

Министерство образования и науки Российской Федерации
Новосибирский государственный университет
экономики и управления «НИНХ»

Д. М. Шиловский, М. В. Шиловский

**Административно-территориальное
устройство и управленческий
аппарат Азиатской России
(конец XVI – начало XXI в.)**

Монография

Новосибирск
2018

ББК 63.3(25)

Ш59

Рецензенты:

М. Н. Колоткин — д-р ист. наук,
профессор кафедры правовых и социальных наук
Сибирского государственного университета геосистем и технологий;
Д. А. Ананьев — канд. ист. наук, ст. науч. сотр. Института истории СО РАН

Шиловский, Д. М.

Ш59 Административно-территориальное устройство и управленческий аппарат Азиатской России (конец XVI — начало XXI в.) : моногр. / Д. М. Шиловский, М. В. Шиловский ; Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. — Новосибирск : НГУЭУ, 2018. — 347 с.

ISBN 978-5-7014-0861-4

В работе рассматривается специфика территориально-административной организации и деятельности управленческого аппарата присоединенной (преимущественно мирно) Азиатской России. С опорой на широкий круг исследований и опубликованные источники отслеживается трансформация отечественной бюрократии на уровне крупного региона в досоветский, советский и постсоветский периоды. Авторам представляется, что изучение и обобщение накопленного опыта в системе государственного строительства, помимо научной актуальности, позволяет дать экспертную оценку подходов к выработке взаимоотношений управленческой иерархии в дихотомии «центр — периферия». В управленческой парадигме центральная власть постоянно колебалась между жесткой централизацией и региональным автономизмом. Совокупность экономических, этносоциальных и политических факторов заставляла вносить коррективы в управленческие подходы к пространственному развитию Сибири. Решение заявленных в монографии проблем потребует усилий не одного поколения историков. Учитывая научную значимость и состояние разработки темы, авторы попытались в очерковой форме рассмотреть ее основные компоненты: административно-территориальную структуру, факторы, влиявшие на ее эволюцию, и управленческий аппарат (в лице воевод, губернаторов дореволюционных и современных, партийных секретарей).

Книга рассчитана на преподавателей и студентов вузов, представителей органов власти, а также всех, кто интересуется региональной историей.

ББК 63.3(25)

© Шиловский Д. М.,
Шиловский М. В., 2018
© Новосибирский государственный
университет экономики
и управления «НИНХ», 2018

ISBN 978-5-7014-0861-4

Введение

Актуальность изучения управленческой структуры и административного аппарата Азиатской России в избранных территориальных и хронологических рамках достаточно емко определил выдающийся сибирский историк-регионовед А. В. Ремнев: «Насущность ретроспективного взгляда объясняется известной схожестью многих проблем, с которыми вынуждено сталкиваться руководство в организации управления Сибирским регионом. Учет как положительного, так и отрицательного опыта регионального управления позволит в значительной степени предвидеть, а значит, и избежать многих негативных последствий, нередко вызываемых реформами. Актуальность проблем взаимоотношений центра и регионов сохраняется, имея тенденцию к обострению»¹.

Основными структурами, составляющими организационный каркас Сибири и Дальнего Востока, являлись разряды, губернии, области (дореволюционные, советские, современные) и их разновидности (края и автономные республики). В постсоветский период статус субъектов РФ получили не только края, области, автономные республики, но и автономные округа и автономные области. Несмотря на столь существенные отличия, административно-территориальное деление и управленческий корпус территории в разные периоды имеют и интересные общие черты.

Так, например, в XVIII в. возраст руководителей территориального образования колебался в пределах 39–60 лет, в среднем они управляли в течение семи лет. Примерно треть из них за злоупотребления и коррупцию оказывалась под следствием, а некоторых казнили. Генерал-губернаторам (1822–1917 гг.) к моменту назначения было 50–60 лет, они находились в должности в среднем 6,6 года и являлись военными в звании генерал-лейтенантов, имея за плечами богатый опыт военно-административной службы и участия в боевых действиях. Начальники губерний (1780–1917 гг.) вступали в должность в возрасте 34–65 лет, находились

¹ Ремнев А. В. Сибирский вариант управленческой организации XIX — начала XX в. // Вестн. РГНФ. 2001. № 3. С. 36.

на ней в среднем 3,5 года. Постепенно в течение XIX в. происходила замена преимущественно военных гражданскими чиновниками с высшим, в том числе юридическим, образованием. Примерно каждый десятый был смещен за различного рода проступки. Первым секретарям обкомов (1930-е — конец 1980-х годов) на момент избрания (назначения) было 36–55 лет, они пребывали в должности 4–4,5 года и в основном имели высшее техническое образование (с 1950-х годов). Примерно 10 % из них расстались с руководящими постами не в порядке реального повышения, а различного рода просчеты. Постсоветские губернаторы пребывали в должности в среднем 5,5 лет, вступая в нее в 37–68 лет, 80 % являлись уроженцами территории пребывания или проживающими на ней длительное время. В настоящее время по-прежнему среди управленцев преобладают технократы (до 70 %)¹.

В основе эволюции отечественной государственно-административной системы, в том числе на региональном уровне, вплоть до петровских реформ лежало представление об отдаленности территории за Уралом. Это привело к созданию специализированной структуры — Сибирского приказа — в противовес централизованной системе в Европейской России. В XVIII в. была внедрена идея рационализации власти по общеевропейскому образцу. Трансформация русской бюрократии осуществлялась от малограмотной, предназначенной для выполнения приказаний начальства к профессиональной, образованной, действующей в пределах полномочий, определенных законом в государственных интересах. В советский период ключевыми элементами управленческой системы являлись коммунистическая партия и ее «приводные ремни» — советы, действовавшие на основе псевдодемократических и частично рыночных отношений. На современном этапе государственного строительства в регионе сложилась универсальная структура, в которой представлена вся типология административно-территориальных образований: автономные округа, республики, области, края (единственным исключением является Еврейская автономная область).

¹ См.: Шиловский М. В. Высший управленческий аппарат Западной Сибири в XVIII — начале XXI в. // Сибирская, Тобольская, Тюменская губерния: исторический опыт и современные управленческие практики. Тюмень, 2009. С. 12–13.

Вопросы истории организации управления и административно-территориального устройства российского государства начали активно разрабатываться в процессе оформления и развития исторической науки, прежде всего в обобщающих сочинениях и лекционных курсах Н. М. Карамзина, С. М. Соловьева, В. О. Ключевского. Применительно к Сибири дореволюционного периода следует назвать работы П. А. Словцова, В. И. Вагина, С. М. Прутченко¹. Существенный вклад в исследование управленческой вертикали региона в XVII в. внес С. В. Бахрушин. В советский период изучением административных реформ М. М. Сперанского занимались Н. А. Фатеев, В. Г. Карцов, Л. И. Светличная, А. И. Парусов, Л. М. и И. Л. Дамешек. Специальные работы об эволюции административно-территориальной системы Азиатской России появились в 1970–1980-е годы. Среди них наиболее значимыми стали исследования В. Н. Шерстобоева, Ф. Г. Софронова, В. В. Рабцевич, Л. С. Рафиенко, Н. Н. Покровского, В. А. Александрова, Г. Ф. Быкони, И. Б. Марковой, М. О. Акишина, А. В. Ремнева, Л. М. Дамешека, Д. А. Ананьева, Е. В. Вершинина, К. И. Зубкова, И. В. Побережникова и др. В постсоветский период активно разрабатываются биографии сибирских и дальневосточных губернаторов и генерал-губернаторов (Н. П. Матханова, Н. И. Дубинина, В. Д. Гахов, А. В. Яковенко, Д. Я. Резун, Л. П. Бердников и др.).

Появляется ряд биографических справочников, посвященных руководителям территорий. Биографии начальников губерний присутствуют в энциклопедических изданиях большей части сибирских и дальневосточных субъектов РФ, а также крупных городов (Барнаул, Новосибирск, Томск, Омск, Красноярск, Иркутск и др.), увидевших свет к настоящему времени. В них же приводятся биографические данные на руководителей антибольшевистского движения в Сибири, включая А. В. Колчака, В. Н. Пепелева, П. В. Вологодского, И. И. Серебренникова, Г. Б. Патушинского, Вл. М. Крутовского и др. Следует особо выделить два издания межархивного справочника «Власть Сибири: XVI — начало

¹ См.: Словцов П. А. Историческое обозрение Сибири (т. 1 — 1838, т. 2 — 1844). Новосибирск, 1995; Вагин В. И. Исторические сведения о деятельности графа М. М. Сперанского в Сибири. СПб., 1872. Т. 1-2; Прутченко С. М. Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским учреждением 1822 г., в строе управления русского государства. Историко-юридические очерки. СПб., 1899. Т. 1-2.

XX века» (Новосибирск, 2002, 2005), в котором силами группы из 15 авторов во главе с А. В. Ремневым и М. О. Акишиным собрана информация об эволюции административно-территориального деления, высших должностных лицах и компетенции различных органов власти Сибири в дореволюционный период.

Применительно к советскому периоду (1917–1991 гг.) изучение обозначенных сюжетов не осуществлялось. В очерках по истории партийных организаций краев, областей, автономных республик территории, которыми обзавелись все они, за исключением Томска и Новосибирска, собственно партийное руководство, его организация и кадровый потенциал руководящего состава парткомов не рассматривались. В публикациях И. А. Молеотова, В. Т. Шуклецова, В. И. Шишкина, И. Ф. Плотникова, А. И. Бакшеева освещались вопросы партийного строительства во время Гражданской войны и в первой половине 1920-х годов. Уже в 1990–2010-е годы появляется ряд исследований по этому поводу Г. Л. Олеха, И. В. Павловой, В. И. Мерцалова, А. Б. Коновалова, О. Н. Калининой, В. В. Сорокина и др. В постсоветский период изучаемые вопросы нашли отражение в монографиях по Дальнему Востоку Е. В. Буянова и по Сибири в целом Н. А. Пономаренко, в журнальных и газетных статьях, в местной периодической печати, где воспроизводились биографические справки на местных глав администраций и губернаторов. Помимо этих публикаций, следует отметить книгу, посвященную томскому губернатору В. М. Крессу¹, и биографический справочник Н. А. Зенькевича, в котором представлены главы сибирских и дальневосточных территорий².

При обилии публикаций по отдельным временным этапам в историографии рассматриваемых проблем имеются существенные лакуны, дискуссионные и недостаточно изученные вопросы, четко выраженное «огораживание» некоторых периодов, отсутствие сквозных исследований на протяжении всей истории «русской» Азиатской России с конца XVI до начала XXI в. Вполне есте-

¹ Никифоров С. Виктор Кресс. Быть губернатором в эпоху перемен. Хроника новейшей политической истории Томской области (1989–2012). Томск, 2012. 271 с.

² См.: Зенькович Н. А. Губернаторы новой России. Энциклопедия карьер. М., 2007. 592 с.

ственной выглядит слабая аналитическая разработка управленческой системы региона в постсоветский период. Требуется существенного пересмотра и расширения изучаемых вопросов истории советского периода, рассматривавшаяся через призму всеобъемлющей руководящей роли коммунистической партии, которая в отдельных современных сочинениях трактуется примитивно — как монополия на принятие управленческих решений. Практически не затронутым оказался вопрос об эволюции муниципальных органов в 1991–2015 гг.

Объектом настоящего исследования является Азиатская Россия (Западная и Восточная Сибирь, Дальний Восток, Степной край в XVIII — конце XIX в.), ее территориально-административные структуры и управленческий аппарат. Предметом — процесс их формирования и трансформации. Хронологические рамки определены временным интервалом от начала присоединения Сибири к Московскому царству (1582 г.) до середины 2015 г.

Корпус источников по избранной теме, как опубликованных, так и архивных (в меньшей степени), можно разделить на три группы.

К первой относятся законы и нормативные акты верховной власти и региональных руководителей (указы, манифесты, высочайшие повеления, декреты, постановления высших органов РКП(б)-ВКП(б)-КПСС, законы РФ, распоряжения президента РФ).

Вторая группа включает значительную, подчас уникальную информацию о разных сторонах изучаемых явлений, которая содержится в источниках личного происхождения (письмах, дневниках, воспоминаниях) управленцев и современников. Их не так много. Из 30 губернаторов Томской губернии за все время ее существования (1804–1917 гг.) только трое (В. С. Хвостов, В. Р. Марченко и В. И. Мерцалов) оставили фрагменты мемуаров, еще восемь современников (И. Б. Пестель, А. В. Никитенко, Ф. Г. Толль, Г. Н. Потанин, В. М. Флоренский, Е. В. Корш, Н. Зинин, А. А. Ауэрбах) упомянули их в своих воспоминаниях¹. В советский период в соответствии с партийной дисциплиной было не принято, чтобы вышедшие на пенсию первые секретари описывали свой жиз-

¹ См.: Яковенко А. В., Гахов В. Д. Томские губернаторы: биобиблиографический указатель / науч. ред. Н. М. Дмитриенко. Томск: Ветер, 2012. 224 с.

ненный путь, тем более повседневную жизнь партийных комитетов. Лишь с началом перестройки в центральном издательстве увидели свет мемуары первого секретаря Омского ОК КПСС С. И. Манякина. Зато в постсоветский период описанием прожитого и пережитого занялись некоторые представители партийных лидеров советского времени (в том числе бывшие первые секретари Новосибирского обкома КПСС А. П. Филатов и В. В. Казарезов). Среди губернаторов постсоветского периода на ниве мемуаристики проявили себя такие представители Западно-Сибирского региона, как А. Г. Тулеев, В. П. Муха, Л. К. Полежаев, В. М. Кресс.

Третью группу источников составляют отличающиеся богатством фактического материала периодические издания переходных этапов государственной истории: второй половины XIX — начала XX в., периодов социальных катаклизмов 1917–1920 и 1985–2015 гг. В каждом из этих периодов были свои особенности. Например, до 1917 г. весьма осторожно можно было критиковать губернскую администрацию и непосредственно ее главу. Негативные оценки действий первых лиц территорий не допускались во время режима военного положения, действовавшего в отдельных губерниях Сибири с конца 1905 по 1908 г. Так, в отношении томского губернатора барона К. С. Нолькена Г. Н. Потанин в личном письме, датированном сентябрем-декабром 1908 г., сообщает: «Только что кончилось удушие, созданное бароном Нолькеном (целых три года царил!)»¹. В современных местных поврежденных изданиях содержатся сведения о происходящих в отдельных регионах политических процессах. По мере укрепления «вертикали власти», прекращения выпуска отдельных местных изданий информация о деятельности чиновников областных администраций фактически исчезает, и даже в случае отстранения глав территорий от выполнения властных полномочий президентом РФ, как было с новосибирским губернатором В. А. Юрченко в 2014 г., в местных газетах перепечатывалась лишь официальная информация.

Нам представляется, что комплексное изучение политических процессов в длительной исторической перспективе на гро-

¹ Письма Г. Н. Потанина. Иркутск, 1991. Т. 5. С. 95.

мадном пространстве возможно в рамках политической регионалистики, которая рассматривает регион как «...политическое пространство, сложившееся исторически и располагающее достаточными ресурсами саморазвития. Регион — наиболее обширная подсистема внутри государств либо трансграничных ареалов. Регион складывается на основе и вследствие взаимодействия ряда факторов: географических условий, общности истории и культуры, демографических и социальных показателей; экономической, политической и правовой систем субнационального сообщества»¹.

Решение перечисленных проблем потребует усилий не одного поколения историков. Естественно, их невозможно исчерпывающим образом решить в предлагаемом исследовании. Учитывая научную значимость и состояние разработки темы «Административно-территориальное устройство и управленческий аппарат Азиатской России (конец XVI — начало XXI вв.)», мы попытались обобщить фактический материал, собранный предшественниками, и рассмотреть следующие вопросы: формирование и эволюция административно-территориальной структуры региона в рамках таких образований, как разряд, губерния, генерал-губернаторство, область (дореволюционная, советская и постсоветская); факторы, повлиявшие на этот процесс; управленческий аппарат перечисленных выше территорий (воеводы, губернаторы — дореволюционные и современные), генерал-губернаторы, партийные секретари и руководители чрезвычайных органов власти (Сибревком, Временное Сибирское правительство, Всероссийский Совет министров), включая руководителей муниципалитетов (городские головы, председатели исполкомов городских советов, мэры). Для чиновников этого уровня значимыми характеристиками являются возраст, национальность, социальное положение, образование, возраст вступления в руководящую должность и стаж пребывания в ней, исследование которых позволяет выявить основные тенденции эволюции управленческих кадров.

¹ Баранов А. В. Акторы региональных политических процессов в постсоветской России: система взаимодействий: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Волгоград, 2007. С. 19.

Глава 1. Складывание системы управления присоединяемыми территориями в конце XVI — XVIII в.

В силу территориальной протяженности российского государства, географических и природно-климатических условий, этнического и конфессионального состава населения, специфики социально-экономических процессов, влияния внешнеполитических факторов при изучении различных аспектов его жизнедеятельности, в том числе при принятии политико-управленческих решений, необходимо учитывать фактор регионального измерения. По мнению А. В. Ремнева, «с управленческой точки зрения Российская империя [вывод можно распространить на СССР и РФ. — *Д. Ш. и М. Ш.*] представляла сложно организованное государственное пространство. Его длительная устойчивость объяснима именно с позиций поливариантности властных структур, многообразия правовых, государственных, институциональных управленческих форм, асимметричности связей различных народов и территориальных образований. И чем больше правительство добивалось успехов на пути централизации и унификации управления (к чему оно, несомненно, стремилось), тем более оно теряло гибкость и становилось неповоротливым, неспособным эффективно и адекватно реагировать на быстро меняющуюся политическую и социально-экономическую конъюнктуру, отвечать на национальные и модернизационные вызовы»¹.

В управленческой парадигме центральная власть постоянно колебалась между жесткой централизацией и региональным автономизмом. Регионы, в свою очередь, имея исторически сложившуюся пространственную организацию, со временем распались на новые регионы. Например, «большая» Сибирь от Урала до Тихого океана последовательно делилась на Западную, Восточную, Дальний Восток, Степной край (Казахстан).

¹ Ремнев А. В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX — начала XX веков. Омск, 2004. С. 7.

История российского освоения (колонизации), в отличие, например, от аналогичного процесса в США, связана с инновационной деятельностью и управленческими решениями государства. Вольнонародная колонизация в форме разнонаправленных миграционных потоков только дополняла их. Начиная с середины XVI в. (для Сибири — с похода Ермака) и вплоть до развала СССР (1991 г.) развитие российской государственности осуществлялось в алгоритме империостроительства, основной принцип которого сводился к формуле: империя может динамично развиваться за счет территориальной экспансии и последующего закрепления за собой присоединенных земель, их социально-экономической адаптации, аккультурации и ассимиляции.

Российские власти, по справедливому замечанию Т. Г. Лерсаряна, «брали на себя функцию организации и поддержания “русского фронта” — границы геополитического пространства, на котором наиболее интенсивно осуществляется экспансия. Русский фронтир значительно отличается от, скажем, фронта американского. Последний напоминает густое закрашивание фломастером того или иного участка; американский фронтир — поглощающий. Русский фронтир, огораживающее поле русского колониационного действия, — нечто вроде прочерченной карандашом пограничной полосы»¹.

Государство определяло стратегические приоритеты (императивы) развития (для каждого периода свои — пушнина, золото, военно-промышленный комплекс, электроэнергетика, нефть, газ, цветные металлы и т. д.); выделяло необходимые средства; в разных формах осуществляло мобилизацию людских ресурсов (переселение, ссылка, депортация и т. д.); формировало правовое поле для реализации управленческих решений (в основном за счет монополизации всех сфер экономической жизни региона). Подобная роль власти определялась необходимостью ускорить социальную мобилизацию российского, советского и постсоветского социумов в качестве основного средства модернизации страны в рамках догоняющего развития.

¹ Лерсарян Т. Г. Бескрайняя равнина конца времен // Отечеств. записки. 2002. № 3. С. 15.

Появление русских за Уралом и быстрое продвижение их к Тихому океану обуславливались необходимостью пополнения казны за счет ясака. Реализация этой стратегической задачи осуществлялась путем государственных инвестиций, насильственной мобилизации (перевод, ссылка, использование военнопленных и т. д.) служилых людей и пашенных крестьян; создания системы опорных военно-административных центров (острогов); полупринудительного объясачивания аборигенов (для этого использовались как насильственные методы, например, взятие аманатов-заложников, так и мирные — подарки, крещение). Основными социальными группами, начавшими претворять все это в жизнь, стали казаки, поставленные государством в XVI–XVII вв. перед альтернативой: быть уничтоженными как сословие или включенными в систему «государевой службы»; а также черносошное и посадское население Северной Руси, слабо затронутое Смутой и утратившее свои традиционные связи с Новгородом. «Ермак проложил путь в Сибирь для массы из казачьего юга и новгородского севера», — заметил по этому поводу Г. Н. Потанин¹.

Первыми поселенцами фронтальной зоны в XVII в. стали служилые люди — казаки, стрельцы, пушкарки и т. д., направляемые сюда по царским указам. В дальнейшем их среда пополнилась за счет ссыльных и казацкой старшины с Дона и Украины², «прибранных новоявленно» (ранее не служивших) крестьян и городских жителей, а также за счет так называемой «литвы» (белорусов, поляков, немцев, украинцев, литовцев), подданных Речи Посполитой, попавших в плен или перешедших на русскую службу. К концу XVII в. в регионе находилось около 10 тыс. служилых людей (9 823 чел.), в том числе 3 170 чел. «литовского списка»³. Постепенно в состав служилых людей вовлекались и аборигены. Так, в гарнизоне Тары в 1625–1630 гг. числилось 57–65 юртовских татар, а в 1627 г. томские татары и чатские мурзы составляли

¹ РГАЛИ. Ф. 381. Оп. 1. Д. 235а. Л. 250.

² См.: Мусикович А. Ф. Казачество и освоение восточных районов России в XVI — начале XX веков // Урало-сибирское казачество в панораме веков. Томск, 1994. С. 16–18.

³ Недбай Ю. Г. Казачество Западной Сибири в эпоху Петра Великого. Омск, 1998. С. 223.

треть служилых людей Томска¹. Служба поощрялась денежным и натуральным («хлебным») жалованием, а также разовыми денежными выдачами (премиями) за участие в походах и сражениях. По мере стабилизации положения многие служилые люди, прежде всего городовые казаки, стали обращаться к земледелию.

Необходимость снабжения служилого люда хлебом, фуражом и организация пушного промысла заставили государство перемещать в Сибирь пашенных крестьян. Они получали от казны приличные денежные суммы («на подъем», «подмогу», «на обзаведение»). Определенную часть первых поселщиков составляли беглые крепостные крестьяне, а также участники антифеодальных выступлений. Крестьянство пополнялось за счет ссылки маргиналов: бывших стрельцов, казаков, рейтаров, которые в сопроводительных документах именовались «ворами», «изменниками», «мятежниками», «колодниками» и т. д. Данное обстоятельство позволило одному из сибирских воевод охарактеризовать местных жителей следующим образом: «Все мужики охочие из разных городов, всякого воровства бегаючи»².

В целом правительство на протяжении всех четырех веков колонизации выступало главной силой в осуществлении переселений (организованных миграций). Под ними понимается процесс перемещения больших масс населения, осуществляемый государством путем предоставления льгот, организованно (эвакуация) или насильственными методами (ссылка, высылка, депортация) с целью решения стратегических задач внутренней и внешней политики.

Взаимоотношения служилых и воевод регламентировались не только московским правительством, которому регулярно отправлялись жалобы (челобитные), но и действиями казачьих и городских миров, как это обстоятельно показано в исследовании В. А. Александрова и Н. Н. Покровского: «Войско [служилые люди отдельно взятых городов. — Д. Ш. и М. Ш.] как социальная общность в борьбе за сохранение своего сословного статуса на про-

¹ См: Никитин Н. И. Служилые люди в Западной Сибири. XVII век. Новосибирск, 1988. С. 30–33; Люцидарская А. А. Старожилы Сибири: историко-этнографические очерки XVII — начало XVIII в. Новосибирск, 1992. С. 56.

² Любавский М. К. Обзор русской колонизации с древнейших времен и до XX века. М., 1996. С. 459.

тяжении всего XVII в. являлось противовесом воеводскому самовластию»¹. Действительно, в Сибири рассматриваемого времени практически ежегодно происходили «бунты и нестроения», «смуты и шатания», заканчивавшиеся убийствами воевод или приказчиков, «выбиванием» их из городов. В них, как правило, принимало участие все население. «И тем не менее, — замечает Д. Я. Резун, — несмотря на существование в Сибири личностей, склонных к совершенно безумным авантюрам, несмотря на определенную слабость центральной московской власти; несмотря на скопление в городах большого количества вооруженных служилых людей, к тому же организованных в рамках существующих институтов народоправия в виде “казачьего круга”, “войсковой канцелярии”; несмотря на наличие большого числа мотивов к выступлению — невыдача жалования, произвол воевод и т. д., — в Сибири ни разу за XVII в. не вспыхнуло восстания, сравнимого с российскими. Более того, когда Н. Черниговский ушел на Амур, отстроив там заново Албазин, то опять же послал посольство в Москву с просьбой принять Приамурье в подданство России»².

Тем не менее в течение всего XVII в. практически во всех крупных сибирских городах имели место социальные конфликты. Уже в 1608 г. служилые люди выступили против злоупотреблений томских воевод М. Ржевского и С. Бартенева, присвоивших часть их жалования и пушнину ясачных. Томскому миру в конечном счете удалось добиться и смещения воевод, и проведения тщательного расследования («розыска») по их челобитной. Завершился век серией городских восстаний в Красноярске (1695 г.), Нерчинске (1696 г.), Братском, Баргузинском и Селенгинском острогах (1696 г.). В Иркутске в 1697 г. посланный в удовлетворение жалобы на смену корыстолюбивому воеводе А. Савелову стольник С. Полтев умер по дороге к месту назначения. Но в город приехала его вдова с малолетним сыном, и тогда иркутяне на «мирском сходе» утвердили в должности воеводы младенца Николая Полтева, а «в товарищи» к нему избрали сына боярского

¹ Александров В. А., Покровский Н. Н. Власть и общество. Сибирь в XVII в. Новосибирск, 1991. С. 106.

² Резун Д. Я., Шиловский М. В. Сибирь, конец XVI — начало XX века: фронт в контексте этносоциальных и этнокультурных процессов. Новосибирск, 2005. С. 167.

Ивана Перфильева. Вплоть до прибытия в октябре 1698 г. нового воеводы городом и уездом управляла верхушка местных служилых людей¹.

Уже в XIV–XVI вв. Иван III и Василий III, «прибирая к рукам» волости Великого Новгорода, в том числе Югру, рассматривали «Сибирскую землю» как своеобразный буфер между русским государством и Сибирским ханством. После разгрома хана Кучума в 1586 г. на месте древней татарской столицы Чинги-Туры государственные служилые люди основали Тюменский острог, в 1587 г. был отстроен Тобольский острог. В течение первой половины XVII в. русские землепроходцы по речным системам Обь-Иртышского, Ангара-Енисейского и Ленского бассейнов прошли до Тихого океана, создав систему опорных военно-административных пунктов (острогов): Березовский (1593 г.), Сургутский и Тарский (1594 г.), Томский (1604 г.), Кузнецкий (1618 г.), Енисейский (1619 г.), Красноярский (1628 г.), Якутский (1632 г.), Иркутский (1652 г.), Нерчинский (1653 г.) и т. д.

Движение русских на восток от Урала до Тихого океана носило противоречивый характер. В таежной зоне, в первую очередь «огороженной русским забором» (Т. Г. Ларсенян) острогов и зимовий, имели место факты насилия по отношению к коренным жителям и, соответственно, вооруженное противодействие последних. Тем не менее, по мнению якутского историка Н. И. Иванова, «насильственные и мирные методы... сочетались. Однако факты свидетельствуют о том, что при этом мирные средства преобладали и были основными»². Приобретенные земли становились частью русского государства, «которое взяло на себя обязанности охраны территории и «бережения» населения края от посягательства иностранных государств, за что местное население обязывалось платить яsak»³.

¹ См: Иркутск в панораме веков: Очерки истории города. Иркутск, 2002. С. 43.

² Иванов В. Н. Вхождение Северо-Восточной Азии в состав русского государства. Новосибирск, 1999. С. 146.

³ Там же. С. 149.

Продвижение русских из тайги в лесостепную зону, предгорья Алтая-Саян, Обь-Иртышское междуречье сблизило границы Московского царства с относительно сильными государственными образованиями монгольских князей, казахов, джунгар (ойратов), в дальнейшем именуемых в русских источниках калмыками. «История распорядилась так, — пишет В. В. Трепавлов, — что кочевники Барабинской степи то пребывали в подчинении сибирскому хану, то подвергались нападениям казахов, то вступали в даннические отношения с джунгарами и одновременно платили ясак в русскую казну»¹.

Применительно к кочевым этносам южной Сибири представляется некорректным использование распространенного в историографии термина «добровольное вхождение». Например, к моменту соприкосновения с русскими служилыми людьми на р. Ангаре (1625–1627 гг.) предки современных бурят своими родами и племенами расселились на громадной территории Прибайкалья и Забайкалья. У них отсутствовал единый центр принятия политических решений, и они находились под сильным воздействием монголов. Впервые пришедший в Западную Бурятию из Енисейска в 1628 г. знаменитый первопроходец П. Бекетов был встречен аборигенами миролюбиво и получил ясак. Но сопротивление на «породных» бурятских землях Илимского (1630 г.) и Братского (1631 г.) острогов, а также насилие по отношению к местному населению со стороны служилых людей привели к вооруженному сопротивлению. В 1634 г. буряты сожгли Братский острог и разгромили отряд Д. Васильева. Осаждали «бращие люди» и Верхоленский и Осинский остроги (1644 г.). В 1658 г. в Монголию поголовно бежали балаганские и окинские буряты, возмущенные насилием и грабежами.

Присоединение Забайкалья осуществлялось со стороны Якутска. В 1657 г. был поставлен Иргенский острог, в 1665 г. — Селенгинский, в 1689 г. началось строительство Удинского города (Верхнеудинского острога). В результате подписания Нерчинского (1689 г.) и Буринского (Кяхтинского) (1722 г.) договоров были установлены границы между Россией и Китаем, что «привело к

¹ Трепавлов В. В. Сибирский юрт после Ермака: Кучум и Кучумовичи в борьбе за реванш. М., 2012. С. 24; История Бурятии. Улан-Удэ, 2011. Т. 2. С. 51.

обособлению монголоязычных племен, проживающих в Забайкалье, от остального монгольского мира и включению их в орбиту российской государственности»¹. Таким образом, консолидация бурятского этноса произошла уже в составе России.

С выходом русских в лесостепь развернулась длительная борьба за территорию и народы, проживающие на ней, в которой служилые люди методично, невзирая на неудачи и поражения, сооружали на оспариваемой территории оборонительные сооружения и линии. Разгром Джунгарского ханства Китаем в 1756–1759 гг. напряженности на южной границе не ослабил, а привел к непосредственному геополитическому соприкосновению Цинской и Российской империй, в буферной зоне которого оказались алтайцы, принявшие российское подданство. 4 февраля 1756 г. начальник Колывано-Кузнецкой линии полковник Дегаррига послал к зайсанам (вождям алтайских племен) драгуна Давыдова, «которому поручалось привести их представителей в деревню Усвятскую, расположенную выше Бийска по реке Бие. Алтайская делегация во главе с зайсаном Намыкаем Малаевым явилась в Усвятское 15 февраля. Сюда же прибыл Дегаррига, которому были вручены Намыкаем два письменных прошения на ойротском языке, подписанных двенадцатью зайсанами. Среди них указаны следующие имена: Омбо, Кулчугай, Кутук, Намкы, Бокол, Церен (Черен), Буктуш, Бурут, Намык, Намджил, Ямзынак и Сайдут. Зайсанам разрешили приблизиться со своими людьми к российским крепостям в случае нападения на них цинских войск. С началом нового похода цинской армии алтайские зайсаны стали переселять своих людей поближе к русским крепостям»². Разгром Джунгарского ханства привел к ликвидации двоедандичества тубаларов, чалканцев, кумандинцев и ряда других этно-территориальных групп Южной Сибири.

Летом 1790 г. китайские пограничные чиновники пытались выселить алтайцев, обитающих по рекам Семе и Песчаной, и объявить своей территорией большую часть Горного Алтая. Высо-

¹ Энциклопедия Забайкалья: Читинская область. Новосибирск, 2000. Т. 1. С. 206; История Бурятии. Улан-Удэ, 2011. Т. 2. С. 51.

² Антарадонов Ю. В. Поворотный пункт в исторической судьбе коренного населения Алтая // Алтай-Россия: через века в будущее. Горно-Алтайск, 2006. Т. 1. С. 5, 6.

чайшим повелением в 1791 г. командующему Сибирским корпусом генерал-лейтенанту Г. Г. Штрэндману предписывалось не допускать выселения, а «в случае неудачи мирных переговоров остановить действия китайцев “действием воинских команд”. По указанию командующего из Бийской крепости в Горный Алтай были направлены капитан Гренинг и прапорщик Волков с отрядом драгун и казаков, а также хорошо знакомый алтайцам бийский земский исправник. Для демонстрации решимости русских властей пресекать притязания Китая на земли ясачных алтайцев часть отряда на время была оставлена “караулом”, но китайское правительство постаралось избежать конфликта с Россией и прекратило попытки выселения»¹.

Освоение рудных богатств Алтая сопровождалось постоянными набегами кочевников. Посетивший в 1734 г. Колывано-Воскресенский завод Г. Ф. Миллер отмечал: «Будет достаточно, если я скажу, что только с 1690 по 1710 г. ущерб, причиненный калмыками в Кузнецком уезде сожжением деревень и грабежами жителей, исчисляется в 21 345 рублей. Но с 1710 г. в дальнейшем этими калмыками не предпринималось больше ничего враждебного. Зато Колывано-Воскресенский завод еще иногда кое-что терпит от набегов кыргызских казаков, так как они имеют обыкновение, что ежегодно в начале августа пересекают Иртыш и делают небезопасной всю степь между Иртышом и Обью вплоть до реки Алей»². Поэтому «Колыванский завод и крепости и ос[тро]ги имеют опасение от Казачьей Орды и к тому укрепляются крепостию»³. Степнякам запрещалось переправляться и кочевать на правом берегу Иртыша. Лишь указом от 30 сентября 1797 г. эти ограничения были сняты, чем тогда воспользовалось 15 тысяч кибитковладельцев, осевших в Кулундинской степи⁴.

¹ Краеведческий вестник. Бийск, 2011. Вып. 16. С. 64.

² Миллер Г. Ф. Описание Кузнецкого уезда Тобольской провинции в нынешнем его состоянии в сентябре 1734 года // Сибирь XVIII века в путевых описаниях Г. Ф. Миллера. Новосибирск, 1996. С. 27.

³ Историко-географическое описание Верхнего Приобья и Прииртышья 1730–1740-х годов (по анкетам В. Н. Татищева): сб. док. СПб., 2010. С. 45.

⁴ См: Анисимова И. В. Политика России в решении «казахского вопроса» во второй половине XVIII века // Центральная Азия и Сибирь. Барнаул, 2003. С. 57, 60–61.

Политику Российской империи в отношении казахских земель сформулировал еще Петр I. Сначала в послании к главе Джунгарии контайше Цэвэн-Рабдану (1715 г.): «И о том контайша должен осведомиться, что земли на Бии и Катунь, где построен город Его Царского величества, и те земли Сибирские, а не твои, койтайшины, потому что сибирские реки Обь, Енисей, Лена искони сибирские и от устья, где впали в Северное море, и до гор, из которых те реки потекли. Тако ж которые реки впали в них, то те земли, откуда потекли те реки, земля Царского Величества... Кочуют на тех землях и посторонние люди, но обиды Его Царское Величество таким людям чинить не велит, для того, что тех местах пустота и поселения не было»¹. А возвращаясь в 1722 г. из Персидского похода, по информации А. И. Тевкелева, монарх сказал следующее: «Хотя де оные киргиз-кайсаки степной и легкомысленный народ, токмо-де всем азиатским странам и землям оная-де орда ключ и врата; и той ради причины оная-де орда потребна под российской протекцией быть»².

С целью реализации этой стратегической установки вверх по Иртышу двинулись русские военные отряды, которые к 1720 г. возвели Железинскую, Семипалатинскую и Усть-Каменогорскую крепости. В то же время резко обострились отношения казахов Младшего и Среднего жузов с российскими подданными — волжскими калмыками и башкирами — из-за водных источников и пастбищ. По этой причине хану Младшего жуза Абулхаиру пришлось прекратить боевые действия против Джунгарии и заключить с Галдан-Цэреном мирный договор, а затем вместе с ханом Среднего жуза Семеке откочевать на север Казахстана. Эти обстоятельства вынудили Абулхаира в начале 1730 г. отправить в Петербург посольство с просьбой о принятии в русское подданство. Результатом дипломатической миссии стала грамота императрицы Анны Иоанновны от 19 февраля 1731 г., в которой говорилось: «Абулхар-хана, старшину и все киргиз-кайсацкое пожаловали, повелели... принять вас в подданство»³. Вслед за ним русское

¹ История Алтая в документах и материалах. Конец XVII — начало XX века. Барнаул, 1991. С. 18.

² Казахско-русские отношения в XVI–XVIII вв.: сб. док. Алма-Ата, 1961. С. 31.

³ Цит. по: Казахско-русские отношения... С. 41.

подданство приняли другие ханы и султаны Младшего и Среднего жузов: Абдулмамбет, Абылай, Барак и др.

Формально, что не раз указывалось Сенатом, «к лучшему защищению сибирской стороны от набегов киргиз-кайсаков», а фактически с целью постепенного закрепления в степи в 1747 г. было завершено сооружение сплошной укрепленной линии в междуречье Иртыша и Ишима. 26 марта 1752 г. Сенат издал указ о строительстве Ново-Ишимской (Горькой) линии, состоящей из 11 крепостей и 17 редутов. Она протянулась на запад от Омской крепости вдоль Камышловских озер через р. Ишим и далее на урочище Зверина Голова на Тоболе, где сомкнулась с Оренбургской оборонительной линией. Сюда переводились городские казаки и регулярные воинские части из более северных сибирских городов. В результате этой акции российские границы углубились в степь на 50–200 верст. Ново-Ишимская линия укреплений прикрывала Сибирь с юга фактически целое столетие. В литературе описан ряд вооруженных столкновений казаков со степняками. Однако обычным было состояние мирных, спокойных взаимоотношений на границе. Возрастала роль укреплений в осуществлении торгово-обменных операций. К началу XIX в. положение на границе и в казахских аулах нормализовалось. В связи с этим все регулярные пехотные и драгунские полки Сибирского корпуса в 1808–1811 гг. были выведены на западные границы Российской империи, а в крепостях и прочих укреплениях сибирских линий гарнизонную службу начали нести военнослужащие линейных пехотных батальонов и казаки Сибирского линейного казачьего войска.

