а подоходный налог взимается не по месту жительства, а по месту работы.

Для более наглядного видения проблемы можно привести конкретный пример. Большинство сельских поселений Тулунского района имеют дефицит в бюджете — лишь три могут похвастаться профицитом. На их территории расположены Мугунский и Азейский угольный разрезы — крупные налогоплательщики, которые и наполняют бюджеты. Для примера возьмем Икейское сельское поселение. Его годовой бюджет — примерно 3,5 млн р. Много ли это? Это ничтожно мало, учитывая круг обязанностей муниципалитета. Ведь, к примеру, для строительства 1 км автодороги требуется как раз около 3,5 млн р.

Итак, финансовая база большинства муниципальных образований недостаточна для осуществления функций местного самоуправления. Лишь достаточно крупные муниципальные образования оказываются экономически и бюджетно самостоятельными. А между тем, местное самоуправление — первичный, максимально приближенный к населению уровень власти, обеспечивающий в конечном счете устойчивость и демократический характер всей системы властных институтов. Слабость же и неэффективность этого уровня власти, непосредственно ощущаемая людьми, побуждает их к переносу ответственности за локальные трудности на всю систему публичной власти в целом. В то же время ничто так не укрепляет доверия к публичной власти как таковой и, в частности, к государству, как реальные позитивные результаты работы местного самоуправления.

Так как суммарные поступления от местных налоговых и неналоговых доходов в состоянии покрыть лишь незначительную часть расходов местных бюджетов (не более 6%), возникающий дисбаланс субъектам Российской Федерации приходится покрывать за счет безвозмездных перечислений из региональных бюджетов. Но местные органы власти в этом случае не имеют возможности заранее прогнозировать свои бюджетные доходы и практически не несут ответственности за формирование и исполнение собственного бюджета, а в конечном итоге — и за качество и количество предоставляемых населению бюджетных услуг. При этом постоянно растет кредиторская задолженность местных органов власти.

Как решить эту проблему? Укрепление финансовой базы местного самоуправления, по нашему мнению, должно идти по двум направлениям: базовое обеспечение путем совершенствования налогового и бюджетного законодательства и повышение уровня собственных доходов.

По первому направлению очевидно, что налоговая база местного самоуправления недостаточна. Можно увеличить доли местных бюджетов в подоходном налоге, передать на местный уровень части транспортного налога, доли налога на прибыль организаций, единого налога на вмененный доход для субъектов малого бизнеса и т.д.

В то же время существенно возросло государственное финансирование расходных полномочий муниципальных органов по линии приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ. Например, усиливается оснащение совре-



менным оборудованием медицинских и образовательных учреждений. По отдельным федеральным программам софинансируется строительство городских дорог и объектов инженерной инфраструктуры.

Положительные результаты этих мер бесспорны. Однако программно-целевое финансирование отдельных мероприятий, при всей его важности, должно дополнять, но не подменять базовые финансовые источники формирования местных бюджетов.

Безусловно, те муниципальные образования, у которых уровень доходов очень низок, должны получать дотации из регионального бюджета. Причем размер этих дотаций определяется не произвольно, а по формуле, устанавливаемой на длительный период по методике. Такой порядок позволял бы муниципальным образованиям прогнозировать объемы своих доходов на несколько лет вперед и формировать перспективные планы и программы социально-экономического развития. Для предотвращения чрезмерной дифференциации доходов местных бюджетов, связанных с наличием на отдельных территориях богатых природных ресурсов или крупных высокоэффективных промышленных предприятий, должен продолжаться внедряться механизм обратных трансфертов. Если бюджетная обеспеченность муниципального образования в два и более раза превышает среднюю по региону, то часть этого превышения (рассчитанная по специальной формуле) должна быть перечислена в фонд финансовой поддержки муниципальных образований.

Вообще следует отметить, что бюджетная обеспеченность муниципальных образований в гораздо большей степени зависит от регионального, а не от федерального законодательства. Руководство Минфина неоднократно заявляло, что бедственное положение большинства местных бюджетов, особенно на уровне поселений, зависит не от федерального центра, а от политики субъектов РФ. Как уже отмечалось, В.В. Путин рекомендовал (больше он сделать не имеет права) субъектам РФ делиться своими доходами с местными бюджетами, в том числе налогом на прибыль.

По второму направлению — укрепление собственной доходной базы — усилия органов местного самоуправления могут быть нацелены на поддержку малого бизнеса, о чем говорил Д.А. Медведев на заседании президиума Госсовета в г. Тобольске 27 марта 2008 г. Ускоренное развитие малого бизнеса может быть весомым источником дополнительных налоговых поступ-

лений в местные бюджеты от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

Считаем важным привести слова председателя комитета Законодательного собрания по социальной политике в Иркутской области Сергея Курилова: «Говорить о том, что не хватает денежных средств, несправедливо раздаются полномочия, несправедливо перераспределение, не хватает денег купить лампочки или водопроводные краны или еще что-нибудь. От этого никуда не денешься. Всегда что-то будет не хватать. Важно, чтобы люди, живущие в территориях, были активны, заботились, чтобы они были участниками, а не сторонними наблюдателями» (*Как управлять самим. 2008. № 4. С. 12*).

Научное издание

**ИСТОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ  
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРИБАЙКАЛЬЕ**

Материалы научно-практической  
студенческой конференции

Издается в авторской редакции

Дизайн обложки и подготовка оригинал-макета  
*Т.А. Лоскутовой*

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 05.03.09. Формат 60х90 1/16. Бумага офсетная.  
Печать трафаретная. Усл. печ. л. 16,3. Тираж 290 экз. Заказ 6959.

Издательство Байкальского государственного университета  
экономики и права.  
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

Отпечатано в типографии «Репроцентр А1».  
664023, г. Иркутск, ул. А. Невского, 99/2.  
Тел. (395-2) 540-940.