Так же во второй половине XVII в. оформляются и восточные границы Азиатской России. Параллельно с проникновением русских в Сибирь европейцы начали поиски морского пути из Западной Европы в Восточную Азию, получившего название Северо-Восточного прохода (Северного морского пути). С этой целью голландцами и англичанами с середины XVI в. организовывались экспедиции в западную часть Северного Ледовитого океана (С. Бэрроу, А. Дженкинсон, Р. Джонсон, Х. Холмс, А. Марш, И. Маса и др.). Обеспокоенное проникновением иностранцев в Обскую губу российское правительство в 1616–1619 гг. запретило торговое мореплавание в Карском море. «Торгового и всякого

звания людям» предлагалось пользоваться сухопутными дорогами через Камень (Урал)¹. Эта акция стала исходной точкой для заката «златокипящей» Мангазеи — своеобразной анклавной экономической зоны, которую в каком-то плане можно рассматривать как предшественницу Западно-Сибирского нефтегазодобывающего комплекса. Мангазейский уезд в первой половине XVII в. давал подавляющую часть сибирской пушнины (от 70 до 86 %), а та, в свою очередь, приносила в казну от 10 до 30 % доходов².

Одновременно происходило формирование территории российского Дальнего Востока. В 1643 г. на разведку новых земель по Амуру из Якутска отправился отряд В. Пояркова. В Приамурье сооружаются остроги: Албазинский (1651 г.), Ачанский (1652 г.), Кумарский (1654 г.), Косогорский (1655 г.) и образуется Албазинский уезд. Русская экспансия столкнулась здесь с маньчжурской, в 1686 г. гарнизон Албазина выдержал пятимесячную осаду крупного маньчжурского отряда. Силы оказались неравными, и в 1689 г. в полуверсте от Нерчинского острога начались переговоры российской (Ф. А. Головин, И. Е. Власов) и китайской делегаций. Головин предложил установить границу по Амуру, подчеркивая, что Россия издревле владеет левым берегом реки, а законный властитель всей остальной даурской земли князь Гантимур добровольно принял русское подданство. Китайцы, в свою очередь, требовали уступки земель по Амуру, ссылаясь на то, что цинские императоры владеют этими территориями в качестве преемников Александра Македонского и Чингисхана. После того как русские послы категорически отказались признать права китайцев на спорные земли, переговоры прекратились, а китайцы начали готовить осаду Нерчинска³. В результате

¹ Скалон В. Н. Русские землепроходцы XVII века в Сибири. Новосибирск, 2005. С. 79.

² См: Побережников И. В. Пространственные порядки русского освоения Крайнего Севера Западной Сибири (XII — начало XX вв.) // Ямал в геополитической и цивилизационной динамике (Роль геополитических систем и пространственных «социальных порядков» Арктики в российской истории). Екатеринбург-Салехард, 2007. С. 41.

³ См: Захаренко И. А. Формирование российской границы на Дальнем Востоке в XVII–XIX веках // Отечественная история. 2008. № 9. С. 66.

подписанный здесь русско-китайский договор устанавливал границу между государствами по впадающей с севера в Шилку р. Горбица. Россия уступала Албазин и Приамурье для улучшения отношений с Цинской империей. В дальнейшем условия Нерчинского соглашения были подтверждены Буринским договором (1727 г.).

В 1648 г. кочи С. Дежнева и Ф. Алексеева прошли по р. Колыме до ее устья, а затем обогнули по морю Чукотский полуостров. К началу XVIII в. русские завершили присоединение Камчатки, возведя Нижнекамчатский, Верхнекамчатский, Большерецкий остроги, а затем Тигильскую крепость. Из коренных этносов северо-восточной Сибири решительное сопротивление объясачиванию оказали чукчи. Неоднократные попытки силой заставить их принять российское подданство встретили вооруженное противодействие. В конечном счете в 1711 г. был разрушен Анадырский острог, а его гарнизон покинул Чукотку. В последующем связи с чукчами поддерживались на Анюйской ярмарке, открытой в 1788 г. На ней действовали «Правила иноверческого управления», разработанные иркутским гражданским губернатором Н. И. Трескиным. В частности, все торговые сделки осуществлялись только после внесения ясака «иногородцами», запрещалось ввозить и продавать спиртные напитки.

21 августа 1732 г. экипаж бота «Гавриил» под командованием М. С. Гвоздева впервые увидел американскую землю в районе мыса Принца Уэльского и подошел к ней. С 1743 г. промышленники начали охоту на морского зверя (бобры, котики, моржи) в водах Тихого океана и непосредственно на Алеутских островах. В 1780-х годах по инициативе Г. И. Шелехова была сооружена крепость на острове Кадьяк, так началось промысловое освоение Аляски. В 1799 г. в подражание западному колониальному опыту (Ост-Индская компания, Компания Гудзонова залива) образовалась Русско-Американская компания (РАК), получившая монопольное право на пушной промысел и открытие новых земель в Северной Америке. Одновременно на объединение возлагалось управление русскими колониями в Америке. На службу в компанию разрешалось и даже поощрялось принимать морских офицеров в порядке откомандирования. Утвержденный в 1806 г. флаг РАК представлял собой бело-сине-красное (сверху вниз) по-

лотнище с двуглавым черным орлом в верхнем углу, в когтях которого располагалась лента с надписью «Рос. Ам. ком».

Значительной проблемой организации эффективного управления Азиатской Россией в условиях столь быстрого ее территориального роста были коммуникации. Сроки доставки письменных сообщений и перемещения людей и грузов зависели от множества факторов и прежде всего колоссальных расстояний, отсутствия дорог, природно-климатических условий и т. д. Так, отписка томского воеводы, отправленная в 1637 г., прибыла в Москву через три месяца, а грамота царя Михаила Федоровича архиепископу Киприану, написанная 30 сентября 1622 г., была доставлена специальным курьером в Тобольск в середине января следующего 1623 г.¹

Первую сухопутную дорогу от Соликамска до Верхотурья и далее в Тобольск «проведал» соликамский посадский человек А. Бабинов в 1597 г. Официально она функционировала до 1763 г. В первой половине XVII в. было организовано сухопутное почтовое сообщение верховыми курьерами между Тарой, Томском и Нарымом. О специфике передвижения по этой «коммуникации» в документе того времени сообщается следующее: «Из Тарского города по вестям посылают гонцов до Томского города летним сухим путем Тарским уездом до Теренинской волости лошедми, езду 2 недели ж. Да с Тары ж по вестям посылают гонцов в Нарымский острог тарские ясачные татарове. А зимним и водяным путем в Томский город и Нарымский острог дорог нет»². В конце XVIII в. почта от Петербурга до Охотска шла не менее семи месяцев³. Транспортные издержки вели к существенному росту цен на товары и сдерживали экономическое развитие региона. Например, в середине XVII в. топоры в Тобольске оценивались по 32 копейки за штуку, а в Якутске — уже по рублю; пуд муки в Тюмени

¹ См.: Люцидарская А. А. Механизмы передачи информации в Сибири XVII — начала XVIII в. // Вопросы эволюции информационной среды и коммуникативной культуры сибирского города XVII–XIX веков. Новосибирск, 2008. С. 32.

² История дорожного дела в Томской области. Томск, 1999. С. 9.

³ См.: Ремнев А. В. Россия Дальнего Востока... С. 89.

стоил 1–2 копейки, в Енисейске — 10–20 копеек, в Якутске — 30–60 копеек, в Нерчинске — от 1,5 до 4 рублей¹.

Подобное положение не устраивало ни власти, ни население. Обязательным элементом инфраструктуры государственного управления является наличие эффективно действующей системы коммуникаций (пути сообщения и связь) и упорядочение информационных потоков. Оперативный документооборот — необходимое условие социально-экономического и политического развития любого цивилизованного общества. Поэтому по сенатскому указу 1733 г. началось создание главной сухопутной артерии региона — Московско-Сибирского тракта (Тобольск-Нерчинск). Задача подразделялась на сооружение круглогодичной и всепогодной проезжей части с мостами, переправами, почтовыми станциями; содержание ее в работоспособном состоянии; организацию фельдкурьерских, почтовых, пассажирских, грузовых перевозок и этапирование осужденных на ссылку в Сибирь.

Присоединенная к Московскому царству сибирская «украина» быстро росла территориально, и управление ею усложнялось. Первоначально местные остроги подчинялись Посольскому приказу, затем Приказу Казанского двора (1599 г.), временно — приказу «У Сибирских дел» (1627–1629 гг.). Указом царя Михаила Федоровича от 19 февраля 1637 г. был образован Сибирский приказ, которому подчинялись все сибирские воеводы. Их компетенция включала «самый широкий перечень административных, военных, судебных, финансово-хозяйственных функций и распространялась практически на все население города и уезда... Нерасчлененность военной и гражданской службы способствовала сохранению представлений о последней как награде за ратные труды, а назначение на воеводскую должность воспринималось как возможность “покормиться”»². Это было неотъемлемой частью российской государственности XVII в., в основе которой «лежали принципы неразрывности власти и собственности и военно-служилого политического устройства»³. Помимо разрядов и

¹ См.: Никитин Н. И. Сибирская эпопея XVII века. М., 1987. С. 79.

² Ананьев Д. А. Воеводское управление Сибири в XVIII веке. Новосибирск, 2005. С. 251.

³ Ивонин А. Р. Имперский центр и управление Западносибирским регионом в дореформенный период: возможный подход к изучению // Избранные труды Александра Романовича Ивонина по истории Сибири. Барнаул, 2011. С. 253.

уездов, управляемых до начала XVIII в. воеводами, городское население уже в XVII в. объединялось в посадские общины во главе с избираемыми на мирских сходах старостами. Управление острожками и слободами осуществляли назначаемые воеводами или Сибирским приказом приказчики из числа сибирских дворян и детей боярских. Аборигенное население входило в состав ясачных волостей и улусов. Их внутреннее управление строилось на нормах традиционного права, и русская администрация во внутренние дела волостей не вмешивалась.

В 1625 г. в государственный герб России вводятся три короны, «знаменующие три великих покоренных царства: Казанское, Астраханское, Сибирское». Таким образом, в титуле верховной власти Сибирь получила статус царства. Царь Алексей Михайлович впервые повелел составить рисунок государственного герба, и, по всей видимости, именно тогда появилось графическое изображение герба Сибири (два соболя поддерживают лук и корону на фоне перекрещенных стрел). К середине XVII в. в управленческих структурах складывается представление о Сибири как об отдельном и специфическом регионе.

На зауральскую территорию распространялась основная единица территориально-административного деления Московского царства — уезд. Всего в конце XVI — XVII в. было образовано 20 уездов, которые опирались, с одной стороны, на систему русских военно-административных центров (острогов и слобод), а также крестьянские поселения, а с другой — на аборигенные ясачные волости и улусы. По мере заселения территории русскими образовывались более крупные территориально-административные единицы — разряды. Первым сформировался Тобольский разряд, из которого выделились Томский (1629 г.), Ленский (1638 г.) и Енисейский (1677 г.). Администрация разряда и уезда включала воеводу, письменных голов, дьяков или подьячих «с приписью». Указом 1627 г. было велено посылать в Тобольск двух воевод, двух дьяков, четырех письменных голов; в Томск, Мангазею и на Тару — двух воевод; в остальные сибирские города — по одному воеводе. В дальнейшем в этот порядок вносились определенные изменения¹.

¹ См.: Власть в Сибири: XVI — начало XX в. 2-е изд. Новосибирск, 2005. С. 19.

Как установили В. А. Александров и Н. Н. Покровский, «на сибирские воеводства попадали чаще всего не случайные люди, а администраторы с уже имевшимся опытом. Для них и их товарищей служба в Сибири была звеном в карьере, существенным в послужном списке и в личных материальных делах»¹. В компетенцию их, если судить по наказам, выдаваемым из Сибирского приказа, входили административные, хозяйственные, судебные и военные вопросы (обеспечение регулярного сбора ясака, пресечение усобиц среди ясачных жителей, увеличение крестьянского населения, дипломатические функции в порубежье и т. д.). Вплоть до конца XVI в. на службе в Сибири числились, помимо воевод и письменных голов, выборные дворяне — В. О. Янов, М. Ф. Судимантов, Д. Ф. Тургенев, по всей видимости, казачьи или стрелецкие головы. Сибирскими воеводами московские служилые люди становились «по государеву указу» и «по государеву указу и по подписной челобитной», т. е. личной просьбе.

Всего, например, на посту томских воевод за 1631–1710 гг. побывало 26 человек, срок правления каждого составил в среднем 2,7 года. Тобольских воевод за 1588–1701 гг. насчитывалось 42. На этот важнейший пост в системе территориального государственного управления в Азиатской России назначались прежде всего выходцы из княжеско-боярской верхушки московского служилого люда. Всего таковых насчитывалось 32, в том числе восемь из рода Нарышкиных, четверо Салтыковых, трое Шереметевых. Еще шестеро были выходцами из московских дворян и четверо — из дворян провинциальных. Стаж их пребывания на руководящем посту в Тобольске выглядел следующим образом: 1 год — 6 чел., 2 года — 11, 3 года — 12, 4 года — 9, 5 лет — 3, 6 лет — 1 (Ф. Г. Хрущов за два срока — 1669–1673 и 1674–1676 гг.). М. М. Салтыков в 1608 г. умер по дороге к месту службы, князь Д. Т. Трубецкой скончался вскоре после прибытия в сибирскую столицу в 1625 г. Некоторые из них уже имели опыт службы воеводами, в том числе в Сибири: князь П. И. Пронский-Рыбин в Томске, Ф. Г. Хрущов в Мангазее, Д. И. Сытин в Таре, князь П. С. Прозоровский в Вятке и Киеве, А. П. Головин в Симбирске и Киеве, С. И. Салтыков в Устюге.

¹ Александров В. А., Покровский Н. Н. Власть и общество... С. 115, 117–118.

Жалование сибирским чиновникам в XVII–XVIII вв. сопровождалось различными прибавками и «подарками». Так, в награду за службу на далекой окраине Ю. Я. Сулешев в 1625 г. получил кубок серебряный «золочен», шубу «отлас золотной на соболах, пугвицы серебряны золочены», прибавку к жалованью в 50 рублей и вотчины площадью 524 четверти. А. Н. Трубецкому в 1629 г. также в качестве награды за «сибирскую службу» пожаловали шубу в 140 рублей, серебряный кубок, прибавку к денежному окладу 15 рублей и к поместному 1 тыс. четвертей. Тобольскому воеводе князю Ф. А. Телятевскому в 1631 г. «была учинена придача к денежному окладу в 50 рублей»¹. Согласно указу 1715 г., губернатору назначалось годовое жалование в 1 200 рублей и 600 пудов хлеба; старым подьячим — 60 рублей и 30 пудов; «средней статьи» — 40 рублей и 20 пудов; молодым — 15 рублей и 10 пудов. «Кормление от дел» стало рассматриваться как взяточничество².

В 1712 г. была образована Сибирская губерния, в которую вошли Тобольск, Тюмень, Тара, Березов, Сургут, Туринск, Верхотурье, Пелым, Нарым, Кетск, Томск, Кузнецк, Мангазея, Енисейск, Красноярск, Иркутск, Илимск, Якутск, а также приписанные вновь «поморские города» — Кунгур, Пермь Великая, Чердынь, Соль Камская, Кай-городок, Яренск, Вятка с уездами. В 1724 г. территориально-административное образование разделили на три провинции: Тобольскую (Тобольский, Верхотурский, Туринский, Пелымский, Тюменский, Тарский, Березовский, Сургутский уезды), Енисейскую (Енисейский, Туруханский, Красноярский, Томский, Кузнецкий, Нарымский, Кетский уезды) и Иркутскую (Иркутский, Илимский, Нерчинский, Якутский уезды). В 1726 г. в Тобольскую провинцию передали Томский, Нарымский, Кузнецкий и Кетский уезды.

Помимо административных структур общей компетенции в Сибири создавались специализированные органы по управлению приходами и монастырями православной церкви, военных, промышленных и горных округов. В 1620 г. учреждена Сибирская

¹ Акишин М. О., Ремнев А. В. Управление Сибири XVI — начала XX века: административная политика, структура и люди // Власть в Сибири: XVI–XX в. 2-е изд., перераб. и доп. Новосибирск, 2005. С. 377–510, 353, 405.

² Там же. С. 412, 48–49.

и Тобольская епархия во главе с архиепископом Киприаном. В 1720 г. открылась Кунгурская горная канцелярия во главе с В. Н. Татищевым, в 1721 г. оформилось Сибирское высшее горное начальство, на базе которого в 1723 г. в Екатеринбурге начал действовать Сибирский обер-бергamt с передачей ему Казанского, Нерчинского и Пермского бергамтов и входивших в них заводских контор. После смерти владельца (А. Н. Демидова) Колывано-Воскресенские заводы в 1747 г. стали собственностью Кабинета Его Императорского Величества (далее — Кабинета). Назначение генерал-майора А. В. Бэра главным командиром заводов положило начало оформлению на них «военно-горного строя», включающего военный суд, военно-бюрократический статус местной администрации (Канцелярии Колывано-Воскресенского горного начальства) и военизированную организацию горнозаводских работ¹.

Для обеспечения территории разменной монетой в 1766 г. на Сузунском медеплавильном заводе Кабинета стали чеканить медные «сибирские монеты» с сибирским гербом (два соболя) достоинством от полушки до 10 копеек на сумму до 300 тыс. рублей ежегодно. Сфера ее обращения ограничивалась только Сибирью, однако из-за высокого содержания серебра в меди она была востребованной и имела хождение зачастую выше номинала. В ноябре 1781 г. последовал именной указ Екатерины II о чеканке на предприятии монет общероссийского образца, однако сфера их обращения по-прежнему ограничивалась Азиатской Россией. Лишь в июле 1802 г. указом императора Александра I «О свободном обращении монеты сибирского чекана во всех губерниях», деньгам, производимым в Сузуне, был присвоен общегосударственный статус. После грандиозного пожара на заводе в 1847 г. чеканка разменной монеты в Сибири прекратилась.

В период контрреформ Екатерины I и Петра II был восстановлен (в 1730 г.) «по-прежнему» Сибирский приказ, у которого по мере образования новых административных органов неуклонно сужалась компетенция. В 1722 г. из состава Сибирской в Казанскую губернию переданы Вятская и Соликамская провинции.

¹ См.: Соболева Т. Н., Разгон В. Н. Очерки истории кабинетского хозяйства на Алтае (вторая половина XVIII — первая половина XIX в.). Барнаул, 1997. С. 29.

В 1737 г. выделилась особая Исетская провинция, в 1744 г. переданная в Оренбургскую губернию. В силу значительной протяженности в 1736 г. Сибирская губерния разделяется на две части с назначением в Иркутск вице-губернатора. В связи с развернувшимися на северо-востоке работами Первой и Второй Камчатской экспедиций в 1731 г. Охотский острог преобразован в портовый город и административный центр особого Охотского правления, подчиненного одновременно Иркутской провинциальной канцелярии и Адмиралтейств-коллегии. Власть новой административной структуры распространялась на Охотское побережье и Камчатку. В 1736 г. Селенгинск стал административным центром дистрикта и штаб-квартирой Якутского пехотного полка.

Основным нормативным документом, определявшим компетенцию местных администраторов в середине XVIII в., стал наказ губернаторам и воеводам от 12 сентября 1728 г. Региональный руководитель должен был быть «верным, справедливым и добрым слугою» монарха, помнить и исполнять «все указы и государственные права», «никаких взяток нападками и утеснениями не имать». Прибыв на место службы, чиновник должен был принять город и казенное имущество от предшественника по наличности и по соответствующей росписи, что фиксировалось в расписном списке. Губернатору предоставлялось право самостоятельно организовывать текущую деятельность своей канцелярии, четко распределив обязанности между канцелярскими служащими. Органы местного управления обязывались исполнять указы Сената и коллегий. Губернатор принимал жалобы на подведомственных ему чиновников, мог штрафовать воевод, информируя об этом центральные органы управления. Он объединял в своих руках административно-полицейские, судебные и фискальные функции¹.

Применительно к сибирским условиям, в 1741 г. Сенат составил специальную инструкцию местному губернатору. Она подробно регламентировала некоторые стороны деятельности высшего должностного лица территории. Он осуществлял наблюдение за колодниками и сосланными в Сибирь политическими преступниками. Ему подчинялись гарнизоны городов, он отвечал за

¹ См.: Власть в Сибири... С. 82–84.

комплектование и содержание воинских частей на подведомственной территории. Сибирский губернатор должен был проверять личный состав сибирских дворян, детей боярских и служилых людей. Его внешнеполитические функции сводились к поддержанию дипломатических отношений с Китаем и калмыками, присоединению «немирных земель», организации перехода в русское подданство жителей сопредельных территорий. Чиновник отвечал за своевременный сбор ясака, следил за хранением казенного хлеба, поощрял земледелие у коренных этносов, надзирал за государственной пашней и т. д.¹

15 декабря 1763 г. Сибирский приказ был окончательно ликвидирован, а 1 октября 1764 г. Екатерина II подписала указ о наименовании азиатских территорий империи Сибирским царством и об учреждении Иркутской губернии (Илимский, Иркутский, Нерчинский, Якутский, Охотский уезды, Иркутский подгородный, Верхоленинский, Баргузинский, Селенгинский дистрикты). После этого «мягкая рухлядь» — ясак — стала поступать в пользу Кабинета. Кроме того, сформировалась автономная система горных округов (Урал, Алтай, Забайкалье). Усиливалась власть губернаторов, которым, согласно «Наставлению губернаторам» (1764 г.), подчинялись магистраты, таможни, пограничные комиссии, полиция и ямские правления. Под команду сибирских губернаторов передавалась часть военнотружущих местных гарнизонов. Тобольский губернатор генерал-майор Д. И. Чичерин получил право производства своих подчиненных в обер-офицерские чины².

Новый виток административной реформы пришелся на 1780-е годы. В 1782 г. открылось Тобольское наместничество в составе Тобольской (Тобольский, Тарский, Омский, Ишимский, Курганский, Ялуторовский, Тюменский, Туринский, Березовский и Сургутский уезды) и Томской (Томский, Ачинский, Енисейский, Туруханский, Нарымский и Каинский уезды) областей (провинций) с общей численностью населения 478 666 человек. Статус

¹ См.: Рафиенко Л. С. Компетенция сибирского губернатора в XVIII в. // Русское население Поморья и Сибири (период феодализма). М., 1973. С. 364–380.

² См.: Акишин М. О. Губернская реформа Екатерины II в Сибири: особенности управления окраиной империи // Российское самодержавие и бюрократия. М.-Новосибирск, 2000. С. 274.

уездных городов в рамках новой структуры получили бывшие крепости и села: Омск, Ишим, Ялуторовск, Курган, Каинск, Ачинск. 6 марта 1785 г. открылось Иркутское наместничество в составе четырех областей (провинций) и 17 уездов. В 1779 г. из Тобольской области выделилась Колыванская область (Кузнецкий, Томский, Бурлинский и Барнаульский уезды), которая в 1783 г. была преобразована в наместничество с включением в состав Иркутского и Колыванского генерал-губернаторства. В 1797 г. император Павел I упразднил все три сибирских наместничества и на их базе разделил регион на две губернии — Тобольскую и Иркутскую.

Таким образом, к началу XX в. структура сибирского управления подразделялась на четыре уровня: наместничество (генерал-губернатор), осуществлявшее высшее руководство «большой административной группой»; областное управление — губернский уровень; уездное (исправник, нижний земский суд, казначейство, стряпчий); завершало систему крестьянское самоуправление (селение, волость). В городах в зависимости от их статуса (губернские или уездные) управление осуществляли коменданты или городничие, контролировавшие деятельность выборных органов самоуправления.

Если в XVII в. интересы посадской части сибирских городов представляли мирские старосты, ведавшие сбором податей и следившие за исполнением распоряжений воеводской приказной избы, то с организацией в 1721 г. Главного магистрата началось создание в городах региона магистратов и ратуш. Их количественный состав зависел от людности поселения и наличия «купеческих дворов». Так, в Тобольске магистрат состоял из семи человек, в Иркутске — из пяти, в Томске — из четырех, в Тюмени — из трех. Названные органы занимались раскладкой и сбором податей, казенной продажей вина и питейными сборами, регистрацией прибывающих и отъезжающих, организацией караульной службы и осуществлением постоянной повинности. Они отвечали за противопожарные мероприятия, ведали «судом и расправою», наблюдали за санитарным состоянием. С одной стороны, магистраты не являлись самостоятельными в принятии и осуществлении управленческих решений. С другой — создание структуры городского управления выделяло торгово-

промышленное население городов из компетенции местной власти и в какой-то степени ограждало его от произвола чиновников.

Первоначально все члены магистратов (бурмистры и президенты) были несменяемыми. С 1773 г. их стали выбирать тайным голосованием из числа наиболее уважаемых и богатых горожан. Согласно губернской реформе 1775 г. для суда и управления городским населением были учреждены губернские (областные) (Тобольск, Колывань, Иркутск, Томск, Нерчинск, Охотск) и городовые магистраты в 16 городах Тобольского, в пяти — Колыванского и в 17 городах Иркутского наместничества. Утвержденный в 1782 г. Устав благочиния, или полицейский, санкционировал создание вместо магистратов городских управ во главе с городничим. Бурмистра сменил городской голова из «именитого купечества». На управы возлагались административно-хозяйственные и полицейские функции. В их ведении находились учебные заведения, городская торговля, благоустройство, кредитование, попечительство и опека. Они рассматривали гражданские и мелкие уголовные дела.

Жалованная грамота городам 1785 г. усложнила сословное деление горожан и систему городского самоуправления. Теперь все домовладельцы получали статус городских обывателей. Аппарат самоуправления дополнился «собранием общества градского», общей городской думой и шестигласной думой. При этом магистраты и ратуши не отменялись. Собрания или сходы собирались раз в три года для проведения выборов на основные должности общегородского управления. Собрание решало дела о приеме и исключении из состава горожан, заслушивало предложения губернатора по городским вопросам и принимало представления о своих общественных нуждах. Правом голоса на собрании, а также участия в выборах и избрании обладали представители всех сословных групп при достижении 25-летнего возраста, записанные в обывательскую книгу, т. е. имеющим недвижимость и капитал на сумму не менее 5 тыс. рублей. Всем этим требованиям удовлетворяло только купечество, да и то не ниже 2-й гильдии. Общая градская дума проектировалась как совет представителей обывателей, избранных от каждого разряда. Ей отводилась распорядительная функция. Эти же вопросы возлага-

лись и на шестигласную думу, которая рассматривалась как исполнительный орган общей думы и избиралась из ее состава. На практике же действовала только шестигласная дума в составе городского головы, двух ратманов и шести гласных (по одному от всех шести разрядов горожан). Функции магистрата и думы не были четко разграничены, что приводило к дублированию. К тому же они полностью подчинялись органам местного государственного управления. Параллельно с «всесословной» думой с 1782 г. действовала «управа благочиния» во главе с городничим. На практике городская дума собирала налоги и сборы с горожан, а распоряжалось денежными суммами губернское начальство.

В 1788–1790 гг. общие городские думы были образованы во всех крупных городах Сибири, а шестигласные думы во главе с городскими головами создавались там, где уже функционировали магистраты. В 1804 г. магистраты остались только в крупных городских поселениях, а в остальных надлежало быть ратушам. В 1819 г. отменена общая градская дума. В рамках реформы 1822 г. все сибирские города подразделялись на многолюдные, средние и малолюдные. В первой группе в состав городского управления входили полицейское и хозяйственное управления, а также городской суд вместо магистрата. В ведении городской думы сосредотачивались управление городскими доходами и расходами, раскладка и сбор налогов, рекрутский набор, содержание городских, сиротских судов и опека, выдача паспортов в случае отлучек по торговле и промыслам, содержание и исправление общественных зданий, мостов, площадей и улиц, благоустройство и санитарное состояние, надзор за производством торговли, деятельностью мещанской и цеховых управ и т. д. Администрирование средних городов, в основном уездных, осуществлялось Полицейским управлением во главе с городничим. Хозяйственным управлением и судом в таких поселениях ведала ратуша в составе городского судьи и двух заседателей. В малолюдных городах управление осуществляли городничий и городской староста.

Таким образом, административно-территориальное развитие Азиатской России в XVII–XVIII вв. происходило в целом в русле общих процессов государственного развития. Специфику

обеспечивали природно-климатический фактор, расстояния, отношения с коренным населением и сопредельными странами. В подведение итогов эволюции и реформ системы управления сибирскими территориями этого времени богатая историографическая традиция предлагает комплексный вывод о последовательной бюрократизации административного аппарата путем «рационализации системы государственных учреждений, становления законодательства о государственной службе и появления нового корпоративного самосознания государственных служащих»¹.

¹ Акишин М. О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: организация и состав государственного аппарата. М.-Новосибирск, 2003. С. 382.

Глава 2. Административно-территориальное устройство Азиатской России в XIX — начале XX в.

Фактически весь XIX в. и самое начало XX в. применительно к изучаемой территории осуществлялась экспансия Российской империи по всем пограничным направлениям. На Дальнем Востоке в рассматриваемое время завершилась первая фаза освоения огораживающего фронта на тихоокеанском побережье, в Приамурье и Приморье. Военные моряки, пытавшиеся определять государственную политику в Тихом океане, постепенно захватывали лидирующие позиции в Российско-Американской компании (РАК), под дипломатическим прикрытием которой происходило проникновение и закрепление в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В 1818–1876 гг. флотские офицеры бесценно возглавляли русские владения в Америке. Главными правителями РАК были капитаны 1-го ранга: П. Е. Чистяков (1825–1830 гг.), М. Д. Тебенев (1845–1850 гг.), А. И. Рудаков (1853–1854 гг.), Ф. П. Врангель (1854–1859 гг.), Д. П. Максудов (1864–1867 гг.). Будущий герой обороны Петропавловска-Камчатского в 1854 г. контр-адмирал В. С. Завойко в 1840–1846 гг. в чине лейтенанта возглавлял Охотскую факторию РАК. Г. И. Невельской в 1852 г. служебные документы подписывал как «императорского русского флота капитан 1-го ранга, состоящий для особых поручений при генерал-губернаторе Восточной Сибири и управляющий делами находящейся под особым покровительством его величества Российской Американской компании в Охотском море».

Император Александр I указом от 4 сентября 1821 г. провозгласил принадлежащими Российской империи все владения по северо-западному побережью американского континента от Берингова пролива до 51 градуса северной широты, по Алеутским островам, восточному берегу Сибири, Курильским островам от Берингова пролива до южной оконечности острова Уруп, т. е. до 45 градуса северной широты. Но в 1824–1825 гг. под сильным давлением Англии и США были заключены русско-американская

и русско-английская конвенции на 10 лет, по которым разграничительная линия русских владений отодвинулась до 54-го градуса северной широты. Иностранным кораблям разрешалось заходить во все заливы и гавани на «отгороженной» территории, ловить рыбу, заниматься китобойным промыслом, торговать с аборигенами.

В июне 1850 г. под видом фактории РАК Г. И. Невельской, действуя от имени компании, основал недалеко от устья Амура зимовье Петровское. Аборигены (гиляки), как доносил офицер, «толпами приходили помогать нам и просили, чтобы мы их защитили от своеволия команд китобойных судов, Охотское море посещающих, и от тирании манджуров»¹. 7 февраля 1851 г. император Николай I повелел официально объявить Николаевский пост на Амуре лавкой (факторией) РАК, а также «сделать сношение с китайским правительством (через отправление обычным порядком листа в Пекинский трибунал) с приглашением войти с нами в объяснение касательно обеспечения устья Амура от всяких покушений иностранных держав»².

11 апреля 1853 г. Николай I разрешил Российско-Американской компании организовать на Сахалине стационарный пост и провести с этой целью вооруженную экспедицию (десант). Восточно-Сибирский генерал-губернатор Н. Н. Муравьев 15 апреля 1853 г. в специальной инструкции Г. И. Невельскому предписывал занять остров, «устроить ограды или укрепления и поставить орудия, которые из Аяна Вам будут доставлены, а также флаг Американской компании»³. Высадка произошла в сентябре 1853 г. в заливе Томари-Анива. Результатом ее стало основание здесь Муравьевского поста, а непосредственно на острове — Ильинского поста. Кроме того, РАК по предписанию правительства в 1851–1853 гг. осуществляла поставки продовольствия военным, направленным к устью Амура.

Одновременно на юге Западной Сибири начался процесс инкорпорации в российское имперское пространство формально

¹ Российско-Американская компания и изучение Тихоокеанского севера. 1841–1867: сб. док. М., 2010. С. 195.

² Там же. С. 200.

³ Там же. С. 260.

признавших вассальную зависимость казахов Среднего жуза в рамках учрежденной в 1822 г. Омской области. Это территориально-административное образование состояло из внутренних (Омский, Петропавловский, Семипалатинский, Усть-Каменогорский) и внешних (Кокчетавский, Каркаралинский, Акмолинский, Баянаульский, Аягузский и т. д.) округов. Внешние округа имели только северную границу. Аулы объединялись в волости, а волости — в округа. Окружное управление (приказ или «диван») возглавлял старший султан, осуществляющий управленческую функцию с помощью четырех заседателей: двух — от русских и двух от казахов. Казахские заседатели выбирались самим населением, но утверждались царской администрацией. Делопроизводство велось на русском и татарском языках¹.

Характерно, что, образуя кочующее вслед за номадами управление (приказам предписывалось следовать за подведомственным населением), русская администрация обещала установить порядок, прислать сельскохозяйственный инвентарь, семена, помочь в сооружении мечетей. Омская область просуществовала недолго: 6 апреля 1838 г. было принято «Положение об отдельном управлении сибирскими киргизами», на основании которого она с 1 января 1839 г. ликвидировалась и учреждалось Пограничное управление сибирскими киргизами с центром в Омске. Город Петропавловск включался в состав Тобольской губернии, а Семипалатинск и Усть-Каменогорск — в Бийский уезд Томской губернии. Параллельно в степи в 1849–1850 гг. организованы шесть новых станиц Сибирского линейного казачьего войска за счет переселенцев из Саратовской и Оренбургской губерний. Попытка сопротивления казахов усилению русского влияния под руководством Кенесары Касымова была пресечена силовыми методами.

Новый виток территориальной экспансии начался почти одновременно на юге Западной Сибири и на Дальнем Востоке. В 1846 г. отряды, посланные с Иртышской линии, основали укрепление Копал, ставшее центром образованного в 1848 г. Алатавского округа и опорным пунктом колонизации Заилийского края

¹ См.: Ремнев А. В. История образования Омской области // Степной край: зона взаимодействия русского и казахского народов. Омск, 1995. С. 28.

(Семиречья). В 1854 г. в урочище Алматы было заложено русское военное укрепление Заилийское, переименованное вскоре в Верное, а в 1867 г. получившее статус города. В 1854–1855 гг. в Семиречье началось переселение 750 семей казаков из различных поселков Сибирского казачьего войска и 200 крестьянских семей¹. 19 мая 1854 г. 2-й Сибирский комитет принял «Положение о распространении на сибирских киргизов законов империи», существенно урезавшее компетенцию суда биев и сделавшее ставку на постепенную ликвидацию властных функций султанов. Одновременно с принятием нормативного акта 19 мая 1854 г. «повелено образовать в степи две области: Семипалатинскую — с административным центром в Семипалатинске и область Сибирских киргизов — с центром в Омске. В состав Семипалатинской области вошли: киргизы, кочующие на внутренней стороне Сибирской линии, по правую сторону р. Иртыша, Кокбектинский и Аягузский внешние округа, станица Копальская с принадлежащими к ней укреплениями и землями, города Семипалатинск и Усть-Каменогорск, и укрепления Бухтарминское и Заилийское. Область же Сибирских киргизов, занимавшая правый фланг степи, составлена была из пяти округов: Кокчетавского, Кушмуринского, Акмолинского, Баянаульского и Каркаралинского»².

На Дальнем Востоке непосредственным плацдармом для продвижения русских со стороны Сибири стала выделенная в 1851 г. из Иркутской губернии Забайкальская область, на ее территории было создано Забайкальское казачье войско, личный состав которого сформировался из бывших приписных крестьян Нерчинского горного округа Кабинета. По инициативе восточно-сибирского генерал-губернатора Н. Н. Муравьева в 1854, 1855, 1858 и 1859 гг. были организованы сплавы по Амуру с целью установления военного контроля над рекой и переброски войск к устью Амура. Обычно обращается внимание на организационную и повседневную стороны этих экспедиций, и как-то игнори-

¹ См.: Малышева М. П., Познанский В. С. Начало русской колонизации Семиречья // Гуманитарные науки в Сибири. 2005. № 2. С. 70–73.

² Кашляк В. Н. Семипалатинск: от бургомистра до акима. Семей, 2007. С. 9.

руется сам факт проведения сплавов, по крайней мере до 1858 г., по территории суверенного Китая.

В 1856 г. одновременно организованы Приморская область и Сибирская военная флотилия. За четыре года объединение пополнилось 18 пароходами, в том числе закупленными в США, а также корветами, клиперами и фрегатами, переведенными с Балтики. В 1871 г. главный порт флотилии перенесли из Николаевска-на-Амуре во Владивосток. Закончилось все это, как известно, подписанием Айгунского (1858 г.) и Пекинского (1860 г.) договоров с Китаем, закрепивших за Россией левобережье Амура и Приморье. Несмотря на сопротивление Японии, не признавшей права Российской империи на Сахалин, с 1859 г. сюда морским путем начали отправлять из Европейской России каторжан, открывать здесь каменноугольные копи и строить военные посты. Экспансия была официально закреплена Петербургским договором 1875 г. с Японией об обмене Сахалина на Курильские острова.

Фаза активной экспансии в конце 1860–1870-х годов сменилась на попятное движение. Российско-Американская компания оказалась в кризисной ситуации. Первой из ее причин стала высокая затратность содержания социальной сферы колонии (снабжение населения продовольствием, выплата пенсий, содержание медицинского персонала и т. д.). Социальные траты, наряду с другими факторами, привели к финансовому кризису ЗАО. В отличие от современной ситуации, государство не разрешило хозяйствующему субъекту «сброс» социальной сферы и тем самым предопределило банкротство компании. Второй причиной стало изменение ситуации на мировом чайном рынке в 1860-х годах, РАК снова оказалась в кризисной ситуации. Она могла быть преодолена, но из-за жесткой позиции российского правительства только усугубилась¹ и завершилась продажей Российской Америки США в 1867 г. Тем самым устанавливалась четкая граница российских колонизационных процессов в северо-восточной части Евразии.

¹ См.: Петров А. Ю. Российско-Американская компания: деятельность на отечественном и зарубежном рынках (1799–1867). М., 2006. С. 280.

Пока Россия утверждалась на Амуре, существенные подвижки произошли в Семиречье, где в октябре 1862 г. отряд полковника Г. А. Колпаковского захватил кокандскую крепость Пишпек, а в 1863 г. еще две. После долгих споров Чугучакский протокол 1864 г. определил прохождение границы между Россией и Китаем, закрепил за Российской империей Алтайский и Курчумские края, озеро Зайсан, Тарбагатай, Тянь-Шань. В 1867 г. были образованы Семиреченская область и Зайсанское приставство, начавшее оформлять в российское подданство местных казахов и удалять из их кочевий китайских чиновников. Восстание в Синьцзяне отсрочило демаркацию границы на местности до 1869 г. Летом 1868 г. русские воинские отряды заняли долину реки Бухтармы от урочища Чингистай до плато Укок. Демаркация русско-китайской границы была осуществлена от Шабина-Дабага до Черного Иртыша и закреплена в протоколах от 1 и 23 августа 1869 г. После восстания дунган, уйгуров, казахов и других мусульманских народов Центральной Азии в 1864–1871 гг., оккупации Кульджинского (Илийского) края русскими войсками и его возвращения Китаю по условиям Петербургского договора 1881 г., дополненного Новомаргиланским протоколом 1884 г., завершилось русско-китайское размежевание в Верхнем Прииртышье и Центральной Азии в целом.

Прерванное в 1870-е годы движение на восток возобновилось в 1896 г. подписанием соглашения между китайским правительством и Русско-Китайским банком о строительстве железной дороги в Маньчжурии (КВЖД) и установлением концессии на нее сроком на 80 лет. В марте 1898 г. Китай передал России право на аренду южной части Ляодунского полуострова и Порт-Артура с образованием здесь Квантунской области. Маньчжурский проект являл, по нашему мнению, принципиально новый подход к внешнеполитической экспансии. Россия в очередной раз определила границы поля колонизации. Но в предшествующих случаях осваиваемая территория так или иначе включалась в состав государства. В данном случае КВЖД выступала в качестве внешней (южной) границы экспансии.

30 июля 1903 г. было образовано Дальневосточное наместничество (1903–1905 гг.) в составе Приамурского генерал-губернаторства и Квантунской области во главе с адмиралом Е. И. Алек-

сеевым. Центром новой административно-территориальной структуры стал Порт-Артур — город, построенный на арендованной у соседнего государства земле. Для согласования принципов организации взаимодействия наместника и центральных ведомств был создан Особый комитет по делам Дальнего Востока. Указом от 1 сентября 1903 г. компетенция наместника определялась как вся полнота гражданской и военной власти на Дальнем Востоке. В октябре 1904 г. Е. И. Алексеев одновременно назначен членом Государственного совета и Комитета министров. Сам же он в специальной записке «Об устройстве управления в областях Дальнего Востока» добивался предоставления права административной высылки, командования местными войсками, ведения сношений с соседними странами, права изменения административно-территориального деления в пределах наместничества, утверждения смет и раскладки земских повинностей, введения различных сборов, отчуждения казенных земель, изменения в правилах эксплуатации казенных лесов, управления водными путями сообщений и права принимать в российское подданство. «Фактически на Дальнем Востоке создавалась империя в империи», — резюмировал ситуацию И. В. Лукоянов¹.

Уже после поражения в Русско-японской войне 1904–1905 гг., краха Маньчжурского проекта и утраты Ляодунского полуострова Китайско-Восточная железная дорога продолжала использоваться в качестве основного средства экономического и военного укрепления российского присутствия в Маньчжурии. Достаточно сказать, что в 1916 г. в полосе ее отчуждения проживал каждый пятый житель российского Дальнего Востока (205,9 тыс. чел.). Здесь дислоцировались восемь пехотных, три конных полка, четыре железнодорожных батальона², сведенные в Заамурский корпус пограничной стражи, формально подчинявшийся правлению КВЖД, но в случае войны развертывавшийся в передовой армейский корпус Русской императорской армии. Маньчжурский опыт использовали для экспансии в Центральной Азии, развившейся в установлении экономического и политического

¹ Лукоянов И. В. Дальневосточное наместничество (1903–1905 гг.) // Отечественная история. 2008. № 9. С. 79.

² См.: История Дальнего Востока России. Владивосток, 2003. Т. 3. Кн. 1. С. 58, 60, 64.

преобладания России в северном Иране (1907 г.), Синцзяне и Монголии (1912 г.), объявлении протектората над Урянхайским краем (1914 г.).

Воспользовавшись начавшейся в октябре 1911 г. в Китае Синьхайской революцией, опираясь на помощь и покровительство России, феодалы Халхи 1 декабря 1911 г. в Урге провозгласили Декларацию о восстановлении независимости Монголии. Глава ламаистской церкви получил светскую власть. Правительство Китая не признало суверенитета монгольского государства, но в то же время не решилось на активные силовые действия. Монголы в 1912 г. начали осаду Кобдо. Город взяли, но благодаря русскому консулу М. Кузьминскому оставшиеся в живых китайские чиновники, военные и купцы в количестве 699 чел. через Кош-Агач, Бийск, Иркутск были переправлены в Китай. Далее монголы развернули наступление на Шара-Сумэ. 21 октября (3 ноября) 1912 г. было подписано соглашение между Россией и Монголией, согласно которому русское правительство брало на себя обязательство содействовать сохранению автономии Халхи. 23 октября (5 ноября) 1913 г. между Китаем и Россией подписана Декларация по монгольскому вопросу. Российская империя признавала суверенитет Китайской республики в отношении Внешней Монголии. В свою очередь Китай признавал ее автономию, принимал обязательства не вмешиваться во внутренние дела территории, не посылать туда войска, не содержать управленческие структуры, прекратить колонизацию. Поскольку монголы продолжали наступление на Шара-Сумэ, пытаясь присоединить Алтайский округ Китая к своей автономии, 8 (21) декабря 1913 г. был подписан предварительный договор между Китаем и Монголией о демаркационной линии между китайскими и монгольскими войсками Алтайского и Кобдоского округов. «С точки зрения международного права он любопытен тем, — замечает В. А. Моисеев, — что от имени Монголии договор подписал российский консул Кузьминский»¹.

Наконец, 25 мая (8 июня) 1915 г. между Россией, Монголией и Китаем в Кяхте было подписано Трехстороннее соглашение,

¹ Моисеев В. А. Россия и Китай в Центральной Азии (вторая половина XIX в. — 1917 г.). Барнаул, 2003. С. 288.

уточняющее международно-правовой статус Халхи как автономной области в составе Китая. Монголы признавали сюзеренитет Китая и русско-китайскую декларацию от 23 октября (5 ноября) 1913 г. и не имели права вступать в дипломатические отношения. Пекин получил право контролировать деятельность монгольского правительства путем назначения своего представителя в Ургу и его помощников в Улясутае, Кобдо и монгольской Кяхте с вооруженным конвоем. Под прикрытием этого договора Китай вскоре ликвидировал автономию Халхи.

Следствием провозглашения независимости Халхи стал этноцид в отношении казахов, кочующих в Кобдоском округе. В сентябре 1913 г. в российский Горный Алтай пришли около 5 тыс. казахов, кочевавших в верховьях рек Кобдо и Саксай. Позднее около 10 тыс. китайских казахов собрались на границе с намерением ее перейти. Российские власти не приняли беженцев, но многие из них все же перешли в Семипалатинскую область. После нормализации отношений между Китаем и Монголией в 1915 г. началась обратная миграция казахских родов в Китай. С другой стороны, русские крестьяне, старообрядцы и промышленники в начале XX в. проникали в Китайский Алтай и оседали там.

В плане развития сухопутного сообщения только в 1800 г. по тракту от Тобольска до Нерчинска наладили регулярное движение силами притрактового населения, но вплоть до 1833 г. осуществлялось окончательное устройство станций и заселение отдельных участков дороги. С этого времени и до строительства Транссибирской железнодорожной магистрали тракт функционировал в относительно нормальном рабочем режиме. Сооружение его осуществлялось за счет использования принудительного труда и в преобладающей степени посредством натуральной дорожной повинности местных крестьян. В 1887 г. был введен повозный сбор с проходящих возов с товарами (колебался на разных участках от 70 копеек до 2 рублей 35 копеек с пуда), за счет которого содержались дорожные инженеры, техники и мастера, надзирающие за состоянием трассы, и нанимавшиеся в случае необходимости рабочие. Извоз первоначально осуществляли государственные ямщики, затем — по подряду и в качестве

частного промысла — жители притрактовых селений, местные крестьяне. По определению О. Н. Катионова, «Московско-Сибирский тракт, являясь главной сухопутно-транспортной коммуникацией Сибири, представлял собой сложноорганизованное государственно-частное предприятие мануфактурного типа»¹. Помимо главной магистрали в Азиатской России к 1897 г. действовало еще 37 трактов.

Состояние коммуникации, особенно в зимнее время, обеспечивало достаточно высокую скорость передвижения. Например, правительственные курьеры проезжали расстояние в 6 тыс. верст от Петербурга до Иркутска за 21 день (285 верст в сутки). Стабильно увеличивались грузовые перевозки. Их объем вырос (судя по транзиту через Томск) с 10 тыс. пудов в 1802 г. до 4,5 млн пудов в 1880–1890-е годы². Основную массу грузов перемещали частные извозчики из крестьян и мещан при помощи «связки», которая состояла из пяти подвод и управлялась одним возчиком. Во второй половине XIX в. все больший объем стали брать на себя фирмы-доставщики. В это время на участке Иркутск–Томск ежегодно перемещали около 5 млн пудов грузов. Для обеспечения перевозок требовалось около 30 тыс. лошадей, на содержание которых ежегодно расходовали около 2,5 млн пудов сена и овса. Расстояние в 1 500 верст обозы с товаром проходили за 40 дней. Каждый доставленный пуд груза из Томска в Иркутск обходился в 2–4 рубля, поэтому извоз был важной статьей дохода местного населения³.

Однако гужевые перевозки имели пределы: если рыночная цена переставала окупать стоимость товара и транспортные издержки, то дальние перевозки (более 100 верст) становились нецелесообразны. Поэтому гужевой транспорт не давал возможно-

¹ Катионов О. Н. Московско-Сибирский тракт как основная транспортная коммуникация Сибири (30-е гг. XVIII — 90-е гг. XIX в.): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Омск, 2006. С. 131.

² См.: Катионов О. Н. Московско-Сибирский тракт и его жители в XVII–XIX вв. Новосибирск, 2005. С. 192; Бойко В. П. Томское купечество в XVIII–XIX вв.: из истории формирования сибирской буржуазии. Томск, 1996. С. 131.

³ См.: Пронин В. И. Дорожная сеть Сибири и ее влияние на развитие внутреннего рынка в период капитализма // Хозяйственное освоение Сибири. История. Историография. Источниковедение. Томск, 1991. Вып. 1. С. 140.

сти выравнивать цены на местных рынках. Когда в голодном 1891 г. встал вопрос о гужевой доставке хлеба с Алтая в Тюмень для последующей отправки по железной дороге в Казань, от проекта пришлось отказаться, потому что при цене пуда зерна на Алтае 50 копеек перевозка его на лошадях обходилась в полтора рубля.

Новый этап освоения изучаемой территории был связан с началом строительства Транссибирской железнодорожной магистрали. В 1885 г. завершилось сооружение ветки от Екатеринбурга до Тюмени. Изыскательские работы по линии железной дороги от Челябинска до Владивостока начались в 1887 г., а строительство ее — в 1891 г. Грандиозный транспортный проект привел к созданию специального межведомственного органа управления — Комитета Сибирской железной дороги (КСЖД). В 1894 г. первый поезд прибыл в Омск, в 1897 г. — в Красноярск, в 1898 г. — в Иркутск. В 1903 г. завершилось строительство КВЖД. Кругобайкальский участок сдали в эксплуатацию в 1905 г. Сооружение Амурского участка Транссиба закончили в 1913 г., а моста через Амур в Хабаровске — в 1916 г. В 1913 г. начались эксплуатация железной дороги Тюмень–Омск и сооружение ответвлений от Транссиба на средства специально созданных акционерных обществ: Новониколаевск–Барнаул–Семипалатинск (с ответвлением до Бийска), Юрга–Кольчугино (с ответвлением до Кемерово), Ачинск–Минусинск, Татарск–Славгород. Реки стали выполнять функцию подъездных путей к железным дорогам, на их пересечении развивались крупные транспортно-распределительные узлы и центры переработки сельскохозяйственной продукции (Курган, Тюмень, Омск, Новониколаевск, Барнаул). Годовой грузооборот только Сибирской железной дороги с 1900 по 1913 г. вырос с 44 до 355 млн пудов, постоянно росли перевозки пассажиров: 1897 г. — 609 тыс. чел., 1905 г. — 1,85 млн чел., 1912 г. — 3 млн чел.¹

Пока налаживалась система сухопутных маршрутов, на речном транспорте региона начался технический переворот. Первый

¹ См.: Рабочий класс Сибири в дооктябрьский период. Новосибирск, 1982. С. 366; Коптелов В. Т. Великий Сибирский путь от Александра III до Николая II. Исторический очерк. Тюмень, 2003. С. 100; История промышленности Новосибирска. Новосибирск, 2004. Т. 1. С. 120.

пароход «Основа» в 1845 г. впервые совершил коммерческий рейс от Тюмени до Тобольска. В 1860 г. число паровых судов только в Западной Сибири не превышало 10, в 1870 г. их было 22, в 1880 г. — 37, в 1890 г. — 69, в 1893 г. — 102. Водоизмещение их достигало 40 тыс. пудов, мощность паровых двигателей — 40–120 лошадиных сил. Они имели деревянные корпуса, в качестве топлива повсеместно использовались березовые или сосновые дрова, заготавливаемые по контрактам с пароходовладельцами крестьянами прибрежных деревень и складываемые через равные расстояния (50–60 верст). На борт брали в среднем до 30 кубических сажень дров, которые матросы заносили вручную.

В течение XVIII–XIX вв. использовался комбинированный (водно-сухопутный) способ перевозки людей и грузов из Европейской России до бассейна р. Лены в период навигации с использованием местных рек и специально построенного в 1888 г. Обь-Енисейского канала. Однако его сооружение не решило проблему из-за низкой пропускной способности и начавшегося в 1891 г. строительства Транссибирской железнодорожной магистрали.

По мере увеличения числа паровых судов на водном транспорте появлялись акционерные объединения перевозчиков. Развитие частного судоходства по рекам Сибири позволило во второй половине XIX в. перейти к комбинированию грузовых и пассажирских перевозок за Уралом. Основная часть грузов и ссыльных накапливалась зимой-весной в Тюмени и с началом навигации пароходами отправлялась в Томск, в обратный рейс забирались товары, привезенные гужом с востока. Из Томска грузы и пассажиры, доставленные из Тюмени, по тракту отправлялись в Восточную Сибирь. Зимой все перевозки осуществлялись по Московско-Сибирскому тракту. Примерно такую же картину можно было наблюдать в Ленском речном бассейне: грузы и люди добирались в Якутск по реке, зимой действовал сухопутный, в том числе по льду р. Лены, Якутский тракт до Якутска.

Благодаря появлению парового флота и подвижной деятельности красоярского купца 1-й гильдии М. К. Сидорова с 1860-х годов приобрела практические очертания проблема организации торговых рейсов из европейских портов в устье Оби и Енисея через Карское море. По сведениям Императорского Русского географического общества (ИРГО), в 1869 г. у Новой Земли и

восточнее промышляло 24 иностранных зверобойных судна, а в 1870 г. — уже свыше 60¹. По инициативе и при финансовой поддержке М. К. Сидорова капитан Д. Виггинс и шведский профессор А. Э. Норденшельд осуществили ряд удачных плаваний по Карскому морю, а в 1878–1879 гг. под руководством последнего было совершено первое сквозное плавание на паровой барке «Вега» по Северному морскому пути с выходом через Берингов пролив в Тихий океан. В 1878 г. барнаульский пароходовладелец М. Е. Функ предпринял плавание на пароходе «Луч» из Томска в Обскую губу, где был осуществлен обмен 23,5 тыс. пудов сибирской пшеницы на 15 тыс. пудов импортных товаров гамбургского купца О. Барднинга, доставленных на зафрахтованном датском пароходе «Нептун».

Предпринятые акции пробудили интерес сибирских и иностранных капиталистов к торговому мореплаванью к устьям Оби и Енисея. В российское Министерство финансов начали поступать ходатайства о беспошлинном ввозе сюда импортных товаров, который вследствие этого был разрешен (за исключением мануфактуры, чая, крепких спиртных напитков, пива, сахара и сигар). Всего по официальным данным с 1887 по 1903 г. ввезли 175 530 пудов товаров².

Вопрос о порто-франко поднимался на проходившем в Иркутске в 1906 г. Особом совещании о путях сообщения в Сибири. Его участники осторожно высказались за организацию регулярного торгового мореплавания из устьев Оби и Енисея, для чего «необходимо следующее: 1) дальнейшее его изучение, особенно относительно передвижения льдов в Карском море, 2) улучшение его в смысле устройства предупредительных знаков и остановочных пунктов, связанных между собой телеграфом и 3) установление или абсолютного или относительного порто-франко»³. Обсуждение вопроса о порто-франко затем перенес-

¹ См.: Сичкарев В. И. История судоходства в Сибири, Арктике и на Дальнем Востоке. Новосибирск, 2006. Ч. 3. Кн. 1. С. 83.

² См.: Шиловский М. В. Проблема введения порто-франко в азиатском секторе российской Арктики в последней четверти XIX — начале XX в. // Азиатская Россия: люди и структуры империи. Омск, 2005. С. 461.

³ Труды совещания 1906 г. в Иркутске о путях сообщения в Сибири. Иркутск, 1906. Т. 1. С. 54.

лось в III Государственную думу, в которой 11 июня 1908 г. за подписью 34 депутатов был внесен на обсуждение законопроект «О порто-франко в устьях Оби и Енисея, как мере оживления севера Сибири и установления Северного морского пути». Однако правительство с подачи Министерства торговли и промышленности негативно отнеслось к законопроекту и блокировало его принятие. Лишь 14 июля 1915 г. беспшлинный ввоз санкционировали (на период Первой мировой войны) в устье Енисея. В 1916 г. был разрешен на такой же основе ввоз иностранных товаров через Берингов пролив в устья Колымы и Лены. Окончательно порто-франко в устьях Оби и Енисея утвердилось 22 февраля 1917 г.

Интенсивное хозяйственное освоение Русской Америки остро поставило вопрос о транспортных коммуникациях с этой территорией. Снабжение Российско-Американской компании всем необходимым и вывоз на материк пушнины осуществлялись через Охотск. Навигация до Ново-Архангельска была только летом. Поэтому возник проект организации в интересах РАК кругосветного плавания, реализованный впервые в 1803–1806 гг. на военных шлюпах «Надежда» и «Нева» под командованием капитан-лейтенантов И. Ф. Крузенштерна и Ю. Ф. Лисянского. Всего в первой половине XIX в. было совершено около 40 кругосветных плаваний, по большей части — в интересах РАК (руководителями этих экспедиций были Л. А. Гагемейстер, В. М. Головин, О. Е. Коцебу, Г. С. Шишмарев, М. И. Васильев, М. П. Лазарев, Ф. П. Литке, М. Н. Станюкович и др.)¹. Помимо доставки грузов для компании, экипажи кораблей занимались исследовательской деятельностью. Каждому из них поручалось описание какого-либо региона. Шло уточнение карты Мирового океана. Так, в 1826–1829 гг. на шлюпах «Сенявин» и «Моллер» Ф. П. Литке и М. Н. Станюкович обследовали и описали побережье Берингова и Охотского морей, полуостров Аляску. В июле 1849 г. Г. И. Невельской на военном транспорте «Байкал», действуя от имени РАК, открыл судоходный пролив в устье Амура, доказав, что Сахалин является островом.

¹ Чернавская В. Н. Кругосветные плавания российских моряков // Россия и АТР. 1996. № 3. С. 26.

Проблема оперативной связи Сибири с Европейской Россией и прежде всего с Петербургом начала решаться в 1724 г. учреждением ежемесячной почты до Тобольска (с 1733 г. она стала отправляться два раза в месяц, с 1744 г. — еженедельно, а с 1754 г. — два раза в неделю). Основная часть почтовых отправок была казенной, а после учреждения в 1800 г. Сибирского почтамта в Тобольске для перевозки стали принимать и частные отправления горожан. Во второй половине XIX в. в Иркутске почту из Москвы получали ежедневно, а отправляли три раза в неделю (по понедельникам, средам и пятницам). Кроме того, действовали Якутская и Заморская (за Байкал) почты.

С 1857 г. в сибирских губерниях и областях началось издание губернских (областных) ведомостей. Как установил В. В. Швецов, «ведомости учреждались как, главным образом, административно-информационное издание, организационно, юридически и финансово входившее в систему губернского управления. Отдельная функция идеологического воздействия этих газет на население первоначально не предусматривалась. Точное печатное воспроизведение и тиражирование, обязательное принятие к сведению и исполнению общегосударственных законов, постановлений и предписаний местных властей, касавшихся самых разнообразных предметов административной, общественной и хозяйственной жизни губернии, уже должны были соответствующим образом воздействовать на читателя»¹.

В 1860-е годы в Сибири появился новый вид оперативной связи — телеграф. Его сооружение было связано прежде всего с военно-политическими соображениями, с обострением борьбы европейских государств за влияние на Дальнем Востоке. В 1858 г. восточно-сибирский генерал-губернатор граф Н. Н. Муравьев-Амурский в докладной записке министру иностранных дел А. М. Горчакову отмечал, что «денег на Сибирский телеграф жалеть нельзя, т. к. в Японии и Китае утвердились Англия, Франция, Америка, и при всем нашем искусстве мы не сумеем выдворить этих господ, если сообщения наши со столицей останутся в пер-

¹ Швецов В. В. Формирование и развитие губернской официальной прессы Сибири во второй половине XIX — начале XX века: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Томск, 2014. С. 27.

вобытном состоянии»¹. На основе рекомендации 2-го Сибирского комитета, а также в результате настойчивых ходатайств военных и сибирских торгово-промышленных кругов 15 марта 1859 г. император Александр II утвердил специальное положение о сибирском телеграфе.

Строительство телеграфа началось весной 1861 г. по маршруту Казань—Оханск—Пермь—Екатеринбург—Тюмень—Омск. Телеграфное сообщение до Тюмени открылось 27 декабря того же года, до Омска — в ноябре 1862 г., в октябре 1863 г. первая телеграмма пришла в Томск, 28 ноября — в Красноярск, 21 декабря 1863 г. телеграф заработал в Иркутске. После завершения строительства линии Омск—Иркутск на Омской телеграфной станции работали три аппарата: один — в направлении Казани, а два — в направлении Иркутска². В начале января 1868 г. телеграфное сообщение открылось в Чите, Нерчинске и Сретенске. Сибирская телеграфная магистраль стала вскоре самой протяженной в мире (8 330 верст). От основной линии стали сооружаться ответвления: в 1868 г. — от Томска до Барнаула и далее до Змеиногорска, в 1871 г. — до Тары, в 1872 г. — от Омска до Семипалатинска. В первый год после открытия всей магистрали до Владивостока (1872 г.) на 79 телеграфных станциях обработали 432 412 телеграмм. С 1885 по 1887 г. общее число телеграмм по сибирским почтово-телеграфным округам (Омскому, Томскому, Иркутскому, Забайкальскому и Приамурскому) выросло с 2 402 981 до 2 976 149³. Транссибирская линия электросвязи стала важным звеном в мировом телеграфном обмене. В 1873 г. Владивосток связали подводным кабелем с Нагасаки и Шанхаем. В последнем кабель соединили с английским телеграфом. Так начала функционировать единая система мировой электросвязи, соединившая четыре континента.

Во многом исходя из интересов управленческих структур началась телефонизация городов региона. Так, в губернском Тобольске телефонная станция на 47 номеров открылась в 1895 г. Среди

¹ Шапошников Г. Н. Сибирский телеграф: геополитический аспект // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. 2004. № 1. С. 93.

² См.: Миркин В. В., Морев В. А. История связи Западной Сибири в 1860–1940-е гг. Томск, 2008. С. 85.

³ См.: Там же. С. 87, 90.

ее абонентов доминировали учреждения и официальные лица: губернатор, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, председатель губернского суда, губернский прокурор, начальник губернского жандармского управления, губернский казначей, губернское управление, канцелярия губернатора, отделение государственного банка, городская управа, городское полицейское управление, тюрьма и т. д.¹ В Омске уже в 1884 г. специальная телефонная линия соединяла канцелярию генерал-губернатора со штабами воинских частей. Отдельная сеть была у местных железнодорожников и полицейских. В начале XX в. телефон стал неотъемлемым элементом управленческих структур крупных городов Сибири. В мемуарах томского городского головы А. И. Макушина, посвященных погрому в городе 20–22 октября 1905 г., постоянно встречаются следующие выражения: «Телефон из народной библиотеки требовал и пропуска пищи, и освобождения. Матери из разных мест требовали того же», «В виду категоричности требования телефонирую губернатору... Кроме того, телефонирую в городскую пожарную команду», «Кузьмин откуда-то телефонирует, что “милиционеры” встретились с толпой и стреляли»².

Существенные подвижки произошли в XIX — начале XX в. в структуре и основных направлениях деятельности Русской православной церкви в Азиатской России. Были открыты (путем выделения из Тобольской и Иркутской епархий) Томская (1834 г.), Красноярская (1861 г.), Якутская (1870 г.), Читинская (1894 г.), Омская (1895 г.), Благовещенская (1899 г.), Владивостокская и Камчатская (1916 г.) епархии. Их руководители назначались в подавляющем большинстве случаев из уроженцев Европейской России. Так, из 13 томских архиереев за 1834–1917 гг. 12 появились на свет в Владимирской, Воронежской (двое), Калужской (двое), Костромской, Нижегородской, Петербургской, Самарской, Саратовской, Тверской губерниях и г. Москве. В Томской губернии родился только преосвященный Мефодий (М. Л. Герасимов), воз-

¹ См.: Миркин В. В., Морев В. А. История связи Западной Сибири в 1860–1940-е гг. ... С. 111–112.

² ГАНО. Ф. П. 5. Оп. 2. Д. 179. Л. 1, 8.

главлявший епархию с декабря 1912 по 2 августа 1914 г. Восьмилетним ребенком вместе с родителями, братьями и сестрами оказался на Алтае будущий епископ, а затем архиепископ Томский и Алтайский Макарий (М. А. Парвицкий). Все они были выходцами из духовной среды: пятеро — из семей священников, восемь — из семей причетников, пономарей, дьяконов. За исключением Макария (окончил Тобольскую духовную семинарию), все получили высшее духовное образование в академиях Петербурга (пятеро), Москвы (трое), Киева (трое), Казани (один)¹.

Все томские архиереи, так же как и их сибирские коллеги, к моменту назначения на кафедру имели богатый жизненный и профессиональный опыт, были вхожи в кабинеты губернаторов. И последние, как правило, по прибытии к новому месту службы первый визит наносили архиерею. Так сделал в феврале 1862 г. новый начальник Енисейской губернии генерал-майор П. Н. Замятин, посетивший епископа Никодима. «Со мной обошелся вежливо и близко, — зафиксировал он в дневнике, — изъявил готовность содействовать мне, в чем будет нужно по службе»².

Немногие из священников пытались конфликтовать и наставлять светскую власть. В частности, иркутский архиепископ Ириней (Нестерович) после назначения на кафедру в 1830 г. решительно выступил против привилегии генерал-губернатору А. С. Лавинскому, для которого в Тихвинской церкви устроили особое возвышение, при этом перед началом службы священник делал ему с дочерью особый поклон, а до их прибытия богослужение не начиналось. Противостояние завершилось отстранением преосвященного «по расстройству его умственных способностей»: 20 сентября 1831 г. он явился на гауптвахту, «встал среди фронта солдат и произносил речи к солдатам и народу, собравшемуся на площади прямо гауптвахты, не совсем приличные и неуместные». Архиерея взяли под домашний арест, а затем под конвоем отправили в Петербург³. Первый томский епископ Ага-

¹ См.: Исаков С. А., Дмитриенко Н. М. Томские архиереи: Биографический словарь. 1834–2002. Томск, 2002.

² Бердников Л. П., Лони́на С. Л. Два века красноярского самоуправления. История и современность (1822–1917). Красноярск, 2003. С. 101.

³ См.: Иркутск в панораме веков: Очерки истории города. Иркутск, 2002. С. 199–200.

пит, по свидетельству современника, «...делал замечания и даже выговоры властям, например, если они не придут в церковь к обедне и в высокаторжественные дни», за что светские и духовные лица писали на него жалобы, а он должен был «отписываться»¹. Непримируемую вражду между красноярским губернатором Я. Г. Гололобовым и местным епископом Никоном (Бесоновым) прервала революция 1917 г.

Первые публичные посягательства на авторитет РПЦ и ее иерархов в регионе относятся к периоду революции 1905–1907 гг. О событиях конца 1905 г. в Чите местный епископ Мефодий вспоминал: «Это было грандиозное посрамление царской особы, всех верноподданных. Не раз, когда в церкви шла служба, до меня доносилось с улицы пение этой разбойничьей песни “Марсельезы”; ораторы водили публику на свои митинги посвящать ее во все тайны своего красноречия. Я послал своего человека послушать, о чем говорится на этих митингах, — так Боже мой, какие ужасы он мне сообщил! Там посрамлялась царская особа, травили всех административных лиц, Холщевникова [военный губернатор Забайкальской области. — *Д. Ш. и М. Ш.*] называли царской собакой, а меня волшебником, который, дескать, околдовал солдат присягой. Да, было тяжкое время»². В Томске 21 октября 1905 г. епископу Макарию не удалось уговорить громадную толпу разойтись, а затем лично остановить разграбление магазинов. Тем не менее уже 24 октября он провел собрание духовенства и церковных старост с целью организации сбора средств для пострадавших от погрома. Благодаря Мефодию удалось избежать смертной казни ряду читинских революционеров. Несмотря на отдельные антиклерикальные выступления, в 1905–1907 гг., по мнению В. И. Косых, «идейных противников церкви и духовенства среди рабочих было совсем немного, а основная часть крестьянства доверяла духовенству и поддерживала его»³.

Ситуация существенно изменилась к 1917 г. К этому времени подспудно происходили процессы, усугубившие кризис РПЦ.

¹ Исаков С. А., Дмитриенко Н. М. Томские архиереи... С. 13.

² Сибирские вопросы. 1906. № 1. С. 80.

³ Косых В. И. Забайкальская епархия накануне и в годы Первой русской революции. Чита, 1999. С. 116, 127.

Прекратилась миссионерская деятельность по обращению в православие старообрядцев и язычников. Усиливался религиозный абсентеизм старожилов, оказавший влияние на часть переселенцев. Традиционно негативным было отношение к приходскому духовенству. «Церковь была прислужницей властей, а пастыри — чиновниками духовного ведомства, вполне зависящими от произвола высших духовных и светских властей, — констатировал в эмиграции генерал П. И. Залесский. — Духовенство скорее плелось по протоптанной стезе серой деревенской жизни — с ее заботами о хлебе насущном и всяких “достатках”, и вообще о всем совершенно земном! Не только духовного экстаза и божественного огня не было у деревенского духовенства, но оно не светило даже в виде дымных лучинок! “Поп” в устах народа был синонимом алчности и олицетворением земных забот. Исправная бричка, сытые лошадки, румяная и многочадная попадья, обильное хозяйство на церковных землях и чистенький домик при церкви — вот идеалы русского сельского священника»¹.

Внешне ничто не предвещало трагической развязки. Более того, во время Первой мировой войны практически прекратились крестьянские антицерковные выступления на изучаемой территории. Но сразу же после свержения самодержавия крестьянские сходы принимали решения отобрать земельные наделы у причтов и монастырей, отстранить некоторых священников от исполнения обязанностей за грубость и «за склонение народа к старому режиму», отменить плату за требы и т. д.²

Главным содержанием правительственной политики по отношению к региону в XIX — начале XX в., по меткому замечанию А. В. Ремнева, «продолжало оставаться стремление охранять и сохранять»³. Наглядно данное обстоятельство отразилось в струк-

¹ Залесский П. И. Грехи старой России и ее армии // *Философия войны*. М., 1995. С. 155, 162.

² См.: Шиловский М. В. Томская епархия Русской православной церкви во время Первой мировой войны // *Труды Тобольской комплексной научной станции УрО РАН*. Тобольск, 2014. Вып. 4. С. 232–233.

³ Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. Омск, 1995. С. 28.

туре государственных расходов на Сибирь. В 1819 г. военные затраты составили 69 % расходной части местного бюджета, содержание аппарата управления и духовенства — 11,8 %, компенсация издержек кабинетских заводов — 21,6 %, содержание заключенных — 2,2 %, расходы на образование — 0,8 %¹.

В первые месяцы правления императора Александра I сенатору И. О. Селифонтову была поручена ревизия управленческой системы Сибири, а в 1803 г. в чине тайного советника его назначили руководителем единого Сибирского генерал-губернаторства с центром в Иркутске. Согласно специально разработанной инструкции, высшее должностное лицо территории имело право назначения и увольнения чиновников, за исключением губернаторов, вице-губернаторов и начальников губернских палат, имевших свои «особенные начальства» в Петербурге. Особо предписывалось искоренять «дух ссоры и ябеды», что давало чиновникам право пресекать какие-либо жалобы на действия местной администрации в центральные управленческие структуры, распространенные во второй половине XVIII в. Опираясь на предоставленные полномочия, Селифонтов в 1804 г. добился выделения Томской губернии из состава Тобольской, уменьшил число уездов. В 1803 г. были образованы Камчатская область и Охотское предварительное управление. В 1805 г. учреждена Якутская область и упразднено Нерчинское областное управление. Генерал-губернатор отдал нескольких губернаторов под суд. Однако постепенно началась борьба с его произволом традиционным для региона способом — посылкой жалоб в Петербург. В результате ревизии, проведенной графом Ю. А. Головкиным в 1805 г., Селифонтова отправили в отставку с воспрещением въезда в столицу, а на его место назначили ставленника А. А. Аракчеева тайного советника И. Б. Пестеля, который находился в должности с 1806 по 1819 г.

Значительное воздействие на процесс преобразования системы административно-территориального деления Сибири и организацию управления оказала министерская реформа 1802 г. и усиление отраслевого принципа управления. Для осуществления новых административных преобразований был учрежден

¹ См.: Карцов В. Г. Декабрист Г. С. Батеньков. Новосибирск, 1965. С. 75–77.

I Сибирский комитет (1821–1838 гг.). По предложению М. М. Сперанского, в очередной раз ревизовавшего Сибирь в 1819–1821 гг., межведомственный орган обсудил и одобрил, а император Александр I 22 июля 1822 г. утвердил пакет из 10 законов, получивших название «Сибирское учреждение» («Учреждение для управления сибирских губерний», «Устав об управлении инородцами», «Устав об управлении киргиз-кайсаками», «Устав о ссыльных», «Устав об этапах», «Устав о сухопутных сообщениях», «Устав о городских казаках», «Положение о земских повинностях», «Положение о хлебных запасах», «Положение о долговых обязательствах между крестьянами и между инородцами»).

Согласно «Сибирскому учреждению», Азиатская Россия разделялась на два генерал-губернаторства: Западно-Сибирское с центром в Тобольске (с 1839 г. в Омске) и Восточно-Сибирское с центром в Иркутске. К первому относились Тобольская, Томская и образованная в 1823 г. Омская область; ко второму — Иркутская и образованная в 1822 г. Енисейская, Якутская области, Охотское и Камчатское приморские управления и Троицкосавское пограничное управление. Губернии делились на округа, организованные вместо уездов, округа включали волости и инородные управы.

Существенная особенность сибирского генерал-губернаторского управления заключалась в создании при генерал-губернаторах Советов Главных управлений, а также губернских и окружных советов. Автор реформы М. М. Сперанский предлагал организовать функционирование местной власти на принципах законности, разделения и единства властных полномочий, создания противовесов единоличной власти на всех уровнях управления. Так, Главные управления должны были осуществлять связь с высшими и центральными государственными учреждениями и являться частью «министерского установления, действующего на месте».

Совет Главного управления учреждался под председательством генерал-губернатора в составе трех представителей от министерств (внутренних дел, юстиции и финансов) и трех членов в качестве производителей дел, назначаемых по представлению генерал-губернатора. Члены-производители возглавляли три отделения канцелярии Совета. Орган имел лишь совещательные

функции. Однако, хотя его постановления не имели обязательного характера, в случае наличия разногласий между членами Совета или несогласия с мнением генерал-губернатора возникало право особого мнения, которое фиксировалось в журнале заседаний и сообщалось в Петербург. «Таким образом, — резюмирует А. В. Ремнев, — закон предоставлял легальную возможность не соглашаться с мнением начальника, и, кроме того, это означало появление официального канала для поступления информации в центр»¹.

По аналогии с Главными управлениями функционировали управления на губернском (областном) и окружном уровнях. В губернии учреждались общее и частное (отраслевое) управления. В губернский Совет под председательством губернатора входили председатели учреждений и губернский прокурор. Частное губернское управление состояло из губернского правления, казенной палаты, губернского суда и прокурора. В состав органа входил особый председатель и четыре советника, один из которых управлял экспедицией о ссыльных. От губернатора зависели назначение и увольнение большинства чиновников в губернии, а также представление их к повышению в классном чине и наградам. Он имел право пересматривать уголовные дела. Областные управления являлись сокращенным вариантом губернских.

Округа подразделялись на многолюдные, средние и малолюдные. Лишь в первом случае предусматривался полный набор государственных учреждений. В общее окружное управление входили окружной начальник и окружной совет из глав местного частного городского и окружного управления, окружного стряпчего и канцелярии. Окружному совету поручались общий надзор и особые меры управления (общая проверка казенных сумм и имущества, ревизия недоимок, составление списка справочных цен и т. д.). В компетенцию частного окружного управления входили: полиция, хозяйство, суд и надзор, что осуществлялось земским судом, казенным управлением (казначейство, соляное и винное управление, землемерная часть), окружным судом и окружными стряпчими. Земские суды курировали крестьянское

¹ Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь... С. 84.

самоуправление, доводили до него постановления властей, принимали экстренные меры в чрезвычайных обстоятельствах (стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии), контролировали состояние хлебозапасных магазинов, надзирали за ссыльными. Камчатское и Охотское приморские управления и Троицкосавское пограничное управление организовывались на общих началах с окружными управлениями. Отличительной чертой последнего было то, что во главе его стоял пограничный комиссар и не создавалось окружного совета.

В целом реформа 1822 г. «означала победу бюрократического начала в сибирском управлении, поскольку М. М. Сперанский отказался от привлечения к управлению выборных представителей от местного населения. Впоследствии, именно это обстоятельство сделало реформу губернской администрации малоэффективной»¹.

Отдельные элементы «Сибирского учреждения» 1822 г. не были реализованы («Устав о сухопутных сообщениях»), а другие встретили противодействие местных чиновников и прежде всего генерал-губернаторов². Не удалось, в частности, распространить на регион «Общий наказ гражданским губернаторам» 1837 г.³ Низкая эффективность деятельности и коррумпированность местных чиновников заставили верховную власть прибегать к таким чрезвычайным методам контроля, как ревизии (Б. А. Куракина и В. К. Безродного — в 1827 г., И. И. Гогеля — в 1831 г., К. В. Чевикина — в 1836 г., Н. Н. Анненкова — в 1851 г.). Результатом последней из них стало создание II Сибирского комитета (1852–1864 гг.). Приступая к деятельности, межведомственный орган выяснил, что ежегодно Сибирь приносила государству доход в сумме 19,7 млн рублей серебром. Из этой суммы на содержание мест-

¹ Дамешек И. Л. Сибирские реформы М. М. Сперанского как проявление имперского регионализма // Государственные реформы М. М. Сперанского в исторической ретроспективе. Новосибирск, 2005. С. 47.

² См.: Ремнев А. В. Управление Сибири в 1820–1880-х гг.: сибирский вариант имперского регионализма // Вопросы истории Сибири в новое время. Новосибирск, 2013. Вып. 3. С. 58–63.

³ См.: Растягаева Г. И. К вопросу о реализации «Общего наказа гражданским губернаторам» 1837 г. в Западной Сибири // Государственные реформы М. М. Сперанского в исторической ретроспективе. Новосибирск, 2005. С. 105–108.

ного управления тратилось 2,34 млн рублей, на военные цели — около 1,5 млн. Чистый доход исчислялся в 15,96 млн рублей. Из этой суммы в пользу Кабинета перечислялся доход от горнозаводского производства в горных округах Кабинета и ясак на общую сумму 2 975 тыс. рублей. Остальные 12 885 тыс. рублей составляли доход государственного казначейства¹.

Комитет установил действенный контроль за деятельностью сибирской администрации, стимулировал переселение государственных крестьян из Европейской России, санкционировал введение частной собственности на землю в Западной Сибири, реорганизовал управление образованием в регионе, существенно увеличил квоту обучающихся за государственный счет сибирских студентов в вузах Казани, Москвы, Петербурга. Однако некоторые вопросы оказались неразрешимыми. Утопичной для реалий середины XIX в. стала идея создания дворянского сословия в Сибири, не удалось образовать здесь и образцовое крестьянское волостное управление. В целом межведомственный орган повысил управляемость регионом, но ему не удалось выработать комплексный подход к освоению Азиатской России.

Во второй половине XIX в. внутренняя политика самодержавия в регионе была направлена на ликвидацию особого статуса территории в системе имперского управления и даже самой дефиниции «Сибирь». В 1882 г. было упразднено Западно-Сибирское генерал-губернаторство и Омск стал административным центром Степного генерал-губернаторства в составе Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской областей. В 1887 г. Восточно-Сибирское генерал-губернаторство переименовано в Иркутское. Соответственно, образованный в ходе военной реформы в 1865 г. Западно-Сибирский военный округ в 1882 г. преобразован в Омский с включением в него Тобольской, Томской губерний и Степного генерал-губернаторства. Через два года (в 1884 г.) Восточно-Сибирский военный округ был разделен на Иркутский и Приамурский. Тогда же произошло административное обособление Дальнего Востока путем образования Приамур-

¹ См.: Волчек В. А. Осуществление имперской политики на восточных окраинах России в деятельности Второго Сибирского комитета. Новосибирск, 2006. С. 96.

ского генерал-губернаторства, в которое вошли Забайкальская (1884–1906 гг.), Камчатская (с 1909 г.), Приморская и Амурская (с 1858 г.), Квантунская (1898–1905 гг.) области.

В определенной степени подобная позиция властей обуславливалась опасениями в отношении сепаратистских настроений сибиряков. Они приобрели конкретные очертания после ареста ряда сторонников сибирского областничества (Г. Н. Потанина, Н. М. Ядринцева, С. С. Шашкова, Н. С. Щукина, Ф. Н. Усова и др.) и изъятия у них в мае-июне 1865 г. рукописных прокламаций «Сибирским патриотам» и «Патриотам Сибири», в которых содержался призыв к борьбе за независимость Сибири посредством вооруженного восстания. После его победы декларировалось образование здесь демократической федеративной республики по типу США¹. Установить авторов следствию не удалось, и тогда областников обвинили и осудили за сепаратизм и подготовку отделения Сибири от Российской империи. Причем даже жандармы не верили в возможность реализации сепаратистских замыслов. Так, донос ссыльного В. Анненкова (М. Арсеньева) в 1868 г. о якобы готовящемся в Восточной Сибири заговоре, имеющем целью отделение Сибири, деятельный член омской следственной комиссии по делу областников жандармский полковник В. П. Рыкачев назвал вздорным и заметил: «В Сибири числится 4 миллиона жителей, которые занимают территорию около 260 тыс. квадратных миль. Какой же должен быть заговор, как сильна должна быть личность, стоящая во главе его и какими он должен обладать средствами, чтобы возбудить эти 4 миллиона к сепаратизму?»².

Однако, несмотря на постепенную нивелировку особого положения Сибири в составе Российской империи, исследователи единодушно констатируют отсутствие у власти целенаправленной региональной политики, прежде всего в области хозяйствен-

¹ См. об этом: Шиловский М. В. Сибирское областничество в общественно-политической жизни региона во второй половине XIX — первой четверти XX в. Новосибирск, 2008. С. 39.

² Цит. по: Шиловский М. В. Сибирские областники в общественно-политическом движении в конце 50-х — 60-х годах XIX века. Новосибирск, 1989. С. 135–136.

ного освоения¹. Подводя ее итоги в XIX в., А. В. Ремнев верно, на наш взгляд, констатировал: «Оставляя, по сути дела, открытым вопрос — колония Сибирь или провинция, самодержавие так и не смогло выработать четко очерченного курса по отношению к Сибири. Отсутствие теоретически осмысленной региональной политики, как и сегодня, приводило к непоследовательности в правительственных действиях»². Вместе с тем созданная в первой четверти XIX в. система управления Азиатской Россией не могла эффективно действовать во второй половине XIX в. Главным направлением имперской политики по всем территориям стала инкорпорация окраин в империю. «В отличие от первой половины века, — заметил по этому поводу Л. М. Дамешек, — когда в основе окраинной политики лежали принципы регионализма, со второй половины столетия в основе имперских подходов к управлению окраинами преобладающим стал жесткий централизм, подразумевающий унификацию и стандартизацию форм управления и государственно-административных структур»³.

В начале XX в. верховная власть по крайней мере дважды инициировала создание проектов реорганизации всей системы территориально-административного управления Российской империи. В 1907–1908 гг. товарищ министра внутренних дел С. Е. Крыжановский предложил разделить государство на 11 областей, в том числе и Степную (Западная Сибирь). Вне областной системы предполагалось оставить инородческие и казачьи области, Среднюю Азию, Восточную Сибирь, Крым и Кавказ. В каждой области предусматривалось образование областного земского собрания и областного правительственного управления во главе с гражданским начальником вместо генерал-губернатора. Об-

¹ См., например: Шуман Н. К вопросу о землеустройстве и колонизации Сибири // Вопросы колонизации. 1907. № 1. С. 3; Худяков В. Н. Аграрная политика царизма в Сибири в пореформенный период. Томск, 1986. С. 262; Островский И. В. Аграрная политика царизма в Сибири периода империализма. Новосибирск, 1991. С. 267.

² Ремнев А. В. Административное единство Сибири в исторической ретроспективе (XIX век) // Вопросы социально-политической истории Сибири (XVII–XX века). Новосибирск, 1999. С. 100.

³ Дамешек Л. М. Сибирь в империи — империя в Сибири: этнический фактор в окраинной политике российской империи // Вестн. Бурят. науч. центра СО РАН. 2012. № 4(8). С. 130.

ластные земские собрания должны были получить право законодательного решения по местным вопросам. Составитель считал, что предлагаемая система позволит ослабить этнический сепаратизм, в ней могут быть использованы принципы федерализма, приспособленные к задачам частичной децентрализации управления Россией. Однако проект оказался невостребованным¹.

В разгар Первой мировой войны (7 июля 1916 г.) председатель Совета министров Б. В. Штюрмер представил императору Николаю II записку о необходимости проведения областной реформы. В ней констатировалось, что «...власть губернатора успела переродиться, а сама должность губернатора изменилась и внешне, и внутренне. Между тем общественные органы выросли и, во всяком случае, склонны переоценивать свое значение». Поэтому предлагалось разделить империю, исключая Финляндию и Польшу, на 15–18 областей, во главе каждой из которых должен стоять «...наместник Его Величества, наделенный особыми полномочиями. Губернаторы и другие чины губерний, входящих в состав областей, должны были иметь все значение подчиненных наместнику должностных лиц. Губернское земство являлось бы излишним. Местно-хозяйственная жизнь сосредотачивалась бы в уездном земстве и связанных с ним мелких земских единицах. Под председательством наместника ежегодно собирались бы обыкновенные и чрезвычайные собрания уполномоченных от всей области. Этим собраниям была бы подведомственна, в порядке действий распорядительного органа, не только хозяйственная работа в пределах области, но и многие задачи управления. Министерства имели бы в лице наместников тех лиц, которые бы осуществляли на местах общие задачи управления силою своей власти, но в единении с руководящими началами, выработанными центральным правительством». Император наложил на записку резолюцию: «Разработать теперь же законопроект об областном управлении и внести на рассмотрение законодательных собраний ко времени осеннего созыва их»². Реальных последствий проект Б. В. Штюрмера не имел, но представляет интерес с точки зрения попытки верховной власти осу-

¹ См.: Территория и власть в новой и новейшей истории Российского государства. М., 2012. С. 133.

² Отечественные архивы. 2009. № 1. С. 97, 102.

ществить децентрализацию системы местного государственного управления, а заодно включить в него земские учреждения на низовом уровне (уезд, волость). Ничего общего с областническими проектами децентрализации управления на принципах федерализма и автономии он не имел.

Таким образом, в начале XX в. существенных изменений в административно-территориальной структуре Азиатской России не происходит. В 1898 г. округа, за исключением Якутской области, были преобразованы обратно в уезды. В октябре 1914 г. на совещании в МВД в последний раз (применительно к имперскому периоду) обсуждалась реорганизация уездного управления на принципах объединения управления уездом под руководством правительственного чиновника с присвоением ему наименования вице-губернатора и передачи в уезд ряда полномочий губернского управления. Высшим правительственным учреждением на уровне данного территориально-административного образования становился уездный совет во главе с вице-губернатором¹. Лишь в 1916 г. Министерство внутренних дел начало подготовку выделения Алтайской губернии из состава Томской в связи с резким увеличением численности населения алтайских уездов (Барнаульского, Бийского, Змеиногорского) за счет столыпинских переселенцев. Одновременно началась подготовка законопроекта о введении земских учреждений в Tobольской, Томской и Алтайской губерниях, в рамках которого особое внимание обращалось на Сургутский и Березовский уезды Tobольской губернии, заселенные преимущественно «инородцами». На этом пространстве площадью 604 442 кв. версты в 1916 г. проживало 27 608 чел., которые в административном отношении распределялись между тремя волостями и восемью инородческими управами.

Организация управления земско-хозяйственными вопросами должна была осуществляться на основе «Временных правил о земских повинностях в уездах Березовском, Сургутском и в тех частях Tobольского и Туринского уездов Tobольской губернии, на которые не распространяется Положение о губернских и уездных земских учреждениях, а равно в Тогурском уезде Томской губер-

¹ См.: Богатырева О. Н. Правовое регулирование местного управления в императорской России в начале XX в. // Россия в XX в.: история и историография. Екатеринбург, 2002. С. 53.

нии». Основной структурой в этом проекте объявлялся уездный съезд по земским повинностям под председательством уездного исправника и в составе податного инспектора, представителя от местного (губернского) управления земледелия и государственных имуществ, а также доверенных (гласных) от населения: по одному от каждой волости и инородной управы, избираемых на три года волостными сходами и собраниями членов родов. Кроме того, в состав Березовского уездного съезда должны были входить делегаты (по одному) от Березовского городского общественного управления и Обдорского сельского общества.

Съезд созывался один раз в год с разрешения губернатора и рассматривал проект сметы доходов и расходов на очередной год, определял денежный эквивалент натуральных земских повинностей, обсуждал проект раскладки натуральных повинностей по волостям и другие вопросы, «связанные с земскими повинностями». Для повседневного руководства образовывался уездный комитет под председательством исправника. Созданные таким образом органы ведали примерно тем же кругом вопросов, что и земские учреждения в целом по стране (образование, здравоохранение, агрономическая помощь, пути сообщения и т. д.). Сверх того им предоставлялось право выделять средства на следующие цели: «1) по устройству и содержанию необходимых средств сообщения и пристаней по водным путям для разъездов должностных лиц и земской почты; 2) по оценке недвижимых имуществ, подлежащих обложению земским сбором; 3) по ведению делопроизводства губернского управления, а равно уездных и участковых комитетов по земским повинностям; 4) по участию в содержании... центральной школы фельдшеров в Омске, а равно Тобольской акушерско-фельдшерской школы и Тобольской ветеринарно-фельдшерской школы; 5) по общественному призрению; 6) на осуществление мер к развитию и улучшению местного сельского хозяйства, оленеводства, рыболовства, торговли и промышленности; 7) по принятию мер к охране пушного промысла, и 8) по борьбе с причиняющими вред местному хозяйству хищными животными»¹.

¹ Шиловский М. В. Проект организации земской деятельности на севере Тобольской губернии МВД (декабрь 1916 г.) // История Ямала: дискуссии и научные решения. Салехард-Екатеринбург, 2006. С. 134.

Источниками земских доходов в пределах уездов объявлялись:

- сборы с рыболовных участков, состоящих во владении казны, частных лиц, крестьян и аборигенов, в размере не более 15 % от извлекаемого дохода;
- сборы с оленей, поголовье которых исчислялось раз в три года в присутствии станового пристава и членов инородной управы;
- сбор с земель и лесов, отведенных крестьянам и оседлым аборигенам.

В качестве пособия для пополнения доходной части сметы земских сборов предусматривалось отчисление из бюджета губернского земства и пособие от казны в размере 30 тыс. рублей для всех северных территорий Тобольской губернии.

Проект предполагалось ввести в действие с 1 января 1919 г. При его оценке следует иметь в виду, что уездные съезды осуществляли лишь предварительное обсуждение смет, которые потом могли существенно корректироваться губернатором и министром внутренних дел. Лишь по вопросу о натуральных повинностях им предоставлялось право принимать окончательные решения. Передача руководства комитетами исправникам объяснялась тем, что к тому времени они уже отвечали за снабжение коренных жителей мукой, солью и охотничьими припасами¹.

Уездный исправник, назначаемый губернатором и утверждаемый в должности министром внутренних дел, возглавлял низовую структуру местного государственного управления. Он заведовал служащими полиции (становыми приставами, урядниками, городовыми), председательствовал в органах управления в пределах подведомственной территории (комитет общественно-го здоровья, тюремное отделение, уездное по воинским делам присутствие, уездный распорядительный комитет и т. д.); входил в состав соответствующих присутствий и комитетов; исполнял следственно-розыскные функции, в том числе по политическим преступлениям; осуществлял надзор за ссыльными, за деятельностью неополитических общественных объединений. Начальник уезда надзирал за состоянием потребительского рынка, отвечал

¹ См.: Шиловский М. В. Проект организации земской деятельности на севере Тобольской губернии МВД... С. 134–137.

за санитарное и противопожарное состояние, извоз, природопользование и т. д.

Согласно сведениям, собранным А. Н. Ермолаевым относительно исправников Мариинского уезда Томской губернии за 1867–1917 гг., всего в указанной должности побывало 15 чел. Систематические сведения имеются на 11 из них. Восемь были уроженцами Европейской России, пятеро — украинцы и поляки. За исключением одного, все остальные — выходцы из дворян, обер-офицерских детей, чиновников. По образованию: трое окончили военные училища и длительное время служили в армии (подполковник, капитан, штабс-капитан), двое окончили, а еще двое не смогли осилить курс уездного училища, один окончил гимназию, а еще один — шесть классов в ней. Только Р. Н. Доманский получил высшее образование (юридический факультет Киевского университета). По большей части исправники работали в чинах надворных или коллежских советников, имели стандартный набор наград (ордена Св. Станислава 3-й ст., Св. Анны 3-й ст.). На этом фоне нестандартно выглядит биография Б. Г. Оржеховского, работавшего на КВЖД и поступившего в 1904 г. вольноопределяющимся в 5-й Сибирский стрелковый полк, в составе которого участвовал в обороне Порт-Артура. После сдачи крепости сумел избежать плена и добраться пешком до России через Монголию. Был награжден сразу тремя знаками отличия ордена Св. Георгия (4-й, 3-й, 2-й степени). Произведен в прапорщики. 29 ноября 1906 г. Оржеховский в числе других георгиевских кавалеров представлялся императору Николаю II. В феврале 1907 г. переименован в губернские секретари¹.

Со второй половины XIX в. началось внедрение государственных чиновников за пределы уездных управленческих структур — непосредственно в крестьянскую среду на уровне нескольких волостей. «Агентами» государственной власти на местах были ставные приставы, лесничие, акцизные чиновники, податные инспекторы и в особенности крестьянские начальники. Институт последних в Сибири оказался малоэффективным из-за малочисленности, низкой материальной заинтересованности, крайне тя-

¹ См.: Ермолаев А. Н. Уездный Мариинск. 1856–1917 гг. Кемерово, 2008. С. 631–642.

желых условий жизни в сибирской деревне, обширности подведомственных участков, отвратительного состояния дорог. Поэтому после Февральской революции 1917 г. крестьянские начальники были повсеместно упразднены решениями сельских сходов. И тем не менее в советский период, особенно в послевоенное время, их пытались возродить в виде уполномоченных сельских райкомов, посылаемых в деревню на период посевной и уборочной. Подобного рода «надзиратель» показан в повести В. Липатова «Деревенский детектив». Отсутствие четких функций, назначение на эти должности второстепенных руководителей районного звена, развитие средств связи и транспортных коммуникаций привели к ликвидации этого низового управленческого звена.

Сравнительно немногочисленной была категория местных государственных чиновников, имеющих классные чины или не имеющих чина, но находящихся на должности классного чиновника. Так, согласно данным Первой всеобщей переписи населения 1897 г., в городах Томской губернии их насчитывалось 1 920 (в том числе 16 женщин), что составляло 3,5 % от общего числа этого самостоятельного населения, а с учетом членов семей 5 418 чел., или 4,2 %¹. Несмотря на свою малочисленность, сибирские чиновники как часть имперского управленческого аппарата отличались достаточно высоким уровнем компетентности. «Эволюция, хотя и незавершенная, русской бюрократии от малограмотной, крепостной, некомпетентной, предназначенной только для выполнений приказаний начальства, к бюрократии профессиональной, образованной, вольнонаемной, действующей в пределах полномочий, определенных законом и ведомственными инструкциями, ради государственных интересов, имела огромное значение для развития русской государственности», — так определял уровень компетентности чиновников к началу XX в. Б. Н. Миронов².

На уровне функционеров крестьянского общественного самоуправления (сельские и волостные старосты, сборщики нало-

¹ См.: Скубневский В. А., Гончаров Ю. М. Города Западной Сибири во второй половине XIX — начале XX в. 3-е изд. Барнаул, 2014. С. 230.

² Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.): в 2 т. СПб., 1999. Т. 2. С. 175.

гов, писари и т. д.) усиливалась тенденция к замещению их путем выборов, но на постоянной основе. Разрасталась структура сельской управленческой «номенклатуры» за счет появления новых должностей. Выполнение управленческих функций уже осуществлялось не на общественных началах одновременно с основной трудовой деятельностью (хлебопашество, извоз, промысел и т. д.), а становилось самостоятельным способом обеспечения индивида и его семьи материальными благами. Другими словами, произошла бюрократизация низового звена крестьянского самоуправления и трансформация его в часть общей системы государственного управления. Раньше крестьяне в массе своей старались под разными предлогами уклониться от выполнения общественных повинностей. В условиях развития товарно-денежных отношений в деревне стимулом для замещения управленческих должностей стала материальная заинтересованность, т. е. получение постоянного и более высокого денежного эквивалента дохода от крестьянского хозяйства. В дальнейшей перспективе питательной средой для формирования этой корпорации управленцев стал маргинальный слой фронтовиков и бывших красных партизан (как правило, тех же фронтовиков).

Хотя кооперация не относится к органам управления, тем не менее во время Первой мировой войны она начала рассматриваться как важнейший инструмент для переустройства общества. В 1915 г. ссыльный эсеровский публицист Д. И. Голенищев-Кутузов (Илимский) квалифицировал Сибирский союз маслодельных артелей как пример, который «должен лечь в основу нашей будущей политики в Сибири»¹. В кооперацию старались вовлечь как можно больше крестьян, используя ее как средство предотвращения их расслоения и пропаганды земского самоуправления в регионе. «В силу необходимости сибирским кооперативам приходится выполнять целый ряд задач и не чисто кооперативного характера, — констатировал тот же автор, — но, может быть, это именно обстоятельство и сыграет свою роль в развитии

¹ Илимский Дм. Иностранные капиталы и промышленные возможности Сибири // Северные записки. 1915. № 7-8. С. 253.

сиб[ирской] кооперации духа общественности, без которого кооперация вырождается в копеечное дело»¹.

Война поставила кооперацию в новые условия во взаимоотношениях с властью. Ей были делегированы монопольные права в распределении продовольствия и товаров первой необходимости, а также в заготовке сельскохозяйственной продукции. Общества потребителей фактически осуществляли распределительные функции муниципальных продовольственных органов (комиссий, отделов). По мере роста дефицита распределительные функции потребительских кооперативов усиливались. Военная повседневность выявила очевидную потребность кардинального пересмотра нормативных актов, регулирующих деятельность кооперативов. Их руководители, недовольные затягиванием решения проблемы, приблизительно с 1916 г. заняли оппозиционную по отношению к существующей власти позицию.

Существовавший с 1785 г. сословный характер городского самоуправления был существенно изменен в городских положениях 1870 и 1892 гг. К вопросам их ведения относились все дела по организации самого самоуправления, его хозяйственной деятельности, прежде всего по внешнему благоустройству, включая контроль за соблюдением градостроительных планов и норм, содержанием городского пространства (улиц, площадей, мостов, прудов, переправ, освещения и т. д.). Они должны были принимать меры к обеспечению населения продовольствием, устраивать рынки и базары, заниматься профилактикой пожаров, принимать меры к поощрению местной торговли и промышленности, организовывать биржи и кредитные учреждения, благотворительные учреждения и больницы, заботиться о народном образовании, здравоохранении, создании культурно-просветительных учреждений (театры, музеи, библиотеки и т. д.).

К учреждениям городского самоуправления относились городские избирательные собрания, городские думы и городские управы. Собрания создавались для избрания гласных городских дум через каждые четыре года. Избирательным правом наделялись мужчины с 25-летнего возраста, русские подданные, обла-

¹ Илимский Дм. Сибирская кооперация в 1915 г. // Сибирская жизнь. 1916. 13 янв.

давшие недвижимым имуществом плательщики городских налогов. Из списка избирателей исключались лица, судимые за преступления, за которые предусматривалось лишение или ограничение прав состояния; отстраненные от должности в течение трех лет со времени отрешения; состоящие под следствием или судом; лишенные собственности по суду; лишенные духовного звания или звания за пороки, и исключенные из разных обществ. Губернатор, члены губернского по городским делам присутствия (кроме городского головы), члены губернского управления и чины местной полиции не имели права голоса. За тех, чей имущественный ценз соответствовал положению, но не отвечал прочим условиям (женщины, несовершеннолетние, отсутствующие) можно было голосовать по доверенности. Избирательные права получали предприятия, учреждения, общества, монастыри и храмы, платившие городские налоги и сборы. Избирательное собрание считалось правомочным, если число участвующих в голосовании превышало число подлежащих избранию гласных. Если окажется меньшее количество избирателей, то через семь дней созывается новое собрание, которое проводит выборы в любом составе.

Городские думы формировались под председательством городского головы из избранных на четыре года гласных. Они на тот же срок избирали постоянно действующие исполнительные органы — городские управы. Городские головы одновременно являлись председателями в городской думе и управе. Численный состав думы находился в пропорциональном отношении с числом избирателей. Городской голова, избираемый думой, утверждался в должности в крупных городах министром внутренних дел, в остальных — губернатором. Министр и губернатор могли отменить любое постановление городской думы. Для контроля за городским общественным управлением в каждой губернии создавалось губернское по городским делам присутствие во главе с губернатором.

Городовое положение 1870 г. четко определяло компетенцию городской думы, которая «представляла собой все городское общество». Она назначала должностных лиц городского общественного самоуправления и определяла размеры их содержания; рассматривала и утверждала сметы доходов и расхо-

дов; утверждала инструкции по конкретным вопросам городской жизни; принимала пожертвования в пользу города, разрешала осуществление займов и т. д. Кворум для принятия решений думы по значимым вопросам определялся как половина от числа гласных. При этом решение по особо важным вопросам считалось принятым, если за него проголосовало не менее двух третей наличных голосов. Решение по прочим вопросам принималось простым большинством голосов. При равенстве голос городского головы давал перевес. Городская дума проводила выборы на должности городского головы и секретаря думы не только из гласных, но вообще из тех, кто имел право на участие в выборах. Городской голова и члены управы избирались на четыре года, но через каждые два года половина членов управы по очереди выбывала и замещалась вновь избранными, в число которых могли попасть и выбывшие.

Компетенция муниципалитетов ограничивалась чисто хозяйственными вопросами: благоустройство, местная торговля и промышленность, общественное призрение, образование, осуществление противопожарных и санитарных мер. Бюджет думы формировался из средств, получаемых от налогов и сборов с городской недвижимости, торговых и промышленных заведений в размере 1 % их доходов, пошлин с проводимых в городе аукционов, а также от эксплуатации принадлежащего городу имущества (торговых рядов, боен, паромов, электростанций, аптек и т. д.). На эти средства, помимо расходов на собственно муниципальные нужды, содержались полиция, пожарные команды, воинские казармы. Муниципалитет имел право от имени города приобретать и отчуждать недвижимое и движимое имущество. Принадлежащие поселению земли, предусмотренные для площадей, улиц, переулков и т. д., являлись городской собственностью. Городской думе предоставлялось право устанавливать в пользу города следующие сборы: оценочный с недвижимого имущества; с документов на право производства торговли и промыслов; с трактирных заведений, постоянных дворов и съестных лавок. Городское самоуправление имело право вводить сборы с извозного и перевозного промыслов, с лошадей и экипажей, принадлежащих частным лицам, и с собак. Введение городского самоуправления заняло в Азиатской России несколько лет — с 1870 по 1875 г.

11 июня 1892 г. было введено в действие новое Городовое положение. Предметы ведения муниципальных образований не изменились по сравнению с положением 1870 г. Добавились пункты, касающиеся «попечения о призрении бедных и о прекращении нищенства», а также «попечения об устройстве православных храмов и поддержании их в исправности и благолепии, а равно попечения об учреждениях, имеющих целью укрепление религиозных чувств и поднятие нравственности городского населения». Городское общественное самоуправление в зависимости от численности горожан вводилось в трех формах. В полном объеме — с головой, думой и управой — там, где численность населения превышала 10 тыс. чел., а бюджет — 25 тыс. рублей. Таковых, например, в Западной Сибири из 24 городских поселений к 1914 г. насчитывалось всего девять (Тобольск, Курган, Тюмень, Тара, Омск, Барнаул, Бийск, Томск, Новониколаевск). Вторая форма самоуправления в упрощенном виде распространялась на значительные уездные и безуездные городские поселения, в которых обязанности управы могли быть возложены с разрешения министра внутренних дел на городского голову. В небольших по численности городах действовало упрощенное городское самоуправление. В этом случае сход домохозяев, владевших имуществом, оцененным не менее чем в 100 рублей, избирал 10–12 городских уполномоченных, а те — городского старосту.

Положение 1892 г. сохраняло созданные в 1870 г. исполнительные и распорядительные органы общественного управления во главе с городским головой и порядок их работы. Правом участия в выборах гласных могли воспользоваться русские подданные, а также учреждения, если они не менее года владели в пределах поселения недвижимым имуществом по оценке для взимания сбора в пользу города: в губернских городах с населением свыше 100 тыс. чел. — не менее 1,5 тыс. рублей; в прочих губернских, областных и значительных уездных — не менее 1 тыс. рублей, в остальных городских поселениях — не менее 300 рублей. Тем самым существенно сокращалось число избирателей. Примерно в два раза уменьшалось и число гласных. Усиливался контроль за муниципалитетами со стороны органов государственного управления через специально созданные во всех сибирских губерниях губернские по городским делам присутствия с преоб-

ладанием в них чиновников во главе с губернаторами. Однако правительство признало малоэффективность созданной структуры и в рамках реформы губернского управления в Западной Сибири в 1906 г. присутствия по городским делам были упразднены с передачей их функций Общему присутствию губернского управления. Соответственно, муниципалитеты освобождались от расходов на их содержание. Сотрудники городских управ во главе с головами стали считаться находящимися на государственной службе с присвоением им классных чинов согласно «Табели о рангах». Поскольку круг избирателей определялся имущественным цензом, то среди избирателей, гласных и городских голов преобладали состоятельные горожане, прежде всего купцы.

Городовые положения 1870 и 1892 гг. заменили сословно-бюрократические органы городского самоуправления на всеобщие муниципалитеты, основанные на буржуазном принципе имущественного ценза. Они устранили сословную корпоративность, упростили структуру городского управления, освободили его из-под жесткого контроля государства. В практику выборов вводились избирательные собрания, информирование горожан о выборах, тайное голосование. Городские думы начинают трансформироваться в общественно-политические объединения. В то же время сформулированная юристами в конце XIX в. «государственная» теория самоуправления утверждала, что не существует особых местных вопросов, а все местные дела являются государственными, «переданными в ведение органов местного самоуправления»¹. Органы городского общественного управления в конце XIX — начале XX в. продолжили работу по развитию городского хозяйства. В поселениях учреждались товарные биржи, ломбарды, городские банки, строились бойни, элеваторы, регулировались цены на продукты питания. Думы организовывали строительство электростанций, мостов, водопроводов, занимались освещением и мощением улиц, осуществляли наблюдение за общественным порядком. Они выступали инициаторами и координаторами благотворительных акций. При решении вопросов здравоохранения и просвещения муниципалитеты тесно со-

¹ Матвеев М. Н. Является ли местное самоуправление в России частью местного государственного управления // Вестн. Самар. гос. ун-та. 2005. № 4. С. 67.

трудничали с культурно-просветительными и благотворительными обществами¹.

Текущая управленческая (нормотворческая) деятельность осуществлялась путем принятия городскими думами обязательных постановлений. Так, среди наиболее значимых документов подобного рода, принятых городскими властями Новониколаевска в начале XX в., можно назвать следующие: «О воспрещении оптовой скупки хлеба во время базарных дней ранее установленного срока» (1905 г.); «О предупреждении появления и развития разного рода болезней на скоте и собаках» (1908 г.); «Об обеспечении нормального отдыха служащих в торгово-промышленных заведениях г. Новониколаевска» (1908 г.); «О праздничном отдыхе служащих в торговых заведениях и конторах» (1908 г.); «О легковом извозном промысле в г. Новониколаевске» (1909 г.); «О воспрещении возводить деревянные постройки в некоторых кварталах Центральной части г. Новониколаевска» (1909 г.); «О древонасаждении на улицах г. Новониколаевска» (1910 г.); «О порядке содержания в исправности улиц, площадей, канав, естественных стоков, тротуаров и переходов» (1913 г.); «Об оптовой покупке зернового хлеба для перепродажи и промышленных целей в г. Новониколаевске» (1913 г.); «О запрещении оптовой закупки в г. Новониколаевске жизненных припасов первой необходимости ранее 12 часов дня» (1914 г.); «О содержании гостиниц, подворий, меблированных комнат и других заведений с отдачей в наем покоев» (1915 г.); «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» (1916 г.); «О легковом извозном промысле в г. Новониколаевске на время войны» (1916 г.); «Об уголовной ответственности лиц, виновных в появлении в публичных местах в состоянии опьянения» (май 1917 г.); «О введении с 1 июня минимальных ставок заработной платы» (5 июня 1917 г.); «О введении твердых цен на продукты первой необходимости» (9 июня 1917 г.) и т. д.

Первая мировая война существенно изменила направление нормотворческой деятельности муниципалитета. Вместо регла-

¹ См.: История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX — начала XX века / К. А. Анкушева и др.; под ред. М. В. Шиловского. Новосибирск, 2006. 352 с.

ментации правового положения отдельных категорий горожан, благоустройства и организации торговли муниципалитеты с помощью нормативного регулирования пытались обуздать инфляцию, обеспечить население продуктами и товарами первой необходимости, нормировать цены на эти продукты, вводить ограничения (таксы) на оказание услуг и рост рыночных цен.

Вообще одним из важнейших последствий Первой мировой войны стало повышение роли муниципалитетов в социально-экономической и общественно-политической жизни Азиатской России. Верховная власть рассматривала городские думы и управы как составную часть органов местного государственного управления, особенностью которых являлось проявление общественной инициативы и самофинансирование. Во время же войны, имея четкое представление о необходимости мобилизации экономических усилий, государство не располагало соответствующим аппаратом управления и поэтому возложило их осуществление на органы городского общественного управления, хотя последние проявляли в этой сфере собственную инициативу. В сложившейся ситуации происходило усложнение и увеличение численности управленческих структур городских управ. Таким образом, в рассматриваемое время началось сращивание государственного и муниципального аппаратов, завершившееся уже в советский период.

Принципиально новым явлением политической жизни региона начала XX в., как и всей страны в целом, стало создание и деятельность законодательного органа — Государственной думы, а также проведение выборов кампаний в нее. Избирательный закон от 11 декабря 1905 г. обеспечивал громадное преобладание в выборных процедурах крестьян. В Европейской России они избирали 43 % выборщиков, в Сибири — свыше 75 %, в Тобольской губернии — свыше 80 %. Вводились разные нормы представительства: если в Европейской России один депутат избирался от 250 тыс. избирателей, то за Уралом — от 350 тыс. Отдельно избирались парламентарии от Сибирского и Забайкальского казачьих войск (по одному от каждого), от русского и аборигенного населения степных областей и Забайкалья. Всего в

двух первых думах Сибирь должны были представлять 26 народных избранников.

Для городского населения выборы были двухступенчатыми. Сначала на городском съезде избирались выборщики, которые позднее совместно с выборщиками от сельской местности на губернском избирательном собрании избирали депутатов от соответствующего территориально-административного образования по установленной квоте.

Для сельского населения вводилась четырехступенчатая избирательная процедура. Сначала из расчета по одному представителю от десяти дворохозяйств избирались члены волостного собрания, которые избирали уполномоченных из расчета по одному на каждую тысячу имеющих право голоса, но не менее двух и не более четырех на волость. Волостные уполномоченные на уездном съезде избирали выборщиков в зависимости от численности избирателей. Так, в Томской губернии количество выборщиков по Мариинскому уезду составляло семь (шесть от крестьян и один от горожан Мариинска), по Томскому — 12, по Бийскому — 15, по Барнаульскому — 25. Избранные сельским населением выборщики совместно с городскими на губернском собрании выбирали депутатов в Думу.

Работу по составлению списков избирателей, проведению голосования, утверждению результатов выборов выполняли уездные по делам выборов комиссии, формируемые из числа чиновников (членов окружных судов, крестьянских начальников, податных инспекторов, городских голов). О том, сколько горожан получили право голосовать, можно судить по следующим данным за 1904 г. (численность населения/число лиц, «имеющих право на выборы в Государственную думу по городскому избирательному собранию»): Томск — 67 500/10 946, Омск — 75 376/4 987, Мариинск — 15 614/2 186¹.

Избрание выборщиков от городской курии осуществлялось следующим образом (в Мариинске): «В здании, где проходило голосование, были установлены опечатанные ящики, граждане, имеющие право голоса, бросали в них заполненные бюллетени.

¹ См.: Шиловский М. В. Первая русская революция 1905–1907 гг. в Сибири. Новосибирск, 2012. С. 264–265.

Выборы проходили с 9 утра до 9 вечера. После голосования ящики с избирательными записками (бюллетенями) помещали в негосгораемый сундук, который опечатывали и сдавали под охрану полицейской команды. На следующий день, 9 апреля, начался подсчет голосов. Он имел весьма сложную и длительную процедуру. Сначала члены комиссии удостоверяли целостность печатей, затем вскрывали сундук и ящики. Председатель комиссии в присутствии членов комиссии зачитывал каждый бюллетень, затем его читали все члены комиссии, велся протокол»¹.

Всего в I Государственную думу (1906 г.) от Сибири избрали 14 депутатов, в том числе по партийной принадлежности: кадетов — 7, трудовиков — 3, беспартийных — 2, октябристов — 1, социал-демократов — 1. Народные избранники от Тобольской, Томской, Енисейской губерний и Акмолинской области успели приехать в Петербург до разгона парламента. О непосредственной реакции сибиряков на открытие Думы можно судить по Енисейской губернии. В волостном селе Казачинском Енисейского уезда 27 апреля 1906 г. вывесили красный флаг с надписью: «Да здравствует Государственная дума!». «По селам стали циркулировать слухи, что скоро придет “царский манифест” к депутатам Думы, ожидалось прощение недоимок, передача всех лесов населению, уравнивание прав крестьян с другими сословиями, введение земства в Сибири. В день прихода первой почты после открытия Думы в с. Подсосенском Подсосенской волости Ачинского уезда у волостного правления собралась толпа жителей с просьбой почитать о Думе. Большое впечатление произвели речи крестьянских депутатов Аладына, Аникина, Заболотного, Назаренко. Крестьяне сопровождали чтение восклицаниями: “Ай да молодцы!”, “Вот головушки-то!”, “Есть, значит, умники среди крестьян!”»². Пристав первого стана Енисейского уезда доносил в июне 1906 г.: «Все хоть сколько-нибудь мыслящее население прониклось ожиданием каких-то особенных для себя выгод и льгот, вытекающих из деятельности Государственной думы... по-

¹ Ермолаев А. Н. Уездный Мариинск... С. 561–562.

² Бердникова С. А. Выборы от Енисейской губернии в I Государственную думу // Парламентаризм России: исторический опыт и современные проблемы. Красноярск, 2006. С. 123.

ложение в стане тревожное и для возникновения здесь беспорядков почву можно считать достаточно подготовленную»¹.

После роспуска I Государственной думы четверо сибирских депутатов (В. И. Ищерский, А. И. Макушин, С. А. Ермолаев, А. Н. Ушаков) в числе 214 парламентариев стали участниками Выборгского совещания и подписались под воззванием «Народу от народных представителей», за что подверглись репрессиям. В частности, А. И. Макушина приговорили к трехмесячному заключению в тюрьме и по требованию властей в ноябре 1906 г. исключили из числа гласных Томской городской думы.

Подготовка к выборам во II Государственную думу началась с формирования уездных и городских избирательных комиссий в ноябре 1906 г. На основании принятых Сенатом комментариев к избирательному закону, власти существенно сократили число имеющих право участвовать в голосовании. Избирательных прав лишили вахтеров, швейцаров, истопников, проживающих в принадлежащем государству жилом фонде, ряд категорий железнодорожников. О масштабах «зачистки» можно судить по Мариинску. Если на выборах в первую Думу право голоса здесь получили 2 186 чел., то во вторую — 1 170 чел.² Участники избирательного процесса развернули массированную для своего времени пропагандистскую кампанию. Только эсеровские организации региона с ноября 1906 г. по февраль 1907 г. издали 14 видов агитационных листовок³.

Всего от сибирских губерний и областей во II Государственную думу избрали 19 чел. По партийной принадлежности, с учетом членства во фракциях парламента, они распределились следующим образом: кадеты — 6 чел. (Т. В. Алексеев, Д. А. Кочнев, И. П. Лаптев, Б.-Д. Очиров, Н. Н. Розин, С. А. Таскин), социал-демократы — 3 чел. (А. В. Виноградов, В. Е. Мандельберг, И. К. Юдин), народные социалисты — 3 чел. (К. И. Иванов, В. В. Колокольников, Н. Л. Скалзубов), эсеры — 2 чел. (А. И. Бриллиан-

¹ Бердникова С. А. Выборы от Енисейской губернии в I Государственную думу...

² См.: Ермолаев А. Н. Уездный Мариинск... С. 504–505.

³ Подсчитано по: Курусканова Н. П. Нелегальная печать сибирских эсеров в период борьбы с самодержавием (1901 — февраль 1917 гг.): учеб. пособие. Омск, 2000. С. 35–39.

тов, П. В. Вологодский), трудовики — 2 чел. (Ф. И. Байдаков, А. Г. Мягкий), беспартийные — 3 чел. (Я. А. Ревякин, Д. М. Тобоков, Е. И. Шишкин). Возраст народных избранников колебался от 30 лет (И. П. Лаптев) до 51 года (А. Г. Мягкий, Д. М. Тобоков). По образованию депутатов можно разделить на две группы: 8 чел. с высшим и 8 чел. с домашним (начальным), кроме того, двое имели среднее образование, один — неоконченное высшее. По роду деятельности: крестьяне — 5, скотопромышленники — 3, врачи — 2, присяжные поверенные — 2, священник, лесовод, податный инспектор, профессор, агроном, учитель, торговый служащий. По национальной принадлежности: 16 русских, еврей, бурят и алтаец.

В Петербурге сибирские депутаты начали свою деятельность с создания регионального объединения — Сибирской парламентской группы (СПГ). Они выступали за национализацию земли, соглашаясь с необходимостью выкупа ее у помещиков. Т. В. Алексеев и Ф. В. Байдаков поставили подписи под «Проектом основных положений» по аграрному вопросу, внесенным в Думу трудовой группой («Проект 104-х»). Не дожидаясь решительных действий думцев, император Николай II 3 июня 1907 г. подписал Манифест о роспуске II Государственной думы.

Избирательный закон от 3 июня 1907 г. сократил число сибирских депутатов до 14. Курию городских избирателей разделили на разряды, за счет чего увеличилось представительство от города и уменьшилось от крестьян. Так, в Томской губернии стали избирать 11 выборщиков от волостных уполномоченных вместо 74, в Тобольской губернии — 10 вместо 50. Население Степного края, буряты и якуты вообще лишались права избирать в российский парламент. В «третьеиюньском» документе данная акция объяснялась следующим образом: «В тех же окраинах государства, где население не достигло достаточного развития гражданственности, выборы в Государственную Думу должны быть временно приостановлены»¹.

Всего от территории в III Государственную думу избрали 11 депутатов: В. И. Дзюбинский, К. И. Молодцов, Н. Л. Скалозубов — от Тобольской губернии; А. Г. Мягкий, Н. В. Некрасов,

¹ Сибирь (Иркутск). 1907. 6 июня.

В. В. Климов, В. К. Штильке (после его смерти А. А. Скороходов) — от Томской; В. А. Караулов (С. В. Востротин) — от Енисейской; Т. О. Белоусов — от Иркутской; А. А. Войлошников, В. К. Волков — от Забайкальской области. По партийной принадлежности они распределились так: социал-демократы — 2 чел. (Белоусов, Войлошников), трудовики — 2 чел. (Мягкий, Дзюбинский) и примкнувший к ним беспартийный Скалозубов; кадеты — 5 чел. (Караулов (Востротин), Штильке (Скороходов), Волков, Молодцов, Некрасов), к ним примкнул «прогрессист» Климов.

Основные усилия в третьей Думе сибирские депутаты направили на принятие закона о земстве в регионе, проваленном Государственным советом 5 мая 1912 г. Народные избранники приняли активное участие в обсуждении других законопроектов. Так, В. И. Дзюбинский в выступлении 29 марта 1908 г. подверг резкой критике переселенческую политику самодержавия с точки зрения организации и возможных последствий. Н. В. Некрасов в этот же день заявил: «Вы создаете из Сибири земледельческую колонию, вы посылаете туда переселенцев из наших коренных русских губерний; вместе с тем не забывайте, господа, того, что тот хлеб, который при денежном хозяйстве необходимо должен будет сбывать этот переселенец, этот хлеб не найдет себе рынка ввиду существования челябинского перелома тарифа». Последовательной критике 10 ноября 1908 г. подверг закон от 9 ноября 1906 г. о разрушении общины Н. К. Волков, указав, что положение общины в разных районах России, в том числе в Сибири, неодинаково. К тому же искусственное разрушение ее не «уничтожает главного зла русского землевладения — чересполицы, а даже закрепляет эту чересполицу, укрепляя полосы в личную собственность»¹.

Незадолго до истечения срока полномочий Думы заявил о выходе из социал-демократической фракции иркутянин Т. О. Белоусов. Он выразил принципиальное несогласие не со всей социал-демократией, а с ее большевистской частью, которая являлась носителем «внутренней смуты». В неопубликованной статье по этому поводу он остановился еще на одной стороне разногла-

¹ Аграрная история Казахстана (конец XIX — начало XX в.): сб. док. и мат. Алматы, 2006. С. 825, 850, 852, 863–864.

сий с В. И. Лениным и социал-демократической фракцией: «Состоя членом законодательного учреждения, хотя бы с урезанными полномочиями, нельзя с пренебрежением проходить мимо ее обыденной жизни, нельзя, витая в облаках зданий радикального переустройства, упускать и сегодняшнее, ближайшее в существующих рамках политического бытия, пользы и нужды вообще и в частности той местности, от которой прибыл депутат в это учреждение»¹.

В IV Государственную думу осенью 1912 г. от региона избрали: В. И. Дзюбинского, М. С. Рысева, А. С. Суханова — от Тобольской губернии; В. М. Вершинина, А. А. Дурова, Н. В. Некрасова, В. Н. Пепеляева — от Томской; С. В. Востротина — от Енисейской; И. Н. Манькова — от Иркутской; Н. К. Волкова, С. А. Таскина — от Забайкальской области. По партийной принадлежности: кадеты — 7 чел. (Некрасов, Дуров, Пепеляев, Востротин, Таскин, Волков, «прогрессист» Суханов), эсдек Маньков, трудовики Дзюбинский и Рысев, беспартийный Вершинин. И снова депутаты от территории действовали в рамках Сибирской парламентской группы. Они активно проявили себя в работе российского парламента.

В основе эволюции отечественной государственно-административной системы, в том числе на изучаемой территории, лежала идея рационализации власти по общеевропейскому образцу, эволюции, идущей в русле догоняющей модернизации, начатой при Петре I.

XIX в. стал для российской государственности временем окончательного утверждения рациональной бюрократии, постепенного отделения гражданской службы от военной, формирования постоянного чиновничьего аппарата на основе наличия соответствующего образования и опыта прохождения службы «снизу вверх» путем замещения административных должностей в системе уездного и губернского управления с постоянным пе-

¹ Родионов Ю. П. Т. О. Белоусов возражает В. И. Ленину (неопубликованная статья иркутского депутата 3-й Государственной думы) // Проблемы историографии, источниковедения и исторического краеведения в вузовском курсе отечественной истории. Омск, 1993. С. 98–100.

ремещением в рамках подведомственной территории. «На азиатских окраинах проявил себя особый тип российского чиновника, — замечает по этому поводу А. В. Ремнев, — носителя иных цивилизационных для окраин ценностей, имперских порядков и имперских технологий, управленческое поведение которого могло деформироваться под воздействием окружающей социокультурной среды. Феномен, подмеченный еще М. Е. Салтыковым-Щедриным. Но важно подчеркнуть и другое, формировался специалист-управленец, прошедший службу зачастую на разных окраинах, переносивший управленческие приемы и имперские технологии с одной окраины на другую, способный адаптировать свой опыт к местным реалиям»¹.

В целом, к 1917 г. внутренняя политика самодержавия в отношении Сибири исходила прежде всего из признания специфического статуса региона, так же как Закавказья, Царства Польского, Финляндии, Прибалтики, Туркестана, и создания особого порядка управления. В регионе не было введено земство, с большим опозданием в урезанном виде проведена судебная реформа. Петербург вынужден был, по мнению М. О. Акишина и А. В. Ремнева, «идти на определенную децентрацию и децентрализацию власти. Даже в условиях относительно простой по функциям и структуре управления Сибири XVII в. возникала проблема соотношения властных полномочий Сибирского приказа, возглавлявшегося родовитыми и опытными аристократами, и разрядных (особенно тобольских) воевод, также отличавшихся “породой” и административной опытностью. Бюрократизация управления XVIII в., попытка решить вопрос о соотношении отраслевого и территориального управления не изменили ситуацию. Напротив, широта властных полномочий губернаторов Петра I и генерал-губернаторов Екатерины II фактически позволяла им успешно конкурировать с центральными органами управления и даже Сенатом в решении региональных проблем. Усложнение системы центральной и местной власти в XIX в. привело к серьезным управленческим коллизиям, остро поставило вопрос о ведомственной разобщенности, что стало основой усиления централи-

¹ Ремнев А. В. Сибирь в имперской географии власти XIX — начала XX веков. Омск, 2015. С. 13.

зации и бюрократизации государственного аппарата»¹. Отличалась спецификой и территориально-административная организация, которая, по мнению А. В. Ремнева, сводилась к следующему:

«1) значительно большая, чем в европейской части России, территория аналогичных административных единиц — губерний, округов (уездов) и волостей;

2) административные границы не столько обозначали уже сложившиеся экономические связи, сколько активно формировали их;

3) сибирские города располагались на большом расстоянии друг от друга, и их роль как центров, стягивающих административную территорию, была существенно слабее, чем в Европейской России; это порождало известную автономность сельской местности, дисперсность административных функций;

4) неразвитость коммуникаций, слабая интенсивность торговых отношений порождали и большую автономность в действиях местных органов управления и самоуправления, плохо обеспеченных соответствующей правовой базой;

5) значительная удаленность региона от центра страны, где были сосредоточены высшие и центральные органы власти, приводила фактически к административной децентрализации (лишь отчасти зафиксированной в законе), что снижало степень централизованной управляемости регионом;

6) принижение роли губернских ведомственных учреждений и губернатора по сравнению с генерал-губернатором при явном стремлении первых добиться большей самостоятельности, опираясь на поддержку министерств и главных управлений в столице;

7) более высокая степень милитаризации управления, значительная зависимость административно-территориального управления от военно-политических задач, когда на первый план выходят интересы комплектования и содержания вооруженных сил, охраны государственных границ, а также планы имперской экспансии»².

¹ Акишин М. О., Ремнев В. А. Управление Сибири XVI — начала XX века: административная политика, структура и люди // Власть в Сибири XVI — начало XX века. Новосибирск, 2002. С. 7.

² Ремнев А. В. Сибирский вариант управленческой организации XIX — начала XX в. // Вестн. РГНФ. 2001. № 3. С. 39.

К февралю 1917 г. в состав Российской империи входило 78 губерний и 19 областей. «На основании общих положений управлялись только 49 губерний, остальные же — по специальным положениям. К числу последних относились десять польских, восемь финляндских, семь кавказских и четыре сибирских губернии. Если численность населения губерний была относительно одинаковой (примерно от 1,5 до 2 млн чел.), то различие в размерах территории оставалось весьма значительным. Азиатские губернии империи в несколько раз превышали по площади европейские, что во многом затрудняло управление ими»¹.

Можно согласиться с выводом С. Беккера о том, что «натиск имперской политики России в XIX в. продолжался в давно уже выбранном направлении — административной интеграции периферии с центром. Однако государственное строительство в России столкнулось с помехами, препятствовавшими ее продвижению к данной цели по пути, проторенному западными государствами за столетие до этого. Российская династическая империя не смогла развиваться в государство-нацию»².

¹ Казарин В. Н. Иркутская губерния/область в административно-территориальных преобразованиях Сибири в советский период. Статья 1 // Изв. Иркут. гос. ун-та. Серия «История». 2012. № 1. С. 144-145.

² Беккер С. Россия и концепт империи // Новая имперская история постсоветского пространства. Казань, 2004. С. 39.

Глава 3. Административно-территориальное деление Сибири и Дальнего Востока в 1917–1991 гг.

В ходе Февральской революции отдельные губернаторы Азиатской России пытались вяло противодействовать общественному движению. В частности, иркутский генерал-губернатор А. И. Пильц 1 марта 1917 г. специальным объявлением воспретил проведение собраний и сходов в Иркутске, до вечера 2 марта запрещал обнародование информации о событиях в Петрограде. И когда известия о революции скрывать стало невозможно, собрал в своей резиденции представителей городской думы, биржевого комитета, кооперативов, различных общественных формирований и сообщил о совершившемся перевороте: «Я готов служить новой власти, — сказал он, — но быть в услужении отказываюсь». 4 марта по распоряжению местного комитета общественной безопасности (КОБа) его арестовали, а 12 марта отправили в Петроград в сопровождении комиссара и унтер-офицера¹. Арестовали и приамурского генерал-губернатора Н. Л. Гондатти. Месяц он провел в тюрьме, и после распоряжения главы Временного правительства князя Г. Е. Львова об освобождении из-под ареста генерал-губернаторов и губернаторов, не оказавших противодействия в ходе революции, его в сопровождении пяти военнослужащих отвезли в Петроград, где на основании личного заявления отправили в отставку². Томский губернатор В. Н. Дудинский на предложение местного КОБа 2 марта 1917 г. высказать свое отношение к происходящим событиям заявил, что «не может не подчиниться Временному правительству», и подписал обращение к населению губернии о необходимости выполнять распоряжения КОБа. Постановлением этого органа от 4 марта его

¹ См.: Романов Н. С. Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. Иркутск, 1994. С. 232, 234; Архангельский В. Г. Первый месяц февральской революции 1917 г. в Иркутске // Вольная Сибирь (Прага). 1927. № 1. С. 44.

² См.: Дубинина Н. И. Приамурский генерал-губернатор Н. Л. Гондатти. Хабаровск, 1997. С. 156–160.

отстранили от исполнения обязанностей с передачей полномочий комиссариату по управлению Томской губернии. Официально отставка Дудинского состоялась 31 марта, после чего его подвергли домашнему аресту, а летом 1917 г. он вместе с семьей выехал из Томска¹. Тобольский губернатор Н. А. Ордовский-Танаевский, «получив известие об отречении Николая II от престола, личным распоряжением поспешил выпустить из тобольской тюрьмы всех политических заключенных, за что получил прозвище “красного губернатора”. Передав полномочия комиссару Временного правительства В. Н. Пигнатти, Н. А. Ордовский-Танаевский в 1917–1918 гг. проживал в Тобольске как частное лицо»², эмигрировал в 1919 г.

Лишь в отношении губернатора Семипалатинской области Ф. Ф. Чернцова в мае 1917 г. началось предварительное следствие в связи с тем, что с его ведома «и в некоторых случаях и по его распоряжению... при подавлении киргизского движения [восстания 1916 г. — Д. Ш. и М. Ш.] военной силой» казахи облагались специальной податью для возмещения ущерба русскому населению, у них отбирались лошади и скот. Впрочем, на основании указа Временного правительства от 30 мая и приказа по Степному генерал-губернаторству от 10 июня 1917 г. его уволили от службы согласно прошению по болезни с 1 мая³.

После Февральской революции в июне 1917 г. постановлением Временного правительства Томскую губернию разделили на две части. Южные уезды — Барнаульский, Бийский, Змеиногорский, а также новообразованные Славгородский и Каменский — вошли в состав Алтайской губернии с центром в Барнауле. В Томской губернии остались Каинский, Кузнецкий, Томский, Мариинский и новообразованные Новониколаевский и Тогурский (Нарымский) уезды. 1–6 июля 1917 г. в Бийске состоялся съезд 60 делегатов, уполномоченных от инородческих волостей Бийского и Кузнецкого уездов, принявший решение об организации само-

¹ См.: Яковенко А. В., Гахов В. Д. Томские губернаторы: биобиблиографический указатель / науч. ред. Н. М. Дмитриенко. Томск, 2012. С. 200.

² Сибирские и тобольские губернаторы: исторические портреты, документы. Тюмень, 2000. С. 453.

³ См.: Кашляк В. Н. Семипалатинск: От бургомистра до акима. Семей, 2007. С. 374.

стоятельной земской единицы — Алтайской горной думы во главе с Г. И. Гуркиным, которая в январе 1918 г. переехала из Бийска в село Улалу. В марте того же года здесь прошел учредительный Горно-Алтайский краевой съезд, принявший решение о создании особой административной единицы — Каракорум-Алтайского округа, признанного местными органами советской власти. Кроме того, форум признал целесообразным объединить саяно-алтайские народы (хакасов, алтайцев, тувинцев, монголов) в республику Ойрот. На 26 июня 1918 г. был назначен съезд представителей от перечисленных этносов, однако после свержения советской власти алтайская автономия ликвидировалась, а Г. И. Гуркин был арестован. Еще одно изменение в территориально-административном устройстве региона произошло на западе: 5 апреля 1918 г. губернский центр перенесен из Тобольска в Тюмень, и территориально-административное образование получило название Тюменской губернии. В период социального катаклизма 1917–1920 гг. существенных изменений в территориально-административном делении на востоке России не произошло.

В 1917 г. в Сибири не было двоевластия. Уместнее говорить о многовластии многочисленных структур и организаций (комиссары Временного правительства, комитеты общественной безопасности, советы, профсоюзы, кооперативы, партийные и национальные комитеты, муниципалитеты и т. д.), которые действовали в конкретно-исторических условиях того или иного уголка региона и обладали здесь властными полномочиями. В первые дни революции сформировались КОБы как коалиционные объединения разных сил за исключением правых. Первым 3 марта 1917 г. заявил о своем существовании Новониколаевский комитет общественного порядка и безопасности, в который вошли представители более чем 20 городских общественных формирований. 4 марта возник Барнаульский комитет общественного порядка, 5 марта — Тобольский комитет общественного спокойствия, в состав которого вошли в основном чиновники и местные эсеры. В тот же день в Тайге на собрании рабочих и служащих станции и города сформировался Временный исполнительный комитет порядка и безопасности. Тенденция к созданию коалиционных объединений в сфере властных отношений прослеживалась и в дальнейшем. Так, в Тобольске 19 июля 1917 г. по инициативе эсеров,

меньшевиков и народных социалистов Совет крестьянских депутатов делегировал десять, а Совет рабочих и Совет солдатских депутатов — по одному человеку в создаваемый уездным Комитетом общественного спокойствия «Особый комитет» для подготовки выборов в земство¹.

Формирование органов новой власти завершилось назначением уездных и губернских (областных) комиссаров Временного правительства с функциями прежних губернаторов. В земских губерниях на эти посты автоматически назначались председатели соответствующих земских управ. В неземской Сибири комиссарами пытались сделать городских голов. Встретив решительное противодействие на местах и отказ самих «мэров», явно не готовых к исполнению новых обязанностей, Временное правительство разрешило местным КОБам рекомендовать для утверждения на должности правительственных комиссаров «местных общественных деятелей».

Зачастую ими становились председатели временных комитетов (Б. Н. Ган в Томске, Вл. М. Крутовский в Красноярске). Всего же в регионе, по подсчетам Е. Н. Бабиковой, по состоянию на май 1917 г. из 77 краевых, губернских, областных и уездных комиссаров и их помощников 46 (59,7 %) были меньшевиками, эсерами и народными социалистами; 3 — кадетами; 4 — большевиками (остальные беспартийные). Основную часть нового управленческого корпуса составляли интеллигенты — 32 чел., чиновники (в основном бывшие крестьянские начальники) — 10 чел., офицеры — 8 чел., предприниматели и служащие — по 7 чел., бывшие политические ссыльные — 7 чел. и демобилизованные по ранению солдаты — 6 чел.²

Первоначально в повседневной практике комиссары активно взаимодействовали с «породившими» их комитетами. По мере укрепления их позиций ситуация коренным образом менялась. Как установила Е. Н. Бабикова, начиная с апреля комиссары «все больше отходят от деятельности временных комитетов, все

¹ См.: Октябрь в Сибири. Хроника событий (март 1917 — май 1918 г.) / Э. И. Черняк и др. Новосибирск, 1987. С. 117–118.

² См.: Бабикова Е. Н. Взаимоотношение Советов Сибири с органами диктатуры буржуазии в период двоевластия // Вопросы социалистического строительства в Сибири (1917–1929 гг.). Томск, 1983. С. 60.

вопросы управления решают единолично или с помощью своих аппаратов (комиссариатов, старых органов управления), не считаясь порой с мнениями комитетов»¹. В этой ситуации большинство сибирских КОБов утратило свои управленческие функции и превратилось в совещательные органы при комиссарах. В целом к лету 1917 г. под руководством правительственных комиссаров возобновилась деятельность губернских правлений, казенных и контрольных палат, акцизных и переселенческих управлений, судебных структур и органов прокурорского надзора. За исключением Красноярска, комиссары подчинили себе созданную вместо полиции народную милицию. Определенные проблемы в связи с созданием правоохранительной структуры возникли в Омске, где «под эгидой Совета рабочих и солдатских депутатов была создана милиция из учащихся, которые постепенно заменялись солдатами. Отсутствие опыта, а иногда недисциплинированность милиционеров вызывала нарекания жителей. В середине марта по городу распространились слухи о волне грабежей и насилий, говорили о 16 совершенных убийствах. Начальник омской милиции прапорщик К. В. Кузнецов печатно опроверг слухи (по его словам, было убито 3 человека и двое ранено), обвинив в организации преступлений приверженцев старого режима. Уже через месяц пресса отмечала, что в городе установился относительный порядок, на улицах стало меньше пьяных»².

17 июня 1917 г. Временное правительство утвердило «Временное положение о земских учреждениях в Архангельской губ. и в губерниях и областях Сибири». Местное крестьянство сдержанно встретило нововведение, ожидая, прежде всего, увеличения налогового бремени на содержание аппарата земских органов. Так, на Новониколаевском уездном съезде крестьянских депутатов в январе 1918 г. делегат от с. Нижние Чемы предложил заменить земские органы сельскими советами, поскольку земство «дорого стоит мужикам». Делегат от Легостаевской волости также «отрицал земство вследствие того, что дорого крестьянам обходится»³. На собрании крестьян с. Суслово Мариинского уез-

¹ Бабикова Е. Н. Двоевластие в Сибири. Томск, 1980. С. 92.

² Очерки истории города Омска. Омск XX век. Омск, 2005. Т. 2. С. 18.

³ Голос Сибири. 1918. 31 января.

да в конце апреля того же года выяснилось, что они «отождествляют земство с земскими начальниками и видят в этом возврат к старым порядкам»¹.

Выборы в волостные и уездные земские собрания проходили в августе-ноябре 1917 г. На уровне волости численность гласных в зависимости от количества избирателей составляла 20–40 чел. Например, в Ордынскую волостную земскую управу Новониколаевского уезда их избрали 32 чел. На первом собрании (сессии) они дали торжественное обещание следующего содержания: «Будучи избран волею народа гласным Ординского Волостного Земства, даю настоящее обещание в том, что обязанности гласного буду исполнять по велению совести и по своему крайнему разумению, памятуя о благе Российской Демократической Республики и о благе населения Ординской волости»².

По мере советизации сибирской деревни в разных формах происходила ликвидация земских структур. Иногда они продолжали действовать на паритетных началах с советами. Характерная в этом отношении ситуация сложилась в Тарском уезде Тобольской губернии весной 1918 г. В Таре 9 марта начал работу Объединенный съезд крестьянских депутатов, гласных уездного земства и членов Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Открывая форум, председатель уездной земской управы А. Ф. Вальтер заявил «о желательности совместной работы земства с органами народного хозяйства и о признании советской власти». Делегаты проголосовали за создание в уезде единого хозяйственно-экономического органа — Совета народного хозяйства. Определяя круг полномочий сельских советов, они возложили на их председателей «исполнение обязанностей прежнего сельского старосты». В состав исполкома уездного совнархоза единогласно избрали и А. Ф. Вальтера³.

Земские организации возрождались к жизни в процессе свержения советской власти в регионе летом 1918 г. под жестким контролем административных структур белой Сибири. Общим

¹ Общественно-политическая жизнь Томской губернии в 1880–1919 гг. Томск, 2013. Т. 2. Ч. 2. С. 342.

² ГАО. Ф. Д-78. Оп. 1. Д. 179. Л. 37-38.

³ См.: ГАО. Ф. Д-143. Оп. 1. Д. 50. Л. 50, 53.

недостатком практически всех низовых земских учреждений региона в рассматриваемое время было колоссальное расхождение между их амбициозными проектами и отсутствием для них финансового обеспечения. На уровне сельских обществ в 1918–1919 гг. продолжали действовать сельские сходы. Здесь руководствовались принципом опоры на собственные силы, крестьяне крайне экономно планировали свои расходы, поскольку они осуществлялись за счет раскладки по хозяйствам с учетом площади посева, поголовья лошадей и скота.

С целью недопущения установления советской власти в регионе, в ночь на 29 января 1918 г. в Томске состоялась первая сессия Сибирской областной думы, сформировавшая Временное правительство автономной Сибири (ВПАС) во главе с эсером П. Я. Дербером и принявшая декларацию, в которой большевики назывались «изменниками революции». Но здесь ВПАС ничего не смогло сделать для развертывания антисоветской борьбы и к концу зимы оказалось уже в Харбине.

В свою очередь, местные большевики организовали Центральный исполнительный комитет советов Сибири — Центросибирь (23 октября 1917 г.) и Дальневосточный совет народных комиссаров — Дальсовнарком (8 мая 1918 г.). О специфике взаимоотношений центральных советских органов и вышеупомянутых государственных образований можно судить на примере Центросибири, которая претендовала на существенную автономию. В ее повседневной деятельности использовалась дефиниция «Сибирская Советская республика». Сибирская советская власть приступила к созданию исполнительных органов — отделов (комиссариатов), в том числе военного и иностранных дел. В ответ на ее намерение формально провозгласить Сибирскую советскую республику председатель Совнаркома (СНК) РСФСР В. И. Ленин телеграммой от 13 апреля 1918 г. предложил «ограничиться автономией Сибири, как неразрывной части России»¹. В связи с назначением СНК А. Г. Шлихтера в Сибирь чрезвычайным комиссаром по продовольствию Центросибирь 19 апреля 1918 г. приняла декрет об обязательном скреплении своих полномочий в ней или других крупных советах Сибири всеми комиссарами и

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 366.

уполномоченными общероссийских органов. В противном случае их мандаты в регионе теряли силу. Однако реального противостояния Москвы и Иркутска не было, а 20 апреля 1918 г. председатель Центросибири Н. Н. Яковлев расставил все точки: «Позиция самостоятельности не разделяется Центросибирью... Мысль о независимости и самостоятельности в борьбе с международным империализмом не только нелепа, но более того — преступна»¹.

Возникшие в ходе антибольшевистской борьбы государственные образования — Западно-Сибирский комиссариат (ЗСК), ВПАС, Временное Сибирское правительство (ВСП), заявляя об автономном статусе региона, публично подчеркивали свой временный характер. Так, в декларации ВСП о государственной самостоятельности Сибири от 4 июля 1918 г. утверждалось: «Однако Временное Сибирское Правительство полагает также совершенно необходимым объявить не менее торжественно, что оно не считает Сибирь навсегда оторвавшейся от тех территорий, которые в совокупности составляли державу Российскую, и полагает, что все его усилия должны быть направлены к воссозданию российской государственности»². Пришедший к власти 18 ноября 1918 г. в качестве верховного правителя адмирал А. В. Колчак декларировал: «Главной своей целью ставлю создание боеспособной армии, победу над большевиками и установление законности и правопорядка, дабы народ мог беспристрастно избрать себе образ правления, который он пожелает, и осуществить великие идеи свободы, ныне провозглашенные по всему миру»³.

Основными органами управления в белой Сибири являлись земские структуры (уездные и губернские), городское самоуправление и правительственная администрация в лице назначенных МВД управляющих губерниями и уездами (с 28 декабря 1918 г.) с набором соответствующих учреждений различных ведомств. К тому же правительство, по сути дела, реставрировало самодержавную форму управления деревней через институт крестьян-

¹ Шиловский М. В. Политические процессы в Сибири в период социальных катаклизмов 1917–1920 гг. Новосибирск, 2003. С. 179.

² ГАРФ. Ф. 5871. Оп. 1. Д. 92. Л. 8.

³ Шиловский М. В. Политические процессы в Сибири... С. 293.

ских начальников — в июне 1919 г. была введена должность участковых помощников управляющих уездами с широким кругом полномочий.

Попытки установить контроль над органами городского самоуправления встретили сопротивление с их стороны. Так, 18 июня 1918 г. новониколаевский городской голова А. К. Скворцов направил в адрес одного из уполномоченных ЗСК П. Я. Михайлова телеграмму следующего содержания: «Нам стало известно, что Западно-Сибирский комиссариат решил назначить в город Новониколаевск комиссара по городским делам. Мы, нижеподписавшиеся, равно как и думская фракция социалистов-революционеров категорически протестуем против такого назначения, видя в том умаление прав выборного учреждения, — просим поэтому Вас поставить этот вопрос вновь в спешном порядке для пересмотра в Комиссариате»¹. В то же время выборы гласных городских дум игнорировала основная часть населения. Так, в Красноярске 3 сентября 1919 г. в них приняли участие 262 чел. — 7,8 % от внесенных в избирательные списки².

Формальное укрепление «вертикали» власти фактически не привело к восстановлению ее авторитета у народных масс. К тому же она ежедневно ослаблялась случаями коррупции, интригами, атаманщиной, всевластием и вседозволенностью бюрократии. Пожалуй, наиболее квалифицированную и емкую характеристику ей дал один из видных функционеров «колчакии» генерал А. П. Будберг. «Власть потеряла целый год, — записал он в дневнике 7 июня 1919 г., — и не сумела приобрести доверия, не сумела сделаться нужной и полезной, и поэтому нет ничего мудреного, что ее авторитет неудержимо, почти что кувырком летит вниз. Сейчас нужны гиганты наверху у главных рулей и плетя добросовестных и знающих исполнителей им в помощь, чтобы вывести государственное дело из того мрачно-печального положения, куда оно забрело; вместо этого вижу кругом только кучи надутых лягушек омского болота, пигмеев, хамелеонистых

¹ Баяндин В. И. Городские головы Новониколаевска (1909–1919) // Личность в истории Сибири XVIII–XX веков. Новосибирск, 2007. С. 221.

² См.: Бердников Л. П. Вся красноярская власть: Очерки истории местного советского управления и самоуправления (1917–1993). Факты, события, люди. Красноярск, 1996. С. 38.

пустобрехов, пустопорожних выскочек разных переворотов, комплотов и политически коммерческих комбинаций; вижу гниль, плесень, лень, недобросовестность, взяточничество, грызню и торжество эгоизма, бесстыдно прикрытого великими и святыми лозунгами»¹.

Непродуктивной оказалась и национальная политика антибольшевистских сил. В рамках создания разного рода национальных объединений на Первом казахском съезде в Оренбурге в конце июля 1917 г. было сформулировано требование предоставления казахам национально-территориальной автономии в составе Российской демократической федерации и принято решение о создании национальной партии «Алаш». Какое-то время сторонники казахской автономии ориентировались на областническое движение в Сибири. «Самоопределение мы хотим получить вместе с Сибирью», — декларировал на Первом сибирском областном съезде в Томске (октябрь 1917 г.) лидер «Алаш» А. Н. Букейханов, понимая под этим право «самим решать, как нам управлять и жить. Нельзя управлять страной из Петрограда, то же можно сказать и про Сибирь — нельзя ею управлять из одного места»².

На Втором всекиргизском съезде в Оренбурге в декабре 1917 г. казахские области провозглашены автономией «Алаш», а А. Н. Букейханов избирается председателем правительства Алаш-Орды. В поисках поддержки алашордынцы пытались договориться с разными, зачастую антагонистическими силами — с атаманом А. И. Дутовым и большевиками. Они вели переговоры с В. И. Лениным и И. В. Сталиным. Из резиденции Алаш-Орды в Семипалатинске 2 апреля 1918 г. заместитель ее председателя Х. Габбасов направил в Совнарком РСФСР телеграмму о признании советской власти, одновременно оговаривая необходимость «немедленно объявить территориально-национальную автоно-

¹ Будберг А. Дневник белогвардейца // Дневник белогвардейца. Новосибирск, 1991. С. 268.

² Шиловский М. В. Сибирские автономисты (областники) и деятели «Алаш-Орды» // Мат-лы междунаrod. научно-практ. конф. «Влияние идей движения "Алаш" на евразийском пространстве: история и современность». Семей, 2007. С. 29.

мию “Алаш” и ввести в состав ее руководящих органов 10 представителей от других национальностей Казахстана»¹.

Плодотворное сотрудничество деятелей «Алаш» и сибирских областников было прервано после свержения на территории Сибири советской власти летом 1918 г. Пришедшее к власти Временное Сибирское правительство 18 июля 1918 г. обнародовало проект «Временного положения о культурной автономии национальностей Сибири», в котором зафиксировало отрицательное отношение к национально-территориальной автономии. На этом основании омская власть отказалась признавать национальные комитеты, в том числе Алаш-Орду киргиз-кайсаков, органами национально-государственной власти². ВСП выступало против участия делегации Алаш-Орды в работе Уфимского государственного совещания. Это сопротивление удалось преодолеть и А. Н. Букейханов, выступая 12 сентября 1918 г. в Уфе, подчеркнул: «Организацию областных правительств некоторые склонны приписывать сепаратизму; никакого сепаратизма в этом нет. Те организации, от имени которых я выступаю, не являются представителями сепаратизма, а они мыслят, что они составляют часть единой России, что автономные области в концерте мировых держав не могут играть никакой роли, если бы они захотели создать какое-нибудь маленькое сепаратное государство. Мы едины с демократической федеративной республикой Россией, мы мыслим себя только частью единой России»³.

Алаш-Орда пыталась договориться с Временным Сибирским правительством по поводу совместной борьбы с большевиками. Из этого ничего не получилось. Пришедший к власти адмирал А. В. Колчак ратовал за сохранение «целокупной», «единой и неделимой» России. Тем не менее алашордынцы сотрудничали с командующим отдельной Семиреченской армии генералом Б. В. Анненковым. В 1919 г. с их помощью белые приступили к принудительной мобилизации казахов, что позволило организовать Киргизскую кавалерийскую бригаду. В ней и других частях Семиреченской армии служило до 6 тыс. казахов. Многие из них

¹ Россия и Центральная Азия. 1905–1925 гг.: сб. док. Караганда, 2005. С. 121.

² См.: Омский вестник. 1918. 18 июля.

³ Россия и Центральная Азия... С. 139.

вместе с белыми ушли в Китай¹. В конечном счете, после разгрома колчаковщины в Западной Сибири, 21 декабря 1919 г. Семипалатинский областной совет Алаш-Орды, «принимая во внимание, что права народов России наиболее полно обеспечиваются Советской властью», принимает решение «поддержать всеми средствами и силами Советскую власть, несущую свободу, равенство, братство и свет во все уголки многоязычной России, приветствовать появление на территории Алаш (киргизской автономии) советских войск как освободителей от тирании реакционной монархической диктатуры»².

Официально декларируемый белыми принцип «единой и неделимой» подкреплялся заявлениями кадетов о возрождении национального самосознания русского народа, «верховенстве русской культуры как великого исторического государственно-связующего начала»³. Поэтому процесс национального строительства приостановился. «Колчаковское правительство воспринимало притязания национальных меньшинств как ограничение державного суверенитета. Колчаковские идеологи аргументировали непризнание культурно-национальной автономии тем, что права национальных меньшинств обеспечиваются признанием их гражданских прав. Таким образом, национальным меньшинствам отказывалось в праве на существование в виде коллектива (национального союза). И поэтому самоуправление национальных меньшинств колчаковской властью не приветствовалось. Но и не ликвидировалось», — замечает по этому поводу И. В. Нам⁴.

Данное обстоятельство обусловило отход национальных объединений от прямой поддержки контрреволюции. Их лидеры занялись поиском альтернативных вариантов получения автономии для своих этносов. Так, 25 февраля 1919 г. в Чите под эги-

¹ См.: Шулдяков В. А. К вопросу о взаимоотношениях сибирских казаков и казахов в период Гражданской войны: Военно-политический аспект // Степной край Евразии: Историко-культурное взаимодействие и современность. Астана-Омск-Томск, 2003. С. 130.

² Россия и Центральная Азия... С. 194.

³ Народная свобода. 1918. 1 дек.; Сибирская речь. 1919. 28 мая.

⁴ Нам И. В. Самоорганизация национальных меньшинств в Сибири в условиях революции и Гражданской войны // История «белой» Сибири: тез. науч. конф. Кемерово, 1995. С. 104.

дой атамана Г. М. Семенова начал работу панмонгольский съезд, принявший решение об образовании независимого федеративного «Велико-Монгольского государства», получившего название «Даурского», со своей армией. Целенаправленность акции один из лидеров бурятского национального движения Б. Вампилов объяснил следующим образом: «Задачи создания национальных войск, по-видимому, заключались в осуществлении панмонгольских идей»¹.

Коммунистическое руководство для осуществления региональной политики создало 17 декабря 1918 г. Сиббюро ЦК РКП(б) (ликвидировано в мае 1924 г.) и 27 августа 1919 г. Сибирский революционный комитет (Сибревком) (действовал до конца 1925 г.). Они продвигались вслед за частями Красной Армии вглубь Сибири по маршруту Челябинск–Омск, а в июне 1921 г. обосновались в Новониколаевске. Сибревком, согласно утвержденному 12 октября 1920 г. Совнаркомом положению, являлся высшим представителем центральных советских ведомств в Сибири. На него возлагалась обязанность поддерживать революционный порядок в регионе, ему предоставлялись права руководить всеми административно-хозяйственными учреждениями на подведомственной территории. Функционирование чрезвычайного (не выборного, а назначенного ВЦИК) органа осуществлялось в соответствии с постановлениями и распоряжениями ВЦИК, СНК, наркоматов. В свою очередь, его постановления и распоряжения подлежали обязательному исполнению всеми советскими органами Сибири. В составе Сибревкома создавались отделы во главе с представителями центральных ведомств. Право решающего голоса получили представители ВСНХ и наркоматов внутренних дел, военных дел, земледелия, продовольствия, труда, путей сообщения, Рабоче-крестьянской инспекции (РКИ). Представители других наркоматов и ЦСУ наделялись совещательными голосами. Наркоматы отдавали все распоряжения подведомственным структурам в регионе через своих представителей в Сибревкоме. Для его отделов устанавливалось двойное подчинение.

¹ Курас Л. В. Атаман Семенов и национальные воинские формирования // История «белой» Сибири: тез. 3-й науч. конф. Кемерово, 1999. С. 44.

В рамках «Сибревкомовской Сибири» постановлением ВЦИК от 27 августа 1919 г. была образована Омская губерния в составе Калачинского, Ишимского, Тарского, Тюкалинского уездов Тобольской губернии (преобразованной 3 марта 1920 г. в Тюменскую) и Омского уезда Акмолинской области. Окончательное оформление губернии произошло в январе 1920 г. Постановлением Сибревкома в нее включались Ишимский, Тарский, Тюкалинский, Омский, Калачинский, Татарский, Кокчетавский и Петропавловский уезды. В апреле 1920 г. Ишимский уезд передан в состав Тюменской губернии, а последняя выведена из подчинения Сибревкома и передана в Уральскую область. Тогда же Кокчетавский и Петропавловский уезды были включены в состав Акмолинской губернии Киргизской АССР. В августе 1920 г. в Омскую губернию из Алтайской передан Славгородский уезд.

В 1920 г. на губернскую систему управления переведены Акмолинская и Семипалатинская области, в 1921 г. — Якутская. С декабря 1919 г. по март 1920 г. центр Томской губернии временно размещался в Новониколаевске. Постановлением ВЦИК от 13 июня 1921 г. образована Новониколаевская губерния в составе Каинского (Барабинского), Каменского, Каргатского, Новониколаевского и Черепановского уездов. В ноябре 1922 г., после самоликвидации ДВР, создана Дальневосточная область в составе Прибайкальской, Забайкальской, Амурской, Приамурской, Приморской и Камчатской губерний, преобразованных из одноименных областей. Осенью 1923 г. Прибайкальскую и Приамурскую губернии ликвидировали.

По мере продвижения советских войск в Сибири создавалась сеть ревкомов от уровня губернии и до волости. Однако крестьяне пытались принимать самостоятельные управленческие решения по традиционным нормам сельского самоуправления. Так, 20 февраля 1920 г. соединенное собрание крестьян и «инородцев» Вассинской волости Новониколаевского уезда рассмотрело вопрос «об отобрании Вассинским Волостным Ревкомом приходского дома, в котором живет священник, под больницу. По обсуждении этого вопроса и принимая во внимание, что нам священник необходим, так как все мы православные и нет подходящей квартиры для священника, а потому единогласно постановили: мы не желаем, чтобы наш приходской дом, в котором

помещается священник, был отобран под больницу. Кроме того означенный дом принадлежит всему приходу Вассинской Николаевской церкви и таковым может распоряжаться только приходское собрание, а поэтому предлагаем церковному старосте немедленно собрать приходское собрание, которое может решить означенный вопрос. Независимо от сего мы вполне согласны содержать как церковь, так и причт своими средствами села Вассинского. Для нужд больницы мы указываем дом гр. Николая Васильевича Южакова, который по нашему мнению будет вполне пригодный для этой надобности»¹.

В период агонии колчаковского режима осенью 1919 г. в Иркутске ряд социалистических группировок под руководством Сибирского краевого комитета социалистов революционеров до 20 ноября создали Политический центр (Политцентр). Объединение произошло под лозунгом создания в Сибири «демократического» буфера с «однородно-социалистической властью» путем свержения диктатуры А. В. Колчака и замены ее властью Сибирского народного собрания. Политцентр принимал меры к организации вооруженного антиколчаковского выступления, которое началось 21 декабря 1919 г. в Черемхово, а 24 декабря в Иркутске, где бои продолжались до 5 января 1920 г. Но уже 2 января на станции Иркутск при содействии интервентов начались переговоры о передаче власти колчаковским Советом министров Политцентру. Делегация последнего категорически отвергла предложение А. А. Червен-Водали о создании коалиционной власти. На переговорах политцентровцы озвучили свою программу действий, которая исходила из необходимости продолжения борьбы с коммунистами. Они предлагали свой вариант мирного разложения советской власти, «не принимая неприятельскую армию». Предполагалось вступить в переговоры с коммунистами и, добившись перемирия, «основать в Сибири демократический строй, исходящий из революции, но отвергающий большевизм»².

4 января 1920 г. переговоры завершились подписанием соглашения о передаче власти эсеров-меньшевистскому органу.

¹ ГАНО. Ф. Д-144. Оп. 1. Д. 54. Л. 52.

² Переговоры о сдаче власти Омским правительством Политическому центру в присутствии высоких комиссаров и высшего командования союзных держав. г. Иркутск (Станция). Январь 1920 года. Харбин, 1920. С. 32, 33, 34, 37.

5 января впервые Политцентр в Манифесте известил о низвержении власти А. В. Колчака, объявил его, Г. М. Семенова, И. П. Калмыкова и С. Н. Розанова вне закона, провозгласил восстановление гражданских свобод и амнистию политическим заключенным. 12 или 14 января 1920 г. Политцентр устроил в городской думе собрание иркутян, на котором передал свои полномочия Временному совету народного управления областью Восточной Сибири. В него вошли восемь членов Политцентра, три представителя от Иркутской городской думы и по три — от профсоюзов, «Объединения трудового крестьянства Сибири» и кооперативных организаций. Совет народного управления утвердил программу своей деятельности в духе упомянутых выше документов Политцентра, одобрил проведение переговоров с советскими властями и создал 11 ведомств (иностранных дел, продовольствия, народного образования и т. д.). Совет урегулировал отношения с интервентами. За право пропуска через восставший Иркутск эшелонов Чехословацкого корпуса его командование с санкции верховного представителя Антанты в Сибири генерала М. Жанена вечером 15 января выдало А. В. Колчака и В. Н. Пепелева, а также эшелон с частью золотого запаса России.

В ходе переговоров в Томске 19–20 января 1920 г. делегации Политцентра и советских органов подписывается соглашение об образовании буферной «Восточно-Сибирской государственности» с границей на западе по реке Ангаре и ее левому притоку Оке. Это государственное образование должно было очистить «в порядке дипломатических переговоров» от иностранных войск Амурскую и Кругобайкальскую железные дороги, организовать оборону железнодорожных тоннелей, принять меры к охране А. В. Колчака и золотого запаса и передать их «при первой возможности советской власти». Для организации боеспособной армии РСФСР должна была предоставить буферному образованию «организационно-политические силы». Подписанное соглашение было одобрено В. И. Лениным. Однако 21 января иркутские коммунисты организовали военревком во главе с А. А. Ширямовым. 22 января его члены и руководители Политцентра подписали акт о передаче власти ревкому.

Пока в Иркутске разворачивалась история с Политцентром, кардинальные изменения произошли в Забайкалье и на Дальнем

Востоке. 31 января 1920 г. в результате переворота власть во Владивостоке перешла к Приморской областной земской управе, которую поддерживали коммунисты. В Благовещенске 4 февраля того же года колчаковская администрация передала власть Демократическому блоку земских, профсоюзных и других общественных организаций, который через два дня отказался от нее в пользу Совета рабочих, крестьянских и казачьих депутатов. 16 февраля власть в Хабаровске перешла к городской земской управе. В создавшихся условиях американское правительство приняло решение о выводе своих войск с Дальнего Востока не позднее 1 апреля 1920 г.

Советские войска явно не спешили двигаться дальше на восток, поскольку советское руководство Сибири (прежде всего в лице председателя Сибревкома И. Н. Смирнова) продолжало вынашивать планы создания буферного государственного образования. 24 февраля 1920 г. в Иркутске И. Н. Смирнов и А. М. Краснощеков, назначенный уполномоченным Сибревкома по «буферной» проблеме, провели совещание с руководителями региональных объединений меньшевиков и эсеров. Смирнов жестко и без дипломатических реверансов сформулировал суть проблемы: «Политический центр, или иное наименование, декларирует свое существование; мы создаем в пределах буферного государства регулярную армию, все войско свертываем в три дивизии. Делаем это, конечно, негласно, как бы от лица местных сил. Эта армия, обтекая японцев на флангах и на фронте, составляет действительную силу»¹.

Меньшевикам и эсерам в ультимативной форме предложили выступить в роли своеобразной ширмы, играя на их патриотических чувствах и не гарантируя ничего взамен. Тем временем сформированная Иркутским военревкомом из рабочих дружин, партизанских формирований и Народно-революционной армии Политцентра Восточно-Сибирская народная армия под командованием капитана Н. С. Калашникова 17 февраля 1920 г. выступила из Иркутска и 23 февраля достигла восточного побережья Байкала, а затем вместе с местными партизанами начала наступление на Верхнеудинск. 2 марта после ожесточенных боев он был осво-

¹ Шиловский М. В. Политические процессы в Сибири... С. 394–395.

божден. 5 марта здесь на коалиционной основе (коммунисты, меньшевики, профсоюзы и т. д.) сформировалась Временная земская власть Прибайкалья во главе с меньшевиком И. Пятидесятниковым. Она декларировала обеспечение всесторонней защиты края от посягательств извне, продолжение борьбы с реакцией на востоке (семеновцы), защиту политических и хозяйственных интересов трудового народа. Первой практической акцией земского правительства стало требование к японскому командованию вывести свои войска из Западного Забайкалья¹.

Для придания легитимности новому государственному образованию на съезде трудящихся Прибайкалья в Верхнеудинске (26 марта — 7 апреля 1920 г.) идея буферного государственного образования получила поддержку делегатов. 3 апреля форум избрал Президиум народно-революционной власти, а 6 апреля принял Декларацию о независимости Дальневосточной Республики (ДВР). 16 апреля Наркоминдел РСФСР направил телеграмму Дальбюро ЦК РКП(б): «Полагаем признать правительство буферного государства как единственный выход из создавшегося положения»². Положительный эффект буферного образования проявился практически с момента его создания. Уже 9 марта 1920 г. японские войска начали уходить из Верхнеудинска.

Первоначально ДВР располагалась на территории Прибайкалья. В мае 1920 г. в ее состав вошла Амурская область, а после разгрома семеновцев в октябре — Забайкальская. 29 октября 1920 г. в Чите, ставшей столицей государственного образования, состоялась Объединительная конференция областей Дальнего Востока (Прибайкалья, Забайкальской, Амурской, Сахалинской и Камчатской), которые подтвердили факт образования Дальневосточной Республики. В январе 1921 г. прошли выборы делегатов в Учредительное собрание ДВР, которое, в свою очередь, 17 апреля 1921 г. приняло Основной закон (Конституцию) государственного образования. Он объявлял ДВР демократической республикой, санкционировал многопартийность, частную собственность,

¹ См.: Шерешевский Б. М. Разгром семеновщины. Новосибирск, 1966. С. 68–69.

² Крюков М. В. Улица Мольера, 29: Секретная миссия полковника Попова. М., 2000. С. 189.

предоставлял всем гражданам политические права и свободы, равенство перед законом, вводил всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании.

По мнению В. В. Сониной, «конституция ДВР основывалась на идеях и принципах демократического правового государства: широкие права и свободы граждан, многопартийность, суверенитет, народовластие, разделение властей, верховенство закона, рыночное хозяйство и др. Анализ Конституции и других документов ДВР позволяет установить основные элементы концепции строительства демократического правового государства: рыночные отношения и госкапитализм в полном объеме; социальная справедливость обеспечивается обществом и государством; конституирование государства, переходного к социалистическому типу; право ДВР, переходное к социалистическому типу, выражающее волю народа и базирующееся на нормах нового и дореволюционного законодательства»¹.

Учредительное собрание объявило себя Народным собранием ДВР первого созыва. Ведущие позиции в руководстве республики занимали коммунисты. В состав избранного на собрании правительства вошли пять коммунистов во главе с А. М. Краснощеквым и двое беспартийных. Высшим исполнительным органом власти стал Совет министров, сформированный на коалиционных началах из 11 коммунистов, трех меньшевиков, одного эсера и одного народного социалиста. Руководителем органа был утвержден коммунист П. М. Никифоров. Народно-революционная армия республики неофициально являлась составной частью РККА. «Как указывалось в сводках Государственной политической охраны [ДВР. — Д. Ш. и М. Ш.], — подчеркивает Н. И. Решетников, — образовалось два основных противоборствующих лагеря — коммунистический и демократический. Такая расстановка сил на арене политической жизни в Дальневосточной республике сложилась в результате четко выраженной роли РКП(б) как правящей партии. На ее стороне были силовые структуры ДВР — Народно-революционная армия, Государственная полити-

¹ Сонин В. В. Дальневосточная конституционная модель (1920–1922 гг.) // Дальний Восток России в период революций 1917 года и Гражданской войны. Владивосток, 1998. С. 184.

ческая охрана»¹. Основным законом утверждалась единая система органов местного управления в лице областных, уездных, городских собраний уполномоченных и сельских собраний, формируемых на основе выборов.

После ухода японских войск с Дальнего Востока осенью 1922 г. началась советизация территории ДВР путем создания ревкомов. 14 ноября 1922 г. на сессии Народного собрания ДВР его правительство сложило свои полномочия и передало всю полноту власти в государственном образовании Дальревкому во главе с коммунистом П. А. Кобозевым. Тогда же Народное собрание обратилась к ВЦИК с просьбой о включении Дальневосточной Республики в состав РСФСР, после чего само распустилось².

В начале 1920-х годов в соответствии с ленинской национальной политикой в Азиатской России началось создание национальных административно-территориальных образований. Еще в 1918 г. вслед за алтайцами при деятельном участии И. Г. Сафьянова на русском и тувинском съездах была выработана позиция об объявлении тувинцев независимыми ни от какого народа. 13–16 августа 1921 г. на Всетувинском учредительном хурале провозглашено образование Республики Танну-Тува Улус, признанной РСФСР (СССР) и Монголией (МНР). В принятой тогда же Конституции провозглашалась самостоятельность Республики «в своих внутренних делах» и объявлялось, что в «международных отношениях республика выступает под покровительством Советской России». Как считают тувинские историки, И. Г. Сафьянов, не имея полномочий от советского руководства, смог закрепить в Основном законе политику протектората Советской России в новых исторических условиях³.

Национальное строительство осуществлялось в следующих формах: национальные сельсоветы и районы — в основном для экстерриториальных этнических меньшинств, дисперсно рассеянных в иноязычной среде (эстонцы, чуваша, поляки, шорцы,

¹ Решетников Н. И. Аграрный вопрос в программах политических партий на Дальнем Востоке в период Гражданской войны // Там же. С. 103.

² См.: Василевский В. И. Дальневосточная республика (ДВР) // Ист. энцикл. Сибири. Новосибирск, 2010. Т. 1. С. 449.

³ См.: История Тувы: в 3 т. Новосибирск, 2007. Т. 2. С. 128–129.

немцы, латыши и т. д.); национальные округа и области; автономные республики.

В 1923–1924 гг. в Омском и Славгородском уездах было создано 33 только немецких сельсоветов, в начале 1926 г. в Сибирском крае их уже было 68. Осенью 1927 г. образован Немецкий административный район в Славгородском округе¹. До конца 1930-х годов существовал Горно-Шорский национальный район в составе Новосибирской области на юге Кузбасса, из 114,8 тыс. чел. его населения на долю шорцев приходилось 13 % (около 15 тыс. чел.)². В 1930-е годы, особенно в ходе коллективизации и массовых репрессий, произошел переход от активного поощрения образования национальных структур к унитаризму на первом уровне и прекращению даже декларативных проявлений политики учета самобытности национальных меньшинств (ликвидация национальных секций в ВКП(б), национальных сельсоветов и районов, школ, периодических изданий на национальных языках и т. д.). Так, в августе 1939 г. в письме К. А. Трукшина к председателю Комиссии советского контроля при СНК СССР сообщалось о том, что аресты проживающих в Сибири представителей латгальской интеллигенции парализовали культурно-просветительную деятельность среди 64 тыс. латгальцев. Прекратилось издание учебников на родном языке для 63 национальных школ, а старые учебные пособия или износились, или подлежат уничтожению как изданные врагами народа. Закрыты передвижной латгальский театр и газета «Тайснейба»³. Этнические конфликты тогда были предотвращены, но в ряде случаев националистические настроения приняли латентную форму (шорцы).

Что касается двух других форм, то в августе 1920 г. образовалась Киргизская АССР, в состав которой были включены Семипалатинская, Акмолинская и часть Омской губернии. В 1921 г. из Алтайской в Семипалатинскую губернию передали Бухтарминский уезд и часть волостей Змеиногорского уезда (Коростелев-

¹ См.: Савин А. И., Смирнова Т. Б. Немцы в Сибири // Сиб. ист. энцикл. Новосибирск, 2010. Т. 2. С. 465.

² См.: Новосибирская область. Экономико-географическое описание. Новосибирск, 1939. С. 53.

³ См.: Власть и интеллигенция в сибирской провинции: сб. док. Новосибирск, 2013. С. 78.

ская степь)¹. В феврале 1922 г. создана Якутская АССР, в июне 1922 г. — Ойротская автономная область (АО), в 1948 г. переименованная в Горно-Алтайскую АО. Согласно конституции Дальневосточной республики (апрель 1921 г.), территория, заселенная бурятами, выделялась в Бурят-Монгольскую автономную область (БМАО). В октябре-ноябре 1921 г. в Чите работало Национальное собрание БМАО, сформировавшее Областное управление с преобладанием коммунистов. В октябре 1921 г. в Иркутске состоялся учредительный съезд трудящихся бурят РСФСР, сформировавший ревком для осуществления национального размежевания и организации бурятской автономии в Иркутской губернии. 9 января 1922 г. здесь образована Бурят-Монгольская АО. 30 мая 1923 г. Президиум ВЦИК принял решение об объединении двух Бурят-Монгольских АО в единую Бурят-Монгольскую АССР. В сентябре того же года в ее состав была включена большая часть ликвидированной Прибайкальской губернии, а также часть территорий Иркутской и Забайкальской губерний. В ноябре 1923 г. образован Хакасский уезд в Енисейской губернии.

Специфика советской федерации, окончательно оформившейся в 1922 г., заключалась в том, что автономный статус национально-территориальных образований строился не на договорной (снизу), а на декретной (сверху) основе. Подписывая договор об образовании СССР 30 декабря 1922 г., формально независимые республики (РСФСР, УССР, БССР, ЗСФСР) не делегировали часть своих полномочий, а создавали союзное государство «на следующих основаниях. 1. Ведению Союза Советских Социалистических Республик, в лице его верховных органов, подлежит: а) представительство Союза в международных отношениях; б) изменение внешних границ Союза; в) заключение договоров о приеме в состав Союза новых республик»².

На практике же был реализован вариант организации управления территориями, изложенный И. В. Сталиным в письме к

¹ См.: Разгон Н. И. Принципы формирования границ Алтайской губернии и Казахстана (1817–1925 гг.) // Российская Западная Сибирь — Центральная Азия: новая региональная идентичность, экономика и безопасность. Барнаул, 2003. С. 187–199.

² I съезд Советов Союза Советских Социалистических Республик: стеногр. отчет с приложениями. М., 1923. Прил. I. С. 4.

В. И. Ленину от 22 сентября 1922 г.: «Если мы теперь же не постараемся приспособить форму взаимоотношений между центром и окраинами к фактическому взаимоотношению, в силу которых окраины во всем основном безусловно должны подчиняться центру, т. е. если мы теперь же не заменим формальную (фиктивную) независимость формальной же (и вместе с тем реальной) автономией, то через год будет несравненно труднее отстоять фактическое единство советских республик»¹.

Исход противостояния в Гражданской войне был связан с просчетами и ошибками белых, что автоматически усиливало позиции их противника. Но сыграли свою роль и следующие факторы глобального характера:

1. Антанта после победы в мировой войне утратила интерес к бывшему союзнику. Изменение отношения к союзникам в антибольшевистском лагере рельефно передает в своем дневнике 13 февраля 1919 г. С. Б. Веселовский: «Сведения об их [интервентов. — *Д. Ш. и М. Ш.*] намерениях отрывочны и неясны, но постепенно у всех начало складываться представление, что “спасать” Россию они не намерены и не будут и что их вмешательство, пожалуй, хуже полного невмешательства. Это заключение повергло в еще большую безнадежность. Большевизм приходится изживать своими силами, а на них мало надежды»². Тем не менее интервенты оказывали значительную помощь белым на востоке России путем поставок оружия, боеприпасов, обмундирования и снаряжения. «По далеко неполным данным, — отмечает М. И. Светачев, — за первую половину 1919 г. в распоряжение Колчака ими было предоставлено более 500 тыс. винтовок, около 800 артиллерийских орудий, около 2 500 пулеметов, 1 млн ручных гранат, 176 самолетов, 500 млн патронов, сотни тысяч комплектов обмундирования, солдатской обуви, белья, а также медикаменты и т. д.»³.

¹ Изв. ЦК КПСС. 1989. № 9. С. 199.

² Веселовский С. Б. Дневники // Вопр. истории. 2000. № 8. С. 89.

³ Светачев М. И. Сибирь, Антанта и политика «помощи» белым (К вопросу о комплексном характере иностранной интервенции на Дальнем Востоке в 1918–1922 гг.) // Дальний Восток России в период революций 1917 года и Гражданской войны. Владивосток, 1998. С. 261.

2. Доктрина «непредрешенчества», взятая на вооружение белыми, вела в тупик. Что бы там ни вещал А. В. Колчак о созыве Национального собрания вместо Учредительного в случае проведения выборов в конституционную ассамблею или парламент на основе всеобщего избирательного права, даже при устранении от участия в них как «врагов народа» коммунистов, победу одержали бы представители «демократической» контрреволюции (эсеры, меньшевики, националисты, кооператоры и т. д.). Надеяться на реализацию западных либеральных подходов при реформировании российской политической системы можно было бы только при условии возвращения к избирательному закону от 3 июня 1907 г. Но это было невозможно в силу ряда причин (позиция интервентов, практика выборов во Всероссийское Учредительное собрание) и прежде всего из-за развала (банкротства — по терминологии недавнего прошлого) государственно-образующих партий третьеиюньской системы — кадетов и октябристов.

3. По национальному вопросу, как было показано выше, белые крайне скупое и неопределенно декларировали свои предложения, придерживаясь основополагающего принципа «единой и неделимой» России и признавая в оптимальном варианте культурно-национальную автономию.

4. В экономической сфере в экстремальных условиях сибирская контрреволюция оказалась неспособной поддержать товарно-денежные отношения, организовать бесперебойное снабжение армии всем необходимым. К лету 1919 г. колчаковская диктатура оказалась в состоянии войны с местным крестьянством. Попытки насаждения столыпинского варианта решения аграрного вопроса без учета специфики региона, мобилизации, реквизиции, восстановление налогообложения, государственная лесная монополия, дороговизна, произвол гражданских и воинских начальников стимулировали активное, в том числе вооруженное, противодействие крестьян. В эскалации партизанско-повстанческого движения существенную роль сыграло противостояние между старожилами и столыпинскими переселенцами по вопросам землепользования.

5. Государственный переворот 18 ноября 1918 г. дал коммунистам несомненные преимущества в контрпропаганде, поскольку позволил квалифицировать режим «верховного правите-

ля» как проявление реставраторских тенденций в белом движении. Известное ленинское определение колчаковщины «хуже царской власти» стало стержнем пропагандистской кампании советских властей. В этих же целях активно использовались другие элементы политики и атрибутики белых (погоны, двуглавые орлы, восстановление «Табели о рангах», подчеркнуто-уважительное отношение к Православной церкви и т. д.). На имидж колчаковской государственности негативно влияли атаманщина и всевластие военных, дискредитировавших себя в глазах населения еще со времени Русско-японской войны 1904–1905 гг.

6. В военном отношении сибирская контрреволюция до начала 1919 г. превосходила Красную Армию по уровню организации, сплоченности, энтузиазма. Но по мере затягивания боевых действий, перехода от импровизаций к планомерным войсковым операциям, замены добровольчества массовыми призывами, возрастающего дефицита всего необходимого для армии ситуация на фронте изменялась. Отрицательную роль здесь сыграли стратегические просчеты белых. Омский режим не сумел организовать дееспособной системы управления боевыми действиями, взаимодействия с другими формированиями белых. Не сыграл в Сибири существенной роли и «казачий» фактор. Местные станичники, за редким исключением, уклонялись от участия в боевых операциях, ограничиваясь самообороной и карательными акциями против мирного населения.

7. Поражение белых в Сибири предопределялось узостью их социальной базы (городская интеллигенция, буржуазия, духовенство, чиновничество, офицерство). Вследствие своих действий или бездействия сибирская контрреволюция к середине 1919 г. оказалась в изоляции, лишившись поддержки рабочих и крестьян.

8. Сыграл свою роль и утопический фактор. Ностальгические воспоминания о разгуле демократии в 1917 г. ассоциировались с советской властью, и нечто подобное воссоздавалось в районах, контролируемых партизанами. На самом деле эта власть за сравнительно короткий период трансформировалась в военно-партийную диктатуру, прикрывавшуюся советской атрибутикой. И первые контакты с ней очень скоро дали мощную вспышку крестьянского партизанско-повстанческого движения.

В ходе восстановления органов советской власти в Сибири с конца 1919 г. создавались уездные и губернские совнархозы как органы территориального управления промышленностью. В начале мая 1920 г. на основе реорганизации Урало-Сибирской комиссии ВСНХ был образован Сибирский совет народного хозяйства (Сибсовнархоз) (1920 — начало 1921 г. — в Омске, с мая 1921 г. — в Новониколаевске). 3 сентября 1921 г. он переименован в Сибирское областное бюро ВСНХ, а 3 февраля 1922 г. — в Сибпромбюро ВСНХ. Близко расположенные предприятия одной отрасли объединялись в тресты. К октябрю 1922 г. в регионе функционировало 38 трестов, объединивших 184 предприятия с 31,4 тыс. работников (77,6 % от всех рабочих, занятых на государственных предприятиях)¹. В связи с образованием Сибирского края в сентябре 1925 г. Сибпромбюро ВСНХ было переименовано в Сибкрайсовнархоз, который одновременно являлся отделом Сибкрайисполкома и структурой ВСНХ в Азиатской России. Летом 1929 г. совнархозы преобразованы в отделы исполкомов Советов. Их ликвидация завершилась 19 апреля 1932 г. постановлением президиума Запсибкрайисполкома о преобразовании крайсовнархоза в краевое управление легкой промышленности.

Возврат к системе территориального управления промышленностью произошел в 1957 г., когда во всех областях, краях, автономных республиках снова были созданы совнархозы как органы отраслевого и функционального управления. Для расширения экономических связей предприятий в конце 1962 г. образовались укрупненные совнархозы: Западно-Сибирский (Новосибирская, Томская и Омская области), Кузбасский (Кемеровская область и Алтайский край), Красноярский (Красноярский край и Тувинская АССР), Восточно-Сибирский (Иркутская и Читинская области, Бурятская АССР), Хабаровский (Хабаровский край и Амурская область), Дальневосточный (Приморский край, Сахалинская и Камчатская области), Северо-Восточный (Якутская АССР и Магаданская область). Тюменская и Курганская области вошли в состав Уральского совнархоза.

¹ См.: Николаев А. А., Савицкий И. М. Совнархозы // Ист. энцикл. Сибири. Новосибирск, 2010. Т. 3. С. 131.

Существенную роль в руководящих структурах местных совнархозов играли управленцы из бывших отраслевых министерств. Согласно подсчетам В. И. Мерцалова, «среди председателей сибирских совнархозов работники бывших министерств составили 76,5 %, и лишь 23,5 % управленцев приходилось на местные кадры»¹. «В более выигрышном положении оказывались совнархозы, возглавляемые прибывшими из Центра руководителями, которые сохранили неформальные личные связи с руководством центральных учреждений и имели возможность привлечения из Москвы квалифицированных работников, нехватка которых остро ощущалась в провинции. Так, Читинский СНХ возглавлял Н. И. Шемякин, бывший заместитель уже упоминавшегося выше П. Ф. Ломако [министр цветной металлургии СССР, назначенный председателем Красноярского совнархоза. — *Д. Ш. и М. Ш.*], Томский СНХ — бывший заместитель министра лесной и деревообрабатывающей промышленности СССР по кадрам Н. С. Гридин», — констатирует О. Н. Калинина². Совнархозовская система была ликвидирована в 1965 г. с восстановлением союзных, союзно-республиканских и республиканских отраслевых министерств.

В середине 1920-х годов проводилось радикальное реформирование административно-территориального управления страной и регионами. В октябре 1922 г. сессия ВЦИК приняла схему территориально-административного устройства региона, разработанную Сиббюро Госплана. Предполагалось образовать пять областей: Западно-Сибирскую (центр — Омск), Кузнецко-Алтайскую (Томск), Енисейскую (Красноярск), Ленско-Ангарскую (Иркутск) и Якутскую (Якутск), для которых намечались проекты социально-экономического развития на ближайшие 15 лет³. Но в Сибревкоме предложенную конструкцию отвергли и к весне

¹ Мерцалов В. И. Реформа управления промышленностью и строительством 1957–1965 гг. (на материалах Восточной Сибири): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Иркутск, 2001. С. 35.

² Калинина О. Н. Партийные и советские руководители Западной Сибири... С. 65–66.

³ См.: Тимошенко А. И. Проекты административно-территориального и экономического районирования Сибири в 1920-е гг. // Региональные процессы в Сибири в контексте российской и мировой истории. Новосибирск, 1998. С. 100.

1925 г. подготовили новый проект, предусматривающий образование единого Сибирского края. На основе существующих тогда на его территории 23 уездов предлагалось создать 13 округов. «Таким образом, — заключают В. В. Миркин и В. А. Морев, — в основу районирования Сибири были положены два принципа — политический и экономический. Первый предполагал приближение органов власти к населению путем расширения функций исполнительных комитетов и упрощения административного аппарата, а также возможности объединения населения с учетом национального состава. Экономический принцип определялся тяготением населения конкретной территории к определенному географическому пункту — центру хозяйственной деятельности, имевшему соответствующую инфраструктуру (главное значение имело наличие путей сообщения). Объединение селений вокруг такого пункта в новую административную единицу — район (подразделявшийся, в свою очередь на сельсоветы), значительно усиливало культурный и экономический потенциал той или иной местности»¹. В начале декабря 1925 г. завершил свою деятельность Сибревком. Ликвидировались губернии, уезды и волости. Вместо них создавали округа, волости сначала укрупнялись, а затем преобразовывались в районы.

Районирование началось с Зауралья. В ноябре 1923 г. была упразднена Тюменская губерния. На основе ее уездов созданы Ишимский, Тобольский и Тюменский округа, переданные в состав Уральской области. В нее же включены Шадринский и Курганский округа бывшей Челябинской губернии. В мае 1925 г. упразднены Алтайская, Омская, Новониколаевская, Томская, Иркутская и Енисейская губернии. На их территории организован Сибирский край, включающий Ойротскую АО и 19 округов: Ачинский, Барабинский, Барнаульский, Бийский, Иркутский, Каменский, Канский, Киренский, Красноярский, Кузнецкий, Минусинский, Новониколаевский (с 1926 г. Новосибирский), Омский, Рубцовский, Славгородский, Тарский, Томский, Тулунский, Хакасский. В 1929 г. Тарский и Тулунский округа упразднили. Всего к началу 1930 г. край занимал территорию 4 064 447 тыс. кв. км с насе-

¹ Миркин В. В., Морев В. А. История связи Западной Сибири в 1860–1940-е гг. Томск, 2008. С. 158–159.

нием 9 923 821 чел., проживающих в 34 422 населенных пунктах. На его территории образовали 233 района, 5 520 сельсоветов, 60 городских и поселковых советов¹. В начале 1926 г. на Дальнем Востоке ликвидировали Забайкальскую, Амурскую, Приморскую и Камчатскую губернии. На их территории созданы Амурский, Владивостокский, Зейский, Камчатский, Николаевский, Сахалинский, Сретенский, Хабаровский и Читинский округа, вошедшие в состав Дальневосточного края.

Новый этап административной реформы пришелся на 1930 г. По всей стране ликвидировалась окружная система. ЦК ВКП(б) 15 мая того же года принимает постановление о создании на востоке СССР второй угольно-металлургической базы. Отнесение региона к районам первоочередного индустриального развития повлекло принятие ВЦИК 30 июля 1930 г. постановления о ликвидации Сибирского края и образовании на его территории двух краев — Западно-Сибирского (Ойротская АО, Ачинский, Барабинский, Барнаульский, Бийский, Каменский, Кузнецкий, Минусинский, Новосибирский, Омский, Рубцовский, Славгородский, Томский и Хакасский округа) и Восточно-Сибирского (Иркутский, Канский, Киренский, Красноярский округа Сибирского края, Сретенский и Читинский округа Дальневосточного края и Бурят-Монгольская АССР). 20 октября того же года образована Хакасская автономная область, а 10 декабря — Остяко-Вогульский (с 1940 г. Ханты-Мансийский), Ямало-Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Корякский и Чукотский национальные округа.

В октябре 1932 г. ВЦИК принял решение о реорганизации административного устройства Дальневосточного края. В его составе образованы Приморская, Амурская, Камчатская, Сахалинская области и Нижне-Амурский округ. В январе 1934 г. Уральскую область разделили на Свердловскую, Челябинскую и Обь-Иртышскую. Последняя просуществовала недолго и в конце того же года вошла в новообразованную Омскую область, которой передали дополнительно 13 районов и Тарский округ из Западно-Сибирского края и 11 районов из Челябинской области. В марте 1934 г. принято решение о создании в Восточно-Сибир-

¹ См.: Сибирский край: стат. справ. Новосибирск, 1930. С. 2–3.

ском крае Читинской области. В мае того же года учреждена Еврейская АО. В июле в составе Дальневосточного края созданы Зейская, Хабаровская, Нижне-Амурская и Уссурийская области. 7 декабря 1934 г. образован Красноярский край. Из Западно-Сибирского края в него перешли Хакасская АО и 10 районов Ачинского и Минусинского округов; из Восточно-Сибирского — 21 район Канского и Красноярского округов, а также Эвенкийский и Таймырский национальные округа. Разукрупнение Восточно-Сибирского края сопровождалось упразднением Читинской области. В конце 1935 г. в Омской области был восстановлен Тобольский округ.

«Перекрышка» территорий продолжилась во второй половине 1930-х годов. В 1936 г. из Восточно-Сибирского края вывели Бурят-Монгольскую АССР, получившую статус самостоятельного территориально-административного образования, а край преобразовали в Восточно-Сибирскую область. 26 сентября 1937 г. ЦИК СССР принял постановление о разделении Восточно-Сибирской области на Иркутскую и Читинскую с одновременным образованием в них Усть-Ордынского и Агинского бурятских национальных округов. Через два дня (28 сентября 1937 г.) Западно-Сибирский край разделили на Алтайский край с Ойротской АО и Новосибирскую область. 20 октября 1938 г. Дальневосточный край разукрупнили на Приморский и Хабаровский. В состав Приморского края вошли Приморская и Уссурийская области; в Хабаровский — Хабаровская, Амурская, Нижне-Амурская, Камчатская, Сахалинская области, Еврейская АО, Чукотский и Корякский национальные округа. В 1939 г. упразднили Приморскую и Хабаровскую области, а в Якутской АССР образовали Алданский округ. В 1940 г. ликвидировали Тарский административный округ в Омской области.

Частое и бессистемное дробление административного пространства Сибири и Дальнего Востока в 1930-е годы объясняется не только поиском оптимальных вариантов территориального устройства, задачами хозяйственного освоения, но и ростом численности партийно-административного аппарата, а также массовыми репрессиями, сопровождавшимися частой сменой партийных и советских руководителей территориально-административных образований.

Последний виток административных преобразований советского времени пришелся на завершающий этап Великой Отечественной войны и послевоенное десятилетие. Объясняется данное обстоятельство комплексом экономических, управленческих и внешнеполитических причин. В годы войны существенно вырос экономический потенциал региона: за счет эвакуации и нового строительства здесь появилось большое количество крупных промышленных предприятий, прежде всего оборонного назначения. Объем промышленного производства за 1940–1944 гг. увеличился в Новосибирской области на 711 %, в Омской — на 493 %, в Алтайском крае — на 407 %, в Красноярском крае — на 278 %¹.

Помимо объективных причин², в каждом конкретном случае сыграли свою роль местные факторы. Так, выделение Кемеровской области из состава Новосибирской в январе 1943 г. обуславливалось тем, что «повысить управляемость Кузбассом можно было только в условиях постоянного и неослабного контроля за шахтами и металлургическими предприятиями, координации их деятельности. Для решения этой задачи работы специализированных отделов в Новосибирском обкоме партии было мало. Представлялась необходимой целая горизонталь партийных, советских, хозяйственных органов областного подчинения. Значит, требовалось выделить Кузбасс в самостоятельное административное образование»³. Поэтому за день до принятия соответствующего указа Президиума Верховного Совета СССР (25 января 1943 г.) на заседании политбюро ЦК ВКП(б) было принято постановление «Об образовании Кемеровской области» с определением ее границ и утверждением руководящего состава территории (первый секретарь обкома, председатель облисполкома), а также штатов обкома⁴.

¹ См.: Рабочий класс Сибири в период упрочения и развития социализма. Новосибирск, 1984. С. 77.

² См., напр.: Шуранов Н. П. Объективная обусловленность образования Кемеровской области // 55 лет Кемеровской области: мат-лы научно-практ. конф. Кемерово, 1998. С. 9–14.

³ Коновалов А. Б. История Кемеровской области в биографиях партийных руководителей (1943–1991). Кемерово, 2004. С. 28–29.

⁴ См.: Там же. С. 29–30.

По вопросу о добровольном вхождении Тувинской народной республики (ТНР) в состав СССР (октябрь 1944 г.) необходимо принять во внимание геополитический аспект. Накануне Ялтинской конференции глав великих держав И. В. Сталин «не желал фиксировать явный “параллелизм” в положении ТНР и МНР: обе не признавались другими государствами, кроме СССР; обе находились под жестким патронатом Москвы; на обе претендовал Китай. Поэтому советское руководство вполне обоснованно считало, что если Тува станет частью Советского Союза до Ялтинской конференции, то западным союзникам не придется “выбирать” между Тувой и МНР в качестве уступки в компенсации Москвы за ее вступление в войну против Японии»¹. К тому же глава республики — генеральный секретарь ЦК Тувинской народно-революционной партии С. К. Тока — в беседе с В. И. Молотовым в июне 1944 г. подчеркивал, «что родственные народы — Хакасия, Ойротия — в составе СССР намного ушли вперед в хозяйственном и культурном строительстве. В этих районах народ, который не так давно кочевал, теперь работает и живет оседло. Построили заводы, дороги, школы и больницы»². Еще одним территориальным приобретением в азиатской части СССР по итогам Второй мировой войны стали Южный Сахалин и Курильские острова.

При таких обстоятельствах соответственно 26 января и 6 февраля 1943 г. из состава Новосибирской и Челябинской областей выделились Кемеровская и Курганская области. 13 и 14 августа 1944 г. были подписаны указы об образовании Томской (из Новосибирской) и Тюменской (из Омской) областей. Одновременно ликвидированы Нарымский и Тобольский административные округа, а в 1947 г. — Алданский округ. 11 октября 1944 г. в состав СССР принята Тувинская народная республика, включенная в состав Красноярского края на правах автономной области (10 октября 1961 г. преобразована в Тувинскую АССР). В феврале 1946 г. образована Южно-Сахалинская область (Южный Сахалин, Курильские острова), вошедшая в 1947 г. в Сахалинскую область. Тогда же последняя выделена из состава Хабаровского края, а в 1948 г. то же самое произошло с Амурской областью. В 1953 г. из

¹ История Тувы... Т. 2. С. 393.

² Там же. С. 392.

части территории Хабаровского края образована Магаданская область, а в 1956 г. самостоятельность обрела Камчатская область.

В послевоенный период (1951 г.) произошло оформление региональных экономических районов — Западно-Сибирского, Восточно-Сибирского и Дальневосточного. При этом уже в 1950-е годы Курганская область вошла в состав Уральского экономического района. В 1963 г. в Дальневосточный экономический район включили Якутскую АССР. К моменту развала СССР административно-территориальные образования азиатской части РСФСР распределялись по этим районам следующим образом: Западно-Сибирский — Тюменская, Омская, Томская, Новосибирская, Кемеровская области и Алтайский край; Восточно-Сибирский — Тувинская и Бурятская АССР, Красноярский край, Иркутская и Читинская области; Дальневосточный — Якутская АССР, Хабаровский и Приморский края, Амурская, Магаданская, Камчатская и Сахалинская области. По данным на январь 1997 г. на территории этих образований площадью 17 729,9 тыс. кв. км (74,56 % от общероссийской) проживало 35,8 млн чел., имелись 501 административный район и 163 города¹.

На рубеже 1960–1970-х годов при разработке пятилетних планов предусматривалось создание и развитие ряда территориально-производственных комплексов (ТПК), под которыми подразумевалась «планово создаваемая, пропорционально развивающаяся совокупность устойчиво взаимосвязанных отраслей народного хозяйства, трудовых и природных ресурсов»². В их число к концу 1980-х годов входили: Северо-Тюменский, Среднеобской, Кузбасский, Норильский, Центрально-Красноярский (Канско-Ачинский), Саянский, Братско-Усть-Илимский, Иркутско-Черемховский, Западно-Якутский (Мирнинский) и Южно-Якутский. Но дееспособных органов управления этими внутриобластными ТПК создано не было, поэтому в конце 1970-х годов академик Н. Н. Некрасов констатировал, что «вопросы организации управления мы еще не решили ни в одном комплексе, если говорить реально. Полная стыковка отраслевых и территориальных интересов пока не достигнута»³.

¹ См.: Социально-экономическое положение России. М., 1996. 65 с.; Регионы России: сб. информ. мат.-лов. М., 1997. 402 с.

² Азиатская часть России: новый этап освоения северных и восточных регионов страны. Новосибирск, 2008. С. 67.

³ Некрасов Н. Н. Генеральная схема и жизнь // ЭКО. 1979. № 4. С. 57.

В последующем, вплоть до 1991 г., существенных изменений в территориально-административном устройстве Сибири и Дальнего Востока не происходило. Лишь после принятия Конституции СССР 1977 г. национальные округа преобразованы в автономные. Внутри территориально-административных образований возникали новые городские поселения (только на Тюменском Севере в 1965–1985 гг. появилось 14 городов и 20 поселков городского типа), создавались и ликвидировались сельские районы и сельсоветы. Например, в Новосибирской области в конце 1944 г. насчитывалось 36 сельских районов, а в начале 1990-х годов — 30¹.

Рассмотренное дробление территории на более мелкие территориально-административные составляющие (1930–1944 гг.) происходило по мере роста численности местных партийных организаций, утверждения режима личной власти И. В. Сталина, разгрома действительных и выдуманных оппозиционеров, наработки основных принципов руководства с использованием методов централизации и регламентации. Усиливалась ротация партийно-советских кадров. Важную роль в формировании новой системы управления сыграли репрессии 1930–1940-х годов, имевшие первоначально характер государственного террора, а с конца 1930-х годов носившие «выборочно-профилактическую» направленность. В их ходе осуществлялась насильственная ротация партийно-советской номенклатуры всех уровней. Так, в Омской области за 1935–1940 гг. сменилось четыре первых и вторых секретаря обкома и три третьих. В Западно-Сибирском крае в 1937 г. репрессировали 30 из 69 членов крайкома, всех членов его бюро. В конце этого года первый секретарь Новосибирского ОК ВКП(б) И. И. Алексеев докладывал в ЦК ВКП(б), что «в составе бюро обкома не скомпрометировал себя только один — начальник УНКВД»².

¹ См.: Справочник по административно-территориальному устройству Новосибирской области. 1937–2006 гг. Новосибирск, 2007. С. 18, 21.

² Шевелева Л. В. О проблемах изучения жизни и деятельности руководителей областного уровня // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI–XX веков: мат-лы 4-й регион. науч. конф. Новосибирск, 1999. С. 135; Уйманов В. Н. Репрессии. Как это было (Западная Сибирь в конце 20-х — начале 50-х годов). Томск, 1995. С. 156, 157.

Выступая на совещании секретарей парткомов и парторгов Красноярского края в июле 1937 г. секретарь партколлегии ЦКК ВКП(б) М. Ф. Шкирятов отметил: «Из 69 членов крайкома арестованы 24, причем арестован, главным образом, руководящий состав. Первый секретарь крайкома сволочью оказался, второй секретарь тоже. Такой же сволочью, врагами народа оказались и Морозов — зам. зав. сельхозотделом, Никодимов — зав. особым сектором, Балахонов — зав. культпросветотделом, Эмолин — зав. отд. пропаганды, Васильев — зам. зав. промышленно-транспортным отделом, Гусев — инструктор крайкома, Сидык — бывш. секретарь национального Хакасского обкома, Дружинин — секретарь Минусинского райкома, Венедиктов — зам. секретаря Красноярского горкома, Петросян — бывш. начальник политотдела железной дороги»¹. Н. С. Щербаков, направленный первым секретарем в Иркутск, 18 июня 1937 г. сообщал наверх: «Арестованы все руководители областных советских отделов, заведомыми обкома и их замы (за исключением пока двух), а также инструктора, ряд секретарей РК, руководители хозяйственных организаций, директора предприятий и т. д. Таким образом, нет работников ни в партийном, ни в советском аппарате»².

Даже в период «выборочно-профилактических» посадок партийным функционерам не гарантировалась спокойная жизнь. Только в Алтайском крае в 1946 г. арестовали 89 «врагов народа» из числа партработников. В 1951 г. освобождены от занимаемых должностей 2 096 чел. (23,7 % от всех руководящих кадров номенклатуры крайкома, горкомов и райкомов партии), но уже без ареста и с формулировкой «как не справившиеся с работой»³.

Места репрессированных заполнялись молодыми коммунистами, окончившими технические вузы, отличавшимися высокой работоспособностью и безграничной преданностью Сталину и «системе». Они составили технократический костяк административно-командной системы.

¹ Бердников Л. П. Вся красноярская власть... С. 190–191.

² Хлевнюк О. В. Номенклатурная революция: региональные руководители в СССР в 1936–1939 гг. // Рос. история. 2016. № 5. С. 49.

³ См.: Сорокин В. В. Последний в когорте «железных» вождей. Барнаул, 1998. С. 14, 15.

В послевоенный период увеличились сроки пребывания в роли руководителей территорий с 2–3 лет до 10, а в 1960–1980-е гг. во главе краев, областей, автономных республик десятилетиями стояли «первые» (С. К. Тока, Ф. С. Горячев, А. В. Георгиев, Е. К. Лигачев, А. Ф. Ештокин, Н. В. Банников и др.), умевшие «вырвать» у Центра лимиты, фонды, разрешения на строительство престижных объектов, а при необходимости подавлять любые проявления инакомыслия. Для руководителя областного уровня стало обязательным наличие высшего образования, преимущественно технического, более солидный возраст вступления в должность, многоступенчато-серпантинный характер карьеры (перемещение в пределах комсомольских, советских и партийных структур разного уровня). Как правило, во главе территории ставили уже не привезенного «варяга», а местного, а в автономных образованиях — представителя титульного этноса.

Пожалуй, самые внушительные изменения в органах местной власти произошли на основе решений ноябрьского 1962 г. пленума ЦК КПСС, нашедших воплощение в его постановлении «О развитии экономики СССР и перестройке партийного руководства народным хозяйством». Областные и районные партийные и советские органы разделили по производственному принципу на сельские и промышленные. Первичные организации соответственно профилю предприятия или учреждения (сельские или промышленные) переподчинили вышестоящим партийным структурам. В укрупненных сельских районах (в Новосибирской области в марте 1963 г. вместо 32 районов создано 19¹) были организованы территориальные колхозно-совхозные производственные управления, а вместо сельских райкомов КПСС созданы зональные промышленно-производственные партийные комитеты. Промышленные обкомы КПСС де-факто подчинялись руководству укрупненными совнархозами. Впервые в отечественной истории организацию местной власти пытались осуществить на основе не территориального, а функционального принципа.

Считалось, что предпринятая реорганизация повысит эффективность деятельности парткомов. На практике же «главным ре-

¹ См.: Справочник по административно-территориальному устройству Новосибирской области. 1937–2006 гг. Новосибирск, 2007. С. 18–19.

зультатом всех этих преобразований стали: 1) дестабилизация управления на местах; 2) понижение политического статуса региональных партийных лидеров; 3) снижение эффективности управления на региональном и местном уровнях из-за резкого увеличения управленческих структур и кадрового корпуса управленцев — в 2–3 раза»¹. Применительно к Алтайскому краю А. Р. Ивонин отмечает, что «уже на первых порах стало ясно, что большого практического значения это разделение иметь не может. Важнейшие решения по вопросам социально-экономического и культурного развития края на 1963 г. были приняты на совместном заседании краевых Советов. Более того, разделение местных органов власти по производственному принципу привело к значительному ослаблению роли краевого (особенно сельского) Совета»². Отстранение Н. С. Хрущева от власти в октябре 1964 г. привело к возвращению к прежнему порядку управления.

Менялся стиль работы партийных органов, до известной степени демократизируясь под воздействием процессов, происходящих в стране, и роста общей культуры. Тем не менее для них было характерно тяготение к чисто бюрократическим формам управления. Например, бюро Алтайского крайкома КПСС за 1974–1975 гг. приняло 1 274 постановления, а на 39 его заседаниях рассмотрели 1 765 вопросов, в среднем 45 на каждое³. Технократический состав номенклатуры, тяготение к «хозяйственному фронту», отличное знание правил аппаратной субординации и наличие организаторских навыков сочетались с отсутствием политических и экономических знаний. К тому же тотальной была власть сельских райкомов. Один из их руководителей в Новосибирской области по этому поводу заметил: «Секретарь райкома партии — это был рядовой человек, труженик, который работал 24 часа в сутки. Голова не отдыхала. Надо кому-то куда-то уехать, он имеет право позвонить тебе домой и спросить: “Почему я не могу билет взять?” Таких примеров было много! Пожар случит-

¹ Калинина О. Н. Партийные и советские руководители Западной Сибири... С. 72.

² Ивонин А. Р. Становление краевого совета депутатов как представительного органа трудящихся. 1939–1964 гг. // Грани времени: от краевого Совета к Законодательному Собранию. 1939–2009 годы: сб. док. Барнаул, 2009. С. 27.

³ См.: Сорокин В. В. Последний в когорте «железных» вождей... С. 131.

ся — первым делом посылают пожарные машины и одновременно докладывают первому секретарю и председателю исполкома. Это не важно, когда он случился, в 2 часа ночи, в 3 часа. Эта работа была тяжелая. А спрашивали и за количество коров, и за надои, и за посевную, за уборку, выполнение плана. Нет таких вопросов, в которых бы партия не причастна была! И все время с людьми»¹. Что касается реальных возможностей секретарей городских райкомов, горкомов, обкомов и крайкомов, то они были сильно ограничены в отношении руководителей крупных предприятий, находившихся в подчинении центральных ведомств. Между ними шла изнурительная позиционная война по поддержанию консенсуса. «Но в жизнь неукоснительно проводились конкретные министерские установки: из области, края, из кармана населения изымалось все возможное при самых минимальных затратах на соцкультбыт, экологию, развитие производственной и социальной инфраструктуры»².

Среди разнообразных функций первых лиц территорий, пожалуй, самой главной являлось обеспечение поступательного развития подведомственной области (края, республики), привлечение сюда дополнительных ресурсов. «В советский период КПСС как доминирующий компонент политической системы, — заметил А. Г. Тулеев, — выступала в качестве государственного экономико-хозяйственного механизма; в центре внимания партийного руководства постоянно были хозяйственные проблемы»³.

Применительно к внутриобластным партийным структурам (горкомам и райкомам) эта функция трансформировалась в согласование разновекторных интересов и определение приоритетов развития города или района. При тотальном дефиците всего и вся главным было получить не просто средства на строительство какого-либо объекта (театра, стадиона, кинотеатра, университета и т. д.), но еще и соответствующие лимиты и фонды на строительные материалы, оборудование, рабочую силу. Но даже при наличии всего этого было необходимо попасть в титульный спи-

¹ Гарашук Н. Г. Новосибирск. Полвека задач и решений. Новосибирск, 2015. С. 86.

² Наше Отечество. Опыт политической истории. М., 1991. Т. 2. С. 509.

³ Тулеев А. Г. Политическое лидерство в современной России. Региональный ракурс. М., 2000. С. 74.

сок строительной организации, которой предстояло соорудить объект. Всем этим занимался соответствующий партком, в конечном счете определявший приоритеты. Поэтому его постановление давало зеленый свет началу реализации проекта.

Не менее важной функцией партийных органов были номенклатурный подбор и расстановка управленческих кадров. «Вопрос подбора, обучения и расстановки кадров, по сути дела, и был тем механизмом, с помощью которого партия руководила и направляла развитие страны, — утверждал бывший первый секретарь Новосибирского ОК КПСС (в 1978–1988 гг.) А. П. Филатов. — Каждый “номенклатурщик” должен был пройти определенную школу: освоив один участок работы, можно было претендовать на другой, более ответственный. И такой подход, действительно, позволял людям расти, расширять свои горизонты. На глазах менялся масштаб личности»¹. Его преемник В. П. Муха резюмирует: «...Партия, государство отслеживали, вели людей, способных когда-нибудь возглавить районы, регионы, министерства, закаляли, проверяли их на менее значимых должностях, чтобы впоследствии доверить что-то более крупное и ответственное»².

В советский период применительно к стране в целом и Азиатской России в частности существенно увеличилась и усложнилась коммуникативная система власти. От предшествующего политического режима ей в наследство достались железнодорожная сеть, замкнутая на Транссиб, водный транспорт, плохо оборудованные сухопутные дороги и телеграф. Транссибирская железнодорожная магистраль, дважды модернизированная в 1930-е и 1950–1970-е годы (электротяга), сохранила вплоть до настоящего времени роль доминанты градообразующих процессов. На ней только в пределах Сибири (Тюмень–Омск–Иркутск–Чита–Могоча) расположилось 47 городов с населением 7 025,7 тыс. чел. (29 % общей численности региона), в том числе наиболее крупные поселения (все три города-миллионера: Омск,

¹ Филатов А. П. Жили-прожили мы не зря. Новосибирск, 2005. С. 129, 131.

² Муха В. П. Портрет эпохи на фоне биографии. Книга воспоминаний. Новосибирск, 2006. С. 37.

Новосибирск, Красноярск) и административные центры большей части сибирских субъектов Федерации¹.

Сразу же после Гражданской войны силами трудоармейцев была проложена железнодорожная ветка Кольчугино–Кузнецк и достроена Ачинск–Минусинская дорога. Кроме того, в довоенный период введена в эксплуатацию железная дорога Проектная–Инская, электрифицирован участок Белово–Сталинск, началось строительство Байкало-Амурской магистрали (БАМа). После Великой Отечественной войны в конце 1940-х — 1960-х годах отстроены два участка Южно-Сибирской магистрали (Артышта–Алтайская, Барнаул–Кулунда), Средне-Сибирская железная дорога (Омск–Карасук–Алтайская), ветка Тайшет–Лена, а затем магистраль Новокузнецк–Абакан–Тайшет, дорога Хабаровск–Комсомольск-на-Амуре–Ванино. В 1974 г. развернулись работы по сооружению БАМа, движение по которой на всем протяжении открылось во второй половине 1980-х годов. От БАМа железная дорога пошла в Якутию и была построена к 1991 г. до Томмота. В процессе создания Западно-Сибирского нефтегазового комплекса сооружались ветки Тюмень–Сургут–Нижневартовск, Сургут–Новый Уренгой, Новый Уренгой–Ямбург.

Развитие авиaperевозок в Сибири и на Дальнем Востоке началось открытием в июне 1926 г. первой воздушной трассы Верхнеудинск–Урга. В мае 1928 г. в Иркутске было организовано управление сибирских воздушных линий, а 19 сентября из Москвы в Иркутск вылетел самолет со 100 кг почты, который через 50 часов совершил посадку в городе на Ангаре. В том же году открылась воздушная линия Иркутск–Бодайбо, продленная до Якутска. В 1932 г. начинались полеты на трассах Иркутск–Владивосток, Новосибирск–Сталинск, Новосибирск–Томск–Каргосок, Тюмень–Салехард и т. д. Во второй половине 1930-х годов региональные управления гражданского воздушного флота (ГВФ) открылись в Новосибирске, Иркутске и Хабаровске. После окончания войны (в 1948 г.) возобновляется доставка матриц центральных газет в Омск, Новосибирск, Красноярск, Иркутск, Хабаровск, Владивосток.

¹ См.: Шиловский М. В. Сибирь в XX веке: некоторые итоги развития // Вопр. истории Сибири XX века. Новосибирск, 2001. Вып. 5. С. 6.

Переход гражданской авиации на реактивные самолеты начался с бомбардировщиков Ил-28, которые с осени 1954 г. стали использоваться для почтовых перевозок по маршруту Москва–Свердловск–Новосибирск. Революцию в гражданской авиации СССР произвел реактивный пассажирский лайнер Ту-104, созданный на базе стратегического бомбардировщика Ту-16. 15 сентября 1956 г. на нем за 7 часов 10 минут был совершен первый регулярный рейс с пассажирами, почтой и багажом по маршруту Москва–Омск–Иркутск. В 1957 г. Ту-104 вышли на трасы Москва–Новосибирск, Москва–Хабаровск–Петропавловск–Камчатский, Иркутск–Владивосток и т. д. Использование реактивных и турбовинтовых воздушных судов потребовало переоснащения инфраструктуры аэродромов и строительства взлетно-посадочных полос из монолитного железобетона. В начале 1960-х годов на базе летных подразделений и наземных служб создавались объединенные авиаотряды. В 1970–1980-е годы в Сибири и на Дальнем Востоке наращивался объем авиаперевозок на центральных и местных линиях. Так, только в Новосибирской области действовало 26 аэропортов, обеспечивающих регулярное воздушное сообщение с районными центрами, в которые до строительства дорог с твердым покрытием добраться в распутицу было невозможно¹. Важную роль в организации устойчивых пассажирских и транспортных сообщений в отдаленных и осваиваемых районах сыграли вертолеты.

На речном транспорте в рассматриваемое время произошел переход от пароходов к винтовым теплоходам, от буксировки к толканию судов. Была создана ремонтно-эксплуатационная база речных пароходств, система обеспечения навигации, построены крупные речные порты в Тюмени, Омске, Томске, Новосибирске, Красноярске, Иркутске, Якутске, Хабаровске и т. д. В 1970–1980-е годы серьезно обновился парк судов за счет буксиров-толкачей и пассажирских теплоходов, построенных в Венгрии, ГДР, Чехословакии, на верфях Советского Союза. Если в 1941 г. суммарная мощность пароходов Западно-Сибирского речного пароходства составляла 11 561 л. с., то в 1986 г. — 230 000 л. с. На реках региона эксплуатировались скоростные

¹ См.: ГАНО. Ф. 1712. Оп. 1. Д. 105. Л. 18.

суда на подводных крыльях — «Ракеты», «Метеоры», «Восходы», глиссирующая «Заря». Если в начале 1940-х годов в упоминутом выше пароходстве имелось всего два подъемных крана, то в навигацию 1976 г. — уже 50 плюс еще 50 плавучих кранов, два землесоса, пять земснарядов и т. д.¹

Регулярное морское сообщение в Западной Арктике (Карские товарообменные экспедиции) открылось в 1920-е годы. В декабре 1932 г. при Совнаркоме СССР был организован Главсевморпуть для обеспечения плавания от Белого моря до Берингова пролива. В 1933–1938 гг. по магистрали в обоих направлениях перевозили 1 млн т грузов. В послевоенные годы грузооборот по Северному морскому пути (СМП) непрерывно возрастал. Проводку судов осуществляли ледоколы типа «Москва» финской постройки, атомный ледокол «Ленин» (1959 г.), атомоходы типа «Арктика». В 1980-е годы ежегодный объем перевозок по СМП превысил 7 млн т.

Сухопутные дороги в регионе вплоть до конца 1950-х годов оставались в примерно таком же виде, как и до революции. На них, как говорили в народе, можно было «всю душу вытрясти и ноги по колено оттоптать». Так, в Новосибирской области к началу 1939 г. «протяженность шоссе и гравийных дорог достигает 743 км», а ее автопарк составил 1 тыс. автомобилей. В 400-тысячном Новосибирске тогда были заасфальтированы «центральная площадь имени товарища Сталина, площадь у Облисполкома и часть Красного проспекта»². Основной «ударной силой» на строительстве и ремонте дорог выступали колхозники с лошадьми, отбывавшие натуральную повинность. В соответствии с указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 апреля 1959 г. вводилось принудительное участие в строительстве и ремонте автомобильных дорог. Ежегодно на предприятия приходила соответствующая разнарядка, оцениваемая денежной суммой от нескольких сотен до десятков тысяч рублей. Далее предписывалось включить эти суммы в свой годовой производственно-финансо-

¹ См.: История промышленности Новосибирска. Новосибирск, 2004. Т. 1. С. 378–379.

² Новосибирская область. Экономико-географическое описание... С. 23, 111.

вый план «и за свой счет хозяйственным или подрядным способом выполнить его в сроки»¹.

По мере роста автомобильного парка и объемов перевозки начинало разворачиваться строительство автодорог с твердым покрытием. В 1958 г. в Западной Сибири была построена первая бетонная дорога от окраины Новосибирска до Академгородка протяженностью 20 км, созданы строительно-эксплуатационные организации. В 1967 г. сдана в эксплуатацию автодорога с твердым покрытием Новосибирск–Барнаул, строительство которой началось в 1959 г. Тем не менее в 1971 г. «лишь на 35 % протяженности дорог государственного, регионального и областного значения в Новосибирской области было твердое покрытие. В 1981 г. дорог с твердым покрытием стало не намного больше: 40 %»². К началу 1990-х годов в областях, краях, автономных республиках Сибири и частично Дальнего Востока завершилось сооружение дорог с твердым покрытием, связавших территориальные столицы с районными центрами и крупными городами. Однако сквозное сообщение по трассе «Байкал» на участке Омск–Новосибирск открылось только в октябре 1998 г., а на участке Чита–Хабаровск — еще примерно через 10 лет. К тому же основные автодороги региона являются однополосными, а интенсификация движения и рост объемов автоперевозок существенно ограничивают скорость проезда.

Уже с начала установления советской власти под жесткий административный контроль была взята вся система связи. Органы ГПУ осуществляли цензуру частной внутренней корреспонденции без предварительного уведомления. В 1920–1930-е годы основным средством связи оставался телеграф, действовавший на устаревшей, изношенной аппаратуре дореволюционного производства. В 1927 г. в Сибири насчитывалось 540 телеграфных станций, в 1925–1926 гг. было отправлено около 1,5 млн и принято более 1,3 млн телеграмм³. Параллельно с телеграфными отправлениями начала развиваться междугородняя телефонная связь.

¹ ГАНО. Ф. 1712. Оп. 1. Д. 20. Л. 16.

² Фукс Л. П. Расселение в Западной Сибири. Самоорганизация и управление, итоги и проблемы. Новосибирск, 2003. С. 16.

³ Сибирская советская энциклопедия. М., 1932. Т. 3. Стлб. 640.

На рубеже 1930-х годов в Западной Сибири проволочной связью было охвачено 154 района, из них телеграфом и телефоном — 22, только телеграфом — 53, только телефоном — 76, двухсторонней радиосвязью — 3. Не имели проволочной электрической связи 19 районов¹. Обновление технической базы аппаратами отечественного производства СТ-35, буквопечатающими рулонными телеграфными аппаратами «Телетайп» произошло в 1946–1952 гг. С 1955 г. началась массовая замена проводных линий электросвязи на кабельные и радиорелейные, с конца 1950-х годов — эксплуатация системы тонального телеграфирования, а с середины 1960-х за Уралом начали прием матриц центральных газет по фототелеграфу.

В советский период продолжилась телефонизация населенных пунктов региона и организация междугородней телефонной связи. В 1924 г. функционировала телефонная связь «на телеграфных проводах» между пунктами Новониколаевск–Камень, Томск–Тайга, Рубцовск–Локоть, Барабинск–Каинск². Первую автоматическую телефонную станцию (АТС) за Уралом и вторую в СССР емкостью 3 тыс. номеров запустили в Новосибирске в мае 1931 г. К началу 1937 г. только в Западно-Сибирском крае функционировало 136 городских телефонных станций общей емкостью 21 150 номеров³. В последующем в территориально-административных образованиях (областях, районах) вводились в эксплуатацию АТС, к середине 1980-х годов завершилась автоматизация междугородных связей. Тем не менее телефонов не хватало, подключения к АТС приходилось ждать годами, качество связи оставалось невысоким.

До революции в Азиатской России отсутствовала радиосвязь, лишь на северных ее окраинах — в Анадыре, Охотске, на Камчатке — действовали приемопередающие радиостанции. С 1920-х годов средства беспроводной связи использовались не только для передачи сообщений, но и для радиовещания. Мощные стационарные радиостанции были установлены в Тобольске, Об-

¹ См.: Миркин В. В., Морев В. А. История связи Западной Сибири... С. 359–260.

² См.: История промышленности Новосибирска... С. 452.

³ См.: Миркин В. В., Морев В. А. История связи Западной Сибири... С. 277.

дорске, Омске, Бийске, Новониколаевске, Красноярске, Иркутске, Верхнеудинске, Чите, Якутске, Хабаровске, Владивостоке и т. д. Они принимали сводки РОСТА, сигналы точного времени, циркуляры наркоматов и частные телеграммы. Радиосвязь Москвы с Западной Сибирью стала более устойчивой после того, как на Новониколаевской радиостанции установили 75-киловаттный передатчик, снятый с московской Шабаловской радиостанции. Станция предназначалась для трансляции передач из Москвы по всей Сибири. В 1927 г. начала работу Хабаровская радиостанция, в 1936 г. первую радиопередачу приняли в Магадане. К концу 1930-х годов в большинстве краев, областей и автономных республик региона сложилась система регулярного радиовещания. Например, в Красноярском крае количество радиотрансляционных точек за 1933–1940 гг. увеличилось с 10 до 52,4 тыс. Все местные материалы допускались к трансляции только после тщательной проверки политическим контролем и председателем краевого радиокомитета. Запрещалось воспроизводство программ зарубежных радиостанций¹.

После Великой Отечественной войны началась трансляция программ из Москвы, соответственно, существенно сократилась доля местного вещания (до 1,5–2 часов в сутки). В 1946 г. в Красноярском крае количество радиоточек составило 60 тыс., а в 1953 г. возросло до 150 тыс. В 1965 г. в Кемеровской области в среднем на одну радиоточку приходилось 14 чел., в Иркутской и Томской — 10, в Бурятии — 8, в Новосибирской и Омской областях — 5–6 чел. С середины 1970-х годов в Сибирско-Дальневосточном регионе, как правило, транслировались в радиоэфире три программы все-союзного радио, включая «Маяк». В конце 1980-х годов, например, объем эфирного времени студии радиовещания ГТРК «Новосибирск» составлял более 12 часов в сутки, в том числе собственное — 2,5 часа, все остальное время вещала Москва².

Телевизионное вещание в регионе началось в середине 1950-х годов в результате создания в отдельных городах (Томск,

¹ См.: Попова М. М. История зарождения и развития радио в Красноярском крае в 1920–1930-х гг. // Социокультурное освоение Сибири: мат-лы Сибирского исторического форума. Красноярск, 2014. С. 121.

² См.: Лизунова И. В. Радио в Сибири и на Дальнем Востоке // Ист. энцикл. Сибири. Новосибирск, 2010. С. 743–744.

Омск, Красноярск, Тюмень, Владивосток и т. д.) любительских телецентров. С 1 мая 1955 г. начало транслировать регулярные телепередачи Томское телевидение. 1 января 1956 г. Владивостокский телецентр первым на пространстве от Урала до Тихого океана получил статус государственного. К середине 1960-х гг. все территориально-административные образования Сибири и Дальнего Востока имели телевидение. В 1962 г. в Сибири насчитывалось 388 тыс. телевизоров, в том числе 19 тыс. в сельской местности. С начала 1960-х годов для увеличения зоны устойчивого приема телепередач строили ретрансляторы, а затем радиорелейные линии связи, к середине 1970-х годов завершился переход к трансляции только в цветном изображении. В 1964 г. посредством спутника связи «Молния-1» к Центральному телевидению в порядке эксперимента подключили Дальний Восток. В 1967 г. завершилось сооружение радиорелейной кабельной линии из Европейской России в Западную Сибирь, что позволило в начале ноября впервые осуществить прямую трансляцию торжественного заседания, посвященного 60-й годовщине Октябрьской революции в Москве. Тогда же началось сооружение в регионе станций космической связи «Орбита». Так, в Тюменской области они появились в Салехарде, Сургуте, Урае, Надыме, Тазовском. В начале 1980-х годов была модернизирована система приема «Экран» и освоены системы космического проекта «Москва», позволившие транслировать 2-ю программу ЦТ повсеместно. В Амурской области в указанное время на 900 тыс. населения приходилось 230 тыс. телевизоров, вещание велось по двум программам. Первую программу в цвете из Москвы по системе «Орбита-2» и «Экран» могли смотреть 88 % жителей области¹.

Таким образом, развитие средств связи в Азиатской России в 1920–1980-е годы составляло неотъемлемую часть модернизационных процессов и оказало большое воздействие на все сферы жизни населения. Существенно изменилась и усложнилась в то же время коммуникативная система власти, обеспечивающая оперативное управление территориями, ускоряющая процесс принятия управленческих решений. Помимо телеграфа, фель-

¹ См.: Лизунова И. В. Телевидение // Ист. энцикл. Сибири. Новосибирск, 2010. Т. 3. С. 245, 246.

дъегерской службы, использования авиации, к ней в 1940-е годы добавилась высокочастотная (ВЧ) междугородняя телефонная связь. Если в XIX в. поездка в столицу или с инспекционной целью по подведомственной территории для губернаторов превращалась в длительное путешествие с непредсказуемыми последствиями или летальным исходом (по пути в Петербург в 1890 г. скончался томский губернатор А. П. Булюбаш, дорожная авария зимой 1851 г. стала причиной смерти его предшественника П. П. Аносова), то в июне 1957 г. оперативно доставленные в Москву реактивными самолетами региональные лидеры приняли активное участие в пленуме ЦК КПСС, на котором сторонники Н. С. Хрущева одержали победу над «антипартийной группой».

Специфика организации власти в советский период (октябрь 1917 — август 1991 гг.) заключалась в монополии органов РКП(б)-ВКП(б)-КПСС на принятие управленческих решений. Соответственно, первые секретари парткомов различных уровней — районного, областного, краевого, республиканского, центрального — выступали в качестве реальных руководителей территориально-административных образований и государства в целом. По твердому убеждению первого секретаря Новосибирского ОК КПСС В. П. Мухи, главная функция партийного аппарата заключалась «в выполнении того, что было записано в Конституции СССР — осуществлять руководящую и направляющую роль коммунистической партии»¹. Даже в период перестройки, по словам его предшественника В. В. Казарезова, первый секретарь обкома «был руководителем с огромными полномочиями», хотя «власть его не была декларирована ни уставом, ни какими-либо инструкциями, положениями или другими документами. Это была не более чем традиция, сложившаяся с первых лет утверждения партии в качестве правящей в государстве»².

В силу данного обстоятельства происходил неуклонный рост численности партийного аппарата. Так, в 1924 г. для Томского губ-

¹ Муха В. П. Портрет эпохи на фоне биографии... С. 107.

² Казарезов В. В. Ветер с полудня. Новосибирск, 1997. С. 316, 278.

кома РКП(б) Секретариат ЦК установил 37 ставок. Реальная же его численность тогда составила 49 чел.¹

В рамках этой системы советы превращались в декоративные учреждения. Выступая на Всесоюзном совещании по вопросам советского строительства 7 января 1925 г., Председатель ВЦИК СССР М. И. Калинин пояснял: «За границей, в буржуазных странах, непосредственной целью каждой партии при перевыборах является привлечение избирателей на свою сторону, дабы завоевать большинство в парламенте. У нас такой непосредственной цели нет: в процессе выборов мы стараемся поставить перед вниманием рабоче-крестьянских масс их общегосударственные цели»². Законодательные и исполнительные органы власти на местах (областные советы депутатов трудящихся, областные исполнительные комитеты) лишались самостоятельности. Все их решения и постановления предварительно готовились и утверждались в обкомах. Проходящие в «конвейерном» режиме (как правило, в течение 2-3 дней) сессии областных советов стопроцентными «за» штамповали их, практически не обсуждая. Формально деятельность советов носила широкий характер, включая в свое ведение большое количество предприятий местной промышленности, транспорта, строительства, торговли, бытового обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, сельского хозяйства. Местные советы (областные, районные, городские, сельские) имели собственные бюджеты, хотя наиболее важные параметры их (контрольные цифры) утверждались вышестоящими советскими органами. «Анализ правовой базы местных советов народных депутатов, действовавшей в СССР и РСФСР, также подтверждает тезис о том, что система местных советов не была в полном смысле системой местного самоуправления; по большинству признаков, и в первую очередь по соподчиненности, ее можно относить к системе местного государственного управления», — правильно, на наш взгляд, заключает О. Н. Калинина³.

¹ См.: Куренков А. В. Томский губернский комитет РКП(б) (1920–1925 гг.) // Вестн. Томск. гос. ун-та. 2016. № 406. С. 117.

² Калинин М. И. Выборы и советская демократия. Статьи и речи. М., 1958. С. 4.

³ Калинина О. Н. Партийные и советские руководители Западной Сибири в 1946–1964 гг.: опыт исторического анализа. Новосибирск, 2013. С. 89.

Местные советы депутатов трудящихся возникли в начале 1920-х годов после проведения выборов депутатов и упразднения ревкомов. Так, в Новониколаевске 1 мая 1920 г. состоялось первое заседание городского Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, в который избрали 149 депутатов и 56 кандидатов (все — члены РКП(б)). С принятием в декабре 1925 г. Президиумом ВЦИК «Положения о горсоветах РСФСР» расширились их полномочия. Они провозглашались высшими органами власти в пределах своей территории, получали самостоятельные бюджетные права. По мере роста численности городского населения и, соответственно, избирателей, увеличивалось и число депутатов: в 1929 г. — 310, 1931 г. — 449, 1935 г. — 564 чел. (с кандидатами). Постоянно возрастало среди них доля рабочих, непосредственно занятых в производстве, женщин и молодежи¹. Например, в Красноярске на выборах в горсовет в 1926 г. избрали 232 депутата, в том числе 65 женщин, а на выборах 1957 г. — 550 депутатов, в том числе 209 женщин (в этих выборах приняли участие 99,98 % имеющих право голоса)².

Много сил и времени партийные организации тратили на проводимые регулярно (раз в четыре года) избирательные кампании в сельские, районные, городские, областные советы депутатов трудящихся, в верховные советы (ВС) РСФСР и СССР, хотя по закону за них отвечали соответствующие исполкомы. За предприятиями и учреждениями (школами, больницами, вузами и т. д.) закреплялось определенное количество избирательных участков. Из членов трудового коллектива формировались участковые и окружные избирательные комиссии и выдвигались кандидаты (за исключением ВС РСФСР и СССР). Непосредственно в день выборов на избирательных участках дежурили члены парткома, которым реально подчинялись председатели участковых комиссий. После подсчета итогов голосования, которое заканчивалось в 24:00, председатель и куратор из парткома отправля-

¹ См.: Новониколаевск—Новосибирск: от поселкового старосты до мэра: биограф. справ. Новосибирск, 2003. С. 49; Быстренко В. И. Управление в Новосибирске в 1946–1991 годах // Местное самоуправление и стратегия устойчивого развития крупного города: мат-лы междунаrod. научно-практ. конф. Новосибирск, 2004. С. 454–455.

² См.: Бердников Л. П. Вся красноярская власть... С. 116, 234.

лись в районную избирательную комиссию сдавать протоколы и бюллетени. Но предварительно представитель парткома докладывал лично первому секретарю РК КПСС о результатах, делился впечатлениями о политико-моральном состоянии избирателей, а самое главное — информировал о надписях, сделанных на бюллетенях. Это могли быть альтернативы официально выдвинутым кандидатам и фамилии классиков марксизма-ленинизма. Очень часто в лапидарной и образной форме, в том числе с использованием ненормативной лексики, высказывалось отношение к выборам, политике ЦК КПСС, местным порядкам и руководителям. Иногда эти «граффити» становились объектом внимания компетентных органов.

Избирательная кампания сопровождалась составлением списков избирателей, пропагандистской работой среди них специально созданных агитколлективов из числа сотрудников того же учреждения, за которым закреплялся избирательный участок. Агитаторы и их руководитель утверждались на парткоме, за каждым из них закреплялось определенное количество квартир, общежитий или частных домов. В ходе избирательной кампании будущему депутату формировался наказ, который являлся компромиссом с точки зрения ведомственных и обывательских интересов, обеспеченности материальными ресурсами и финансами. Например, нужно было определиться — построить так необходимый магазин или хоккейную коробку, уговорить строителей включить объект в «титул» и т. д. Согласованием занимался райком, он и выступал гарантом выполнения наказа. Депутату оставалось только периодически интересоваться, как идут дела по выполнению наказа избирателей.

В советский период уровень явки избирателей к урнам для голосования составлял 97–99 %, и около 98 % явившихся голосовали за обозначенного в бюллетене кандидата. Такой высокий процент явки обеспечивался разными способами, например, отнесением части не явившихся к выбывшим. Практиковалось «вбрасывание» недостающего количества избирательных бюллетеней из числа непогашенных избирательной комиссией, образовавшихся в связи с неявкой части избирателей. Процедуру облегчало отсутствие требования о собственноручной подписи избирателей в списках (явку фиксировали проставлением напро-

тив соответствующей фамилии «галочки»). Еще один способ заключался в том, что агитаторов не отпускали домой до тех пор, пока не проголосуют все закрепленные за ними избиратели. Поэтому во второй половине дня, когда картина с явкой становилась более или менее ясной, им вручали переносные урны и бюллетени для еще не проголосовавших. Завернув за угол избирательного участка, активисты сами «голосовали» за тех, кто по их прикидкам, на выборах уже не появится. А к не участвовавшим в голосовании относили только тех, кто демонстративно или публично отказывался выполнять свой гражданский долг.

Депутаты советов разных уровней осуществляли свои полномочия без отрыва от производства. Помимо обсуждения общих вопросов управления территорией (областью, городом, районом, сельсоветом) на сессиях и в комиссиях соответствующего совета, народные избранники обязаны были добиваться реализации высказанных в ходе предвыборной кампании наказов избирателей, а также обладали правом запроса. Впрочем, делалось это крайне редко. Впервые в практике деятельности существовавшего с декабря 1939 г. Новосибирского областного совета депутатов трудящихся 27 декабря 1966 г. (через 27 лет) на сессии депутат К. М. Паниматченко «использовал право запроса и обратился к руководству треста “Новосибуголь” в связи с невыполнением трестом плана завоза в районо лесоматериалов, в результате чего был сорван ввод в эксплуатацию клубов, школ, больниц Доволенского района»¹.

Контроль партийных органов за деятельностью советов осуществлялся в различных формах. Как правило, председателями исполкомов областных и им равных советов выдвигались вторые секретари обкомов партии, и занятие этой должности давало право на членство в составе бюро ОК ВКП(б), КПСС. Другим каналом воздействия партийных органов на советские являлось практика принятия совместных решений. Согласно подсчетам О. Н. Калининной, за 1958–1963 гг. Новосибирским сельским райкомом партии и соответствующим райисполкомом было принято 121 совместное постановление, «что составило 21 % от общего числа

¹ Органы государственной власти Новосибирской области: хроника событий, памятные даты, персоны (1937–2012 гг.). Новосибирск, 2012. С. 82.

постановлений, принятых Новосибирским райкомом за этот период»¹. Именно партийные органы принимали решения о создании различных советских структур и обеспечении их кадровым потенциалом. В качестве примера воспроизводим два первых пункта постановления ЦК ВКП(б) от 2 августа 1948 г. «Вопросы Амурской области», подписанного секретарем ЦК Г. М. Маленковым:

«1. В связи с образованием Амурской области, как самостоятельной области РСФСР, поручить отделу партийных, профсоюзных и комсомольских органов ЦК ВКП(б):

а) направить в Амурскую область из числа окончивших Высшую партийную школу при ЦК ВКП(б), Московскую, Ленинградскую, Свердловскую и Горьковскую областные партийные школы 15 человек пропагандистских и газетных работников;

б) совместно с Хабаровским крайкомом ВКП(б) и крайисполкомом в срок до 20-го августа отобрать и направить в Амурскую область на постоянную работу: руководящих партийных и советских работников — 15 человек, специалистов сельского хозяйства — 30 человек, работников хозяйственных и заготовительных организаций — 40 человек.

2. Отнести по заработной плате Амурский обком ВКП(б) к первой категории»².

Однако главным каналом воздействия и контроля являлось доминирование в составе депутатского корпуса коммунистов, обеспечиваемое за счет проведения безальтернативных выборов с предварительным определением партийными органами персонального состава соответствующего совета. Так, в Новосибирском областном совете доля коммунистов и кандидатов в члены ВКП(б), КПСС составляла: 1-й созыв (1939 г.) — 101 из 117 чел. (86,3 %), 2-й созыв (1947 г.) — 111 из 149 (74,5 %), 3-й созыв (1950 г.) — 114 из 160 (71,3 %), 4-й созыв (1953 г.) — 122 из 162 (75,3 %), 5-й созыв (1955 г.) — 106 из 161 (65,8 %), 6-й созыв (1957 г.) — 105 из 160 (65,6 %), 7-й созыв (1959 г.) — 118 из 200 (59,0 %), 8-й созыв (1961 г.) — 120 из 200 (60,0 %), 9-й созыв

¹ Калинина О. Н. Партийные и советские руководители Западной Сибири... С. 100-101.

² Представительные органы власти в Приамурье. Очерки истории. Благовещенск, 2009. С. 106.

(1963 г. — сельские/промышленные) — 120/95 из 169/179 (56,2/55,3 %), 10-й созыв (1965 г.) — 187 из 351 (53,3 %), 11-й созыв (1967) — 197 из 358 (55 %), 12-й созыв (1969 г.) — 198 из 358 (55,3 %), 13-й созыв (1971) — 196 из 360 (54,4 %), 14-й созыв (1973 г.) — 194 из 360 (53,9 %), 15-й созыв (1975 г.) — 195 из 360 (54,2 %), 16-й созыв (1977 г.) — 198 из 365 (54,2 %), 17-й созыв (1980 г.) — 200 из 380 (52,6 %), 18-й созыв (1982 г.) — 202 из 380 (53,2 %), 19-й созыв (1985 г.) — 198 из 380 (52,1 %), 20-й созыв — 211 из 390 (54,1 %) и даже 21-й созыв (1990 г.), выборы в который проходили на альтернативной основе, дал результат 200 из 250 чел. (80,0 %)¹. Как видим, доля членов партии хотя и постепенно сокращалась, но никогда не опускалась ниже 52 %. Существенное увеличение доли коммунистов в 1990 г. объясняется, на наш взгляд, как раз альтернативным характером выборов, отсутствием контроля за выдвижением кандидатов. Данные обстоятельства стимулировали потенциально активных членов КПСС к участию в избирательных кампаниях всех уровней.

Гораздо выше было представительство членов партии среди руководителей советов. Так, с 1971 по 1985 г. в составе председателей исполкомов окружных, городских, районных и поселковых советов Красноярского края их доля увеличилась с 90,8 до 95 %.

Несмотря на официальное ангажирование советов как органов народной власти (депутатов трудящихся, народных депутатов), реально на уровне областных (краевых) советов доминировала партийно-советско-хозяйственная бюрократия. Так, в составе 138 депутатов Алтайского краевого совета депутатов трудящихся третьего созыва (1950–1952 гг.) рабочих, колхозников и представителей трудовой интеллигенции (учителей, врачей, ученых и т. д.) было представлено всего 39 чел. (28,2 %). На другом полюсе в представительном органе власти заседали 27 руководителей районных, городских, областных (Горно-Алтайская АО) исполкомов, 9 секретарей райкомов и горкомов КПСС, 23 функционера краевого совета, 23 руководителя краевого уровня (прокурор, военком, первый секретарь крайкома ВЛКСМ, крайоно, крайздравотдел, крайкомхоз и т. д.) — всего 79 чел. (57,2 %), к

¹ См: Органы государственной власти Новосибирской области... С. 28, 45, 50, 53, 57, 62, 66, 68, 74, 78, 83, 86, 90, 96, 99, 102, 109, 114, 119, 125, 132–133.

ним нужно добавить еще 19 (13,7 %) руководителей промышленных и сельскохозяйственных предприятий¹.

Конечно, ситуация менялась, и в том же Алтайском краевом совете уже народных депутатов 19-го созыва (1985–1987 гг.) из 364 депутатов к категории рабочих, служащих, представителей трудовой интеллигенции можно отнести 216 чел. (59 %), в том числе: 33 доярки, 17 механизаторов (трактористов), 12 швей (портних) и закройщиц, 11 водителей (шоферов), 8 телятниц, 6 учителей и т. д. На противоположном полюсе находились 9 руководителей крайисполкома, 25 секретарей РК, ГК, ОК КПСС, руководителей отделов крайкома; 25 руководителей структур крайисполкома, 27 председателей районных, городских, областных исполкомов, 13 председателей колхозов и директоров совхозов, 23 директора промышленных и транспортных предприятий — всего 122 чел. (33,3 %). Еще 19 чел. относились к категории служащих, включая военных и студентов².

В то же время в низовых советских структурах (районы, города) представительство работников «от станка» было значительно выше. Например, в Братском городском совете в 1982 г. доля рабочих составляла 63 %, руководителей и специалистов народного хозяйства — 12,7 %, партийных, советских, профсоюзных и комсомольских работников — 11,7 %. «По представительству ответственных советских, партийных, профсоюзных и комсомольских работников можно было судить об их количественном составе в соответствующих структурах города, — замечает Г. А. Цыкунов. — Эта категория работников и руководителей предприятий являлась так называемыми депутатами “по должности”»³.

¹ Подсчитано по: Грани времени: от краевого Совета к Законодательному собранию. 1939–2009: сб. док. Барнаул, 2009. С. 730–737.

² См. там же. С. 754–774.

³ Цыкунов Г. А. Противоречия в деятельности партийно-советских органов в хозяйственном освоении Ангаро-Енисейского региона // Иркут. историко-эконом. ежегодник. 2014. Иркутск, 2014. С. 258.

Глава 4. Организация власти и оптимизация административно-территориального устройства восточных районов Российской Федерации в 1991–2015 гг.

С учетом подходов верховной власти к развитию федеративных отношений и административно-территориальному устройству Российской Федерации (РФ), а также реальных политических процессов в Азиатской России можно выделить три этапа в организации новой структуры и принципов функционирования местных органов государственного управления и взаимоотношений федеральной власти и субъектов Федерации.

Первый из них охватывает период с апреля 1990 г. по декабрь 1993 г. Это период первоначальной федерализации и распределения властных полномочий, названный в исследовательской литературе «торгом между центром и периферией».

Начался он в апреле 1990 г. с принятия законов СССР, уравнявших в правах автономные республики с союзными, в состав которых они входили. В ходе борьбы за власть между М. С. Горбачевым и Б. Н. Ельциным Съезд народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. провозгласил ее государственный суверенитет и приоритет российских законов над союзными. Российская власть пыталась перехватить инициативу путем выдвижения децентрализаторских, популистских по сути лозунгов. Прежде всего это относилось к знаменитому ельцинскому призыву к автономным республикам «брать как можно больше суверенитета». С июля 1990 г. по январь 1991 г. по РСФСР прокатился «парад суверенитетов», в ходе которого соответствующие декларации приняло большинство автономных республик (исключая Дагестан и Мордовию), в том числе Бурятия, Якутия и Тува. Затем положение о суверенитетах они включили в республиканские конституции наряду с провозглашением собственной международной право-

субъектности и права на отделение. В мае 1991 г. из Конституции РСФСР исключено упоминание о входивших в ее состав автономиях, поскольку планировалось, что российские республики подпишут новый Союзный Договор и останутся в составе России, но при этом уравниваются с ней в «обновленном» Союзе. В июле 1991 г. были приняты законы РСФСР о преобразовании в республики четырех из пяти существовавших тогда автономных областей, в том числе Горно-Алтайской и Хакасской. С этого времени в России осталась только одна автономная область — Еврейская. Хотя и в ее отношении периодически возникают разговоры о ликвидации как национально-территориального образования, поскольку еврейское население ЕАО составляет 1 628 чел., или 1 % (в 1930-е годы его максимальная доля составляла 16,2 %)¹.

Без особых потрясений изменение статуса происходило в Горном Алтае. В середине 1989 г. Президиум Верховного Совета СССР поставил этот вопрос перед Горно-Алтайским ОК КПСС. Обл исполком предложил перевести область в статус республики. «Основным аргументом в решении вопроса стала возможность “проходить” отдельной строкой в союзном бюджете»². 25 октября 1990 г. автономная область была преобразована в АССР, 3 июля 1991 г. — в Горно-Алтайскую ССР, в мае 1992 г. — в Республику Горный Алтай, 12 декабря 1993 г. — в Республику Алтай.

Восстанавливаются немецкие районы в Алтайском крае и Омской области. В первом в 1991 г. воссоздается в границах 1927–1938 гг. Немецкий район, во второй в 1992 г. — Азовский немецкий национальный район.

С конца 1980 г. с требованием возрождения Горно-Шорского национального района выступили шорцы, поддержанные Кемеровской областной администрацией. В последующем областные власти свою позицию изменили. Как отмечает М. В. Белозерова, лидеры национального движения, проводимые ими съезды и конференции настаивали на предоставлении автономии, обещая обратиться «...за помощью к международному сообществу, вплоть до ООН...». «Однако стремление к автономизации не

¹ См.: Вопрос автономии исчерпан // Аргументы и факты. 2015. № 28.

² Белозерова М. В. К проблеме проявления сепаратизма у коренных народов южной Сибири: XX столетие // Вестн. Томск. ун-та. Сер. «История». 2008. № 312. С. 72.

было удовлетворено. Шорцам и телеутам удалось добиться успехов только в решении ряда политических и социально-экономических вопросов — получения особого правового статуса “народов Севера”, а затем “коренных малочисленных народов”, создания местного национального самоуправления, включения своих требований в федеральные и региональные программы социально-экономического развития»¹.

Таким образом, помимо краев и областей, все национально-территориальные образования региона (округа, области, автономные республики) стали субъектами РФ. Бурятская, Тувинская, Якутская АССР, Хакасская и Горно-Алтайская АО, кроме того, были преобразованы в республики в составе РФ. Итогом процесса стало заключение Федеративного договора 1992 г., ослабившего целостность Российской Федерации и превратившего ее из централизованной в «договорную» асимметричную федерацию. Собственно документ представлял собой систему из трех договоров с тремя группами территориально-административных образований, на которые были разделены все субъекты Федерации:

- 1) республики, прямо поименованные «суверенными»;
- 2) края, области, города Москва и Санкт-Петербург;
- 3) автономная область (Еврейская) и автономные округа.

Только за республиками закреплялись гарантии статуса и территориальной целостности. Только им предоставлялась вся полнота государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своих территориях.

В этой ситуации бывшие автономии небезуспешно стремились ограничить компетенцию центральной власти на своей территории. Четко эта тенденция воплотилась в законах «О языках народов РФ» (1991, 1998 гг.), «Об образовании в РФ» (1992, 1996, 2002 гг.), которые дезинтегрировали единое образовательное и культурно-лингвистическое пространство Российского государства. В соответствии с ними, например, в Республике Саха (Якутия) школы с родным языком обучения составляют более 40 %, а в Республике Тыва — 80 %. По этому поводу Ю. Гранин заметил, что данный процесс ведет к «разрушению единого коммуника-

¹ Белозерова М. В. К проблеме проявления сепаратизма у коренных народов южной Сибири: XX столетие... С. 72.

тивного пространства России. В этих (по сей день не отмененных!) законах “государственными” на территории субъекта Федерации провозглашаются, как правило, два языка: язык “коренной нации” и русский язык... Это означает, что документооборот в этих республиках ведется не на одном, а на нескольких “административных языках”. В большинстве случаев республиканские законы о языке включают статьи, легитимирующие льготы и преференции по этноязыковому принципу для представителей так называемых титульных этносов. Фактически было осуществлено новое издание “коренизации”»¹.

Отличная от прочих автономий ситуация сложилась в Хакасии, где к 1989 г. Русские составляли 80 % населения. Поэтому после 1989 г. лишь 8 % детей-хакасов обучались в школах с преподаванием на родном языке. «Руководству Хакасии пока не удалось открыть школу для хакасов в столице республики, а обучение на хакасском языке ведется пока только в одном элитном интернате и нескольких сельских школах на более многонациональном юге республики», — констатировал в 2005 г. Д. Горенбург².

Краям, областям, городам федерального значения, автономной области и автономным округам предоставлялась лишь самостоятельность в осуществлении полномочий государственной власти вне пределов ведения Федерации и совместного ведения. Республики имели право принимать собственные законы, другие субъекты таких полномочий не получили. Федеральные законодательные органы обязывались рассматривать предложения по направленным им законопроектам по предметам совместного ведения лишь от республик. Последние объявлялись «самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений», а края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа — участниками только «связей». «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир» определялись как достояние (собственность) народов,

¹ Гранин Ю. Формирование российской нации // Свободная мысль. 2012. № 7.

² Горенбург Д. Региональный сепаратизм в России: этническая мобилизация или захват власти? // Урал. ист. вестн. 2005. № 10–11. С. 219.

«проживающих на территории соответствующих республик». Для других субъектов «такие дары не предусматривались»¹.

Формирование новых органов власти осуществлялось путем перемещения ее из партийных в советские структуры, где, в свою очередь, происходило размежевание между исполнительными и представительными органами. Осуществлялась данная акция на основе решений XIX конференции КПСС (1988 г.), провозгласившей передачу власти Советам, разграничение функций партийных и советских органов, проведение выборов депутатов на альтернативной основе и совмещение на уровне областей, краев, автономных республик должностей первых секретарей обкомов КПСС и председателей облисполкомов. По мере того как реальные властные полномочия сосредотачивались в советах, происходило перемещение и оседание в них «первых», из числа прежде всего «крепких хозяйственников».

Например, в Новосибирске летом 1990 г. первый секретарь обкома КПСС и одновременно с апреля того же года председатель областного Совета народных депутатов В. П. Муха, бывший генеральный директор (1982–1988 гг.) крупнейшего оборонного производственного объединения Новосибирска «Сибсельмаш», на пленуме обкома заявил: «Уважаемые члены обкома, спасибо вам за доверие, которое вы мне оказали, избрав в 1989 году первым секретарем. Работал я, как мог, прислушивался к вашей критике или не прислушивался, соглашался с вами или не соглашался, но я работал в обкоме также, как работал везде — открыто и прямо. Сегодня я занимаю две должности. Считаю нецелесообразным и невозможным для себя так распылять усилия. Считаю, что принесу гораздо больше пользы, если оставлю пост первого секретаря обкома более достойному коммунисту, а сам сконцентрирую усилия на работе председателя областного Совета»².

Пленум санкционировал предложение, а на состоявшейся в декабре того же года областной партийной конференции утвердил его решение, в специальной резолюции квалифицировав де-

¹ Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. М., 2006. С. 21.

² Муха В. П. Портрет эпохи на фоне биографии. Книга воспоминаний. Новосибирск, 2006. С. 110–111.

тельность В. П. Мухи как важное партийное поручение. 21 ноября 1990 г. на очередной сессии Облсовета был освобожден от обязанностей председателя облисполкома избранный в апреле В. А. Боков в связи с избранием его на постоянную работу в Верховный Совет РСФСР. Временно исполнение обязанностей председателя облисполкома возложили на В. П. Муху.

В свою очередь, избранные на альтернативной основе в 1990 г. областные (краевые и республиканские) Советы (например, в Томской области на 190 мандатов было выдвинуто 911 претендентов из числа политически активных и радикально настроенных людей) быстро политизировались, неоднократно возникали ситуации, когда группы депутатов, недовольные тем, что их инициативы не были поддержаны сессией, покидали зал, требуя «уважения их мнения». Сессии регулярно прерывались из-за отсутствия кворума, который иногда удавалось собрать с третьего-четвертого раза. «Отчаявшись принять важнейшие решения, касающиеся осуществления в Томской области земельной реформы и приватизации земли, — замечает Т. И. Ширко, — президиум облсовета всерьез обсуждал необходимость принятия решения о невыдаче в гардеробе депутатам верхней одежды до окончания вечернего заседания сессии»¹.

В отличие от Новосибирска, в Томске не удалось продвинуть в председатели Облсовета первого секретаря ОК КПСС В. И. Зоркальцева. На этот пост из 20 предложенных кандидатур в двух турах был избран первый секретарь сельского Первомайского РК КПСС, член обкома В. М. Кресс, а его заместителем — председатель кооператива «Фактор» Г. А. Шамин. «Это был единственный случай в РСФСР, когда на столь ответственный пост был избран представитель “новых предпринимательских кругов”»².

Наконец, в соответствии с законом РСФСР от 5 декабря 1991 г. «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов» для осуществ-

¹ Ширко Т. И. Томский областной Совет народных депутатов XXI созыва (1990–1993 гг.): протопарламент или трибуна митинговой демократии? // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. «История». 2013. № 5. С. 83.

² Ширко Т. И. Формирование нового «правлящего класса» и начало консолидации политической элиты Томской области в 1988–1993 гг. // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. «История». 2013. № 6. С. 76.

вления полномочий Совета между сессиями предусматривалось избрание на этих сессиях Малых Советов из числа депутатов. Процедура избрания была проведена в январе-феврале 1992 г. Так, 16 января на сессии тайным голосованием избран Малый Совет Новосибирского областного Совета народных депутатов в составе 50 чел., 17 января такие же органы сформированы в Барнауле (25 чел.) и Благовещенске (19 чел.).¹

Одновременно в условиях ослабления вертикали власти в рамках «парада суверенитетов» начались разговоры о «республиканизации» отдельных краев, областей и автономий (Красноярск, Челябинск, Свердловск). Предусмотренный Конституцией РСФСР для всех автономий в составе краев (областей и округов) правовой статус не давал последним прав для проявлений самостоятельности — они зависели от краевых управленческих структур в решении всех более или менее важных вопросов. Против существующей практики выступили наиболее богатые автономные округа в составе Тюменской области — Ханты-Мансийский (ХМАО) и Ямало-Ненецкий (ЯНАО).

Окружной Совет последнего, после избрания его председателем первого секретаря Пуровского РК КПСС, ненца по национальности Л. С. Баяндина (в 1991–1994 гг. — глава администрации ЯНАО), 18 октября 1990 г. объявил о преобразовании округа в суверенную Ямало-Ненецкую республику, в чьей исключительной собственности должны находиться недра, воды и континентальный шельф, хотя в ходе организованного в том же году в ЯНАО социологического обследования 32 % респондентов высказались за территориальный хозрасчет на основе самофинансирования и только 21 % опрошенных — за экономическую и политическую независимость автономии². Тюменские областные власти изменение статуса округа не признали.

¹ См.: Органы государственной власти Новосибирской области: хроника событий, памятные даты, персоны (1937–2012 гг.). Новосибирск, 2012. С. 145; Грани времени: от краевого Совета к Законодательному собранию. 1939–2009: сб. док. Барнаул, 2009. С. 424–426; Представительные органы власти в Приамурье. Очерки истории. Благовещенск, 2009. С. 116.

² См.: Сердюков Д. В. В поисках оптимальной модели административно-территориального устройства Тюменской области // Тюменская область: исторический опыт экономического и социального развития. Тюмень, 2009. С. 137–138.

«Во главе новой республики, которая должна была развиваться по примеру Кувейта, предполагалось поставить представителя ненецкого народа, а в правительство должны были войти ненцы, ханты и селькупы... Но большинством голосов депутатов окружного Совета этот проект был отклонен. Накануне августовских событий 1991-го во время посещения округа Президентом РФ Б. Н. Ельциным, который был обеспокоен развитием процесса на Ямале, руководство округа вновь потребовало полного суверенитета и признания Ямальской республики. Идея республики обсуждалась еще какое-то время, предполагалось даже объединение в единую республику трех ненецких округов [ЯНАО, в Архангельской области и в Красноярском крае. — *Д. Ш. и М. Ш.*], но дальше деклараций дело так и не пошло»¹.

В 1992–1993 гг. противостояние между властями ХМАО и ЯНАО с областью продолжилось и получило правовое обоснование после подписания их руководством Федеративного договора 31 марта 1992 г. и принятия Конституции РФ в декабре 1993 г., закрепившего за названными регионами статус равноправных с Тюменской областью субъектов Федерации.

На фоне реанимации рассуждений о колониальном статусе Сибири и грабительской политике московских властей по отношению к региону возрождались областнические лозунги 1917 г. и появлялись формулирующие их на качественно новом этапе развития Азиатской России политизированные движения. Первой и наиболее известной в этом плане стала Партия независимости Сибири (ПНС), образованная в Томске немногочисленной группой литераторов и местных политиков во главе с журналистом и депутатом областного Совета В. Перовым, безуспешно привлекавшимся к ответственности за призывы к «свержению колониальной власти». «Его устами были сформулированы основные положения декларации сибирской независимости: провозглашение самостоятельной сибирской республики, запрет иностранного участия в освоении природных ресурсов края, запрет приватизации, депортация из Сибири всех заключенных и ссыльных, живших до заключения в других регионах страны, возмещение Сибири ущерба, нанесенного “империей”». В качестве инструмен-

¹ История Ямала: в 2 т. Екатеринбург, 2010. Т. 2. Кн. 2. С. 256.

та достижения этих целей ПНС рассматривала Всесибирский съезд народных депутатов»¹. В 1993 г. объединение самораспустилось.

В октябре 1990 г. была создана Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия (МАСС) «Сибирское соглашение», объединившая первоначально руководителей восьми сибирских административно-территориальных образований (Алтайский и Красноярский края, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская области и Хакасская АО). Через месяц к ним присоединились Бурятская АССР, Горно-Алтайская АССР, Тувинская АССР, Иркутская и Читинская области, Агинский Бурятский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа; в начале 1992 г. — Таймырский и Эвенкийский автономные округа. В договоре учредителей, подписанном 10 июля 1992 г., официальными участниками объединения стали Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Число участников МАСС достигло своего максимума — 19 субъектов РФ².

Историю создания организации ее первый руководитель (1990–1994 гг.) В. П. Муха изложил следующим образом:

«Мы с главами регионов в то время обдумывали идею “Сибирского соглашения”. Идея возникла случайно в разговоре между мною, кемеровским губернатором Тулеевым³ и главой Красноярского края Зубовым⁴. Я им говорю:

— Слушайте, что ж мы в Сибири с вами делать будем? Мы связаны тысячами нитей, работали в плановой системе хозяйства, давайте создадим совнархоз не совнархоз Сибирский, но какой-нибудь координирующий орган между нашими регионами.

¹ Дубнов А. П., Лифанов А. В. Сибирская идея и геополитические реалии России на рубеже XX–XXI вв. // Сибирское измерение российской геополитики. История и перспективы. Новосибирск, 1995. С. 49.

² См.: Луков Е. В. Формирование организационной структуры Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (октябрь 1990 г. — октябрь 1993 г.) // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. «История». 2011. № 2. С. 133–134.

³ В 1990 г. А. Г. Тулеев был председателем Кемеровского областного Совета народных депутатов.

⁴ В 1990 г. В. М. Зубов не являлся руководителем Красноярского краевого Совета и губернатором края.

Решили, что называться это будет “Сибирским соглашением”. Встал вопрос: кто в него войдет? Избирать представителей или назначать? Решили не избирать и не назначать. Решили, что входить будем по должности — глава администрации и председатель законодательного органа субъекта федерации. Причем, главы — как исполнительная власть, руководители Советов — как политический орган.

Первое, организационное, заседание мы провели в Кемерово. Потом, более серьезно уже, собрались в Новосибирске. Меня избрали председателем “Сибирского соглашения”, а председателем политсовета — по-моему, руководителя Алтайского законодательного собрания. Такой вот двухпалатный орган у нас получился! Формирование по двухпалатному принципу впоследствии сыграло очень важную роль! Да и просто для сохранения экономических связей между регионами “Сибирское соглашение” тоже было очень важной структурой»¹.

Создание МАСС было поддержано распоряжением президента РСФСР от 1 июля 1991 г., но только в январе 1993 г. ее официально зарегистрировали в Министерстве юстиции РФ. Причем, выступая в Новосибирске перед общественностью города и области 3 июля 1991 г., президент Б. Н. Ельцин предлагал: «В основе формирований деятельности ассоциации заложены следующие принципы. С участием регионов оговорили взаимовыгодные обязательства между участниками, вопросы финансовой самостоятельности вошедших в ассоциацию, координации мер, обеспечивающих социальную защиту населения областей и территорий. Для осуществления этих задач исполнительным органам ассоциации предоставлены следующие права... Определять порядок взимания и размер платы за пользование природными ресурсами. То есть вместо Москвы права отданы вам на места. Следующее: оставлять территориям, входящим в “Сибирское соглашение”, 10 % продукции, произведенной предприятиями. Предприятия могут использовать еще дополнительно 5 % произведенной продукции по своему усмотрению, итак, 15 % в вашем распоряжении»².

¹ Муха В. П. Потрет эпохи на фоне биографии... С. 142–143.

² Советская Сибирь (Новосибирск). 1991. 4 июля.

Несмотря на формально экономический характер «Сибирское соглашение» в первые годы своего существования позиционировало себя как политическое объединение. В период августовского кризиса 1991 г. известный томский демократ, народный депутат СССР С. С. Сулакшин квалифицировал МАСС как объединение «бывших и действующих номенклатурных руководителей» с целью «политической суверенизации Сибири». «Играя на действительных проблемах сибиряков, на их коренных интересах, номенклатура преследует свои цели. Президентом Сибири, по планам сибирской партократии, будет Тулеев или кто-то другой из местной номенклатуры»¹. Вслед за ним Ю. Сосин заявил, что «Сибирское соглашение» «направлено на создание Сибирской республики и выход ее из-под юрисдикции России, что равно ее гибели, так как тут ее основа»². Участникам соглашения пришлось публично оправдываться. Исполнительный директор МАСС В. И. Иванков возложил ответственность за затягивание регистрации объединения на российских чиновников, «в которых „высок синдром союзоцентризма“, не позволяющий проводить в жизнь политику Президента Б. Ельцина, направленную на предоставление больших полномочий регионам»³. Проанализировавший деятельность объединения в рассматриваемое время Е. В. Луков пришел к выводу, опровергающему обвинения в его адрес. «„Сибирское соглашение“, — заключает он, — несмотря на „громкие“ политические высказывания отдельных членов, не выдвинуло ни одного политического требования, а во всех официальных документах ассоциации речь шла о необходимости взаимодействия политических сил и сохранения единства страны»⁴.

¹ Сулакшин С. С. Опасная грань «Сибирского соглашения» // Сиб. газета. 1991. № 31.

² Сосин Ю. Как управлять Сибирью, или о новой кормушке партаппарата // Сиб. газета. 1991. № 35.

³ Созинов Е. «Мы не сепаратисты» — заявляет ассоциация «Сибирское соглашение» // Наука в Сибири. 1992. № 32.

⁴ Луков Е. В. Взаимодействие межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» с палатами Федерального собрания РФ в 1990-е гг. // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. «История». 2013. № 5.

Но весной 1992 г. в Красноярске прошел съезд депутатов-сибиряков всех уровней, высказавшийся за дальнейшее развитие федеративных отношений в России. Ситуацию вокруг суверенизации Сибири летом 1992 г. «взорвал» журналист А. Соболевский, опубликовавший сценарий возможного выхода Сибири из Российской Федерации. «Дискуссия "Россия — Сибирь" во всех формах будет разрастаться по мере разрушения надежд сибиряков, связанных с реформами Ельцина–Гайдара, — прогнозировал он. — На рубеже лета-осени 1992 г. начнет плавно нарастать перевес сторонников суверенитета Сибири. Приблизительно в ноябре-декабре 1992 г. спор будет вестись уже не столько о том, полезен или вреден суверенитет, сколько о том, какой вариант суверенитета выбрать... Государство слабеет на глазах. Россия уже не в силах выступить арбитром "на ближней стороне", в Закавказье или на Днестре. Московский Кремль уступает ход за ходом Казанскому, как ранее уступил микроскопической Чечне... К концу 1992 г. государственные институты будут так ослаблены и запутаны, что не смогут предупреждать политические и пропагандистские ходы бело-зеленых... Вероятно, почва будет готова к посеву даже до аграрного сезона. Где-то в марте 1993 года...»¹.

Сценарий, как известно, в жизнь не претворился, но вызвал мощный всплеск общественного негодования. С одной стороны, местные руководители, включая демократов, активно высказывались за объявление Сибири сферой первоочередных государственных интересов, подкрепленных соответствующим финансированием, а с другой — за экономическую самостоятельность местных территорий. Например, председатель Красноярского краевого Совета народных депутатов В. Новиков заявил: «Я считаю "на ты" с Москвой мы можем разговаривать и без создания республики Сибирь, если мы выступаем единым фронтом, если у нас есть общие цели и задачи... Мне кажется, что федеративный договор заложил все основы для того, чтобы не создавать новых промежуточных звеньев. Нужно просто аккуратно все это расписать, разделить полномочия между территориями и Центром и

¹ Соболевский А. Сибирский путь: Сценарий возможного отделения Сибири от России // Сиб. газета. 1992. № 23-24.

дальше работать»¹. Глава администрации Кемеровской области М. Б. Кислюк, в свою очередь, декларировал: «Только та территория может говорить серьезно о своей экономической самостоятельности, у которой есть механизмы управления. Мы вошли в правительство с предложением: дать нашему региону самостоятельность, естественно, в рамках России. Чтобы читатели поверили в серьезность наших намерений — речь идет практически об изменении государственного устройства России. Россия — это всегда был монолит, централизованно управляемый, с жесткими директивами, с контролем за исполнением, а мы предлагаем другую форму государственного деления, основанную на федеральном законе, федеральном соглашении, где было бы провозглашено право регионов на экономическую самостоятельность»².

В конечном счете, на заседании совета МААС 16–17 февраля 1993 г. в Томске (с участием премьер-министра В. С. Черномырдина, его заместителей Ю. Ф. Ярова и Б. Г. Салтыкова, председателя Центробанка В. В. Геращенко, представителей министерств и ведомств, сибирских депутатов Верховного Совета РФ) В. П. Муха призвал московские власти «объявить Сибирь сферой первоочередных государственных интересов, вести по отношению к ней, как территории, имеющей для России первоочередное значение, протекционистскую политику. Последняя, по его словам, должна выражаться в концентрации Центром сил и средств для ее развития, в разработке и осуществлении специфических программ конверсии и сохранении базовых отраслей. Согласно одному из принятых на заседании документов, крупных дотаций из федерального бюджета (более 1 трлн рублей) требует и сельское хозяйство региона»³.

В условиях усиления политического кризиса летом-осенью 1993 г. МАСС пыталась противостоять усилению полномочий президента РФ. «Было создано Конституционное собрание [совещание. — Д. Ш. и М. Ш.], — вспоминал В. П. Муха, — которое мудр-

¹ Молодость дается Сибири второй раз. И надо прожить ее так... // Сиб. газета. 1992. № 42-43.

² Кислюк М. Россия — это всегда был монолит. Мы предлагаем другую форму государственного устройства // Сиб. газета. 1992. № 42-43.

³ Сибирь готова отвечать за все, что происходит в стране // Сиб. газета. 1993. № 7.

ствовало над текстом новой Конституции. Тексты в черновиках стали расходиться по депутатскому корпусу. Даже не посвященному стало ясно из этих текстов, что Ельцину готовят, по сути, царский престол. “Сибирское соглашение” по этому поводу выпустило очень серьезный документ, в котором говорилось, что сибирские регионы категорически против того, чтобы страна, уйдя из-под диктата одной партии, попала под диктат одной личности»¹.

28 июня 1993 г. на пленарном заседании этого органа председатель Красноярского краевого совета В. Новиков огласил текст заявления, принятого накануне представителями 42 субъектов и сформулировавшего условия поддержки проекта Конституции, предложенного президентом Б. Н. Ельциным: равноправие республик, краев, областей; запрет выхода из состава России; единые принципы и нормы представительства в Верховном Совете; формирование на местах органов законодательной, исполнительной и судебной власти. «Полной поддержки условия, — замечают С. В. и В. С. Новиковы, — ...не получили. Они не устраивали национальные республики, теряющие свои права; а также Москву и Петербург, теряющие статус субъектов»².

После принятия Конституции РФ в декабре 1993 г. и стабилизации общественно-политической ситуации в стране и регионе «Сибирское соглашение» трансформировалось в экономическое сообщество с рекомендательными функциями. Так, 1-2 декабря 1994 г. по инициативе МАСС в Новосибирске прошло совещание руководителей федеральных органов власти и субъектов РФ по обсуждению проекта бюджета Российской Федерации на 1995 г. и программы действий правительства на предстоящие три года. С основным докладом выступил вице-премьер правительства РФ А. Б. Чубайс. Затем участвовавшие в форуме федеральные министры провели встречи с его участниками из числа руководителей субъектов Федерации³. Как отметил председатель Государственной думы Томской области Б. А. Мальцев: «Заметно снизился ав-

¹ Муха В. П. Потрет эпохи на фоне биографии... С. 150.

² Новиков С. В., Новиков В. С. Политическая элита Сибири и ее взаимоотношения с «Командой реформаторов» во время ликвидации советской политической системы // Волны перемен и альтернативы развития: мат-лы междунаро. междисциплинар. науч. конф. Новосибирск, 2011. С. 222.

³ См.: Органы государственной власти Новосибирской области... С. 162–163.

торитет межрегиональных ассоциаций, таких как “Сибирское соглашение”. Раньше ее заседание считали за честь посетить премьер-министры, первые заместители председателя правительства. Сейчас присылают чуть ли не начальников отделов»¹.

Указом президента РФ Б. Н. Ельцина от 6 ноября 1991 г. на территории РСФСР запрещена деятельность КПСС и Компартии РСФСР, а их имущество изъято и передано в собственность государства. При этом преследовалась цель устранить политических конкурентов накануне назначенных на 8 декабря 1991 г. выборов глав администраций. В рамках кампании по учреждению в бывших автономных республиках постов президентов, начатой в Татарстане в июне 1991 г., в Азиатской России первыми избрали: 20 декабря того же года — президента Республики Саха (Якутии) бывшего секретаря местного ОК КПСС М. Е. Николаева; 15 марта 1992 г. — президента Республики Тыва — бывшего секретаря ОК КПСС Ш. Д. Ооржака; 30 июня 1994 г. — президента Республики Бурятия — первого секретаря местного ОК КПСС Л. В. Потапова.

После краха ГКЧП в августе 1991 г. Верховный Совет РСФСР учредил институт администраций краев, областей, автономных областей и автономных округов вместо исполкомов Советов народных депутатов. Их предполагалось избирать на выборах в декабре 1991 г., и президенту поручили временно назначать и отменять их. Но 1 ноября того же года Б. Н. Ельцин добился от Съезда народных депутатов введения моратория на проведение выборов всех уровней (кроме уже назначенных выборов президентов республик) до декабря 1992 г. Накануне истечения срока Съезд рекомендовал отложить все выборы глав до 1995 г. Что касается самой процедуры назначения глав регионов, то она была осуществлена президентом и его командой до конца 1991 г. одновременно с назначением полномочных представителей президента в них, «с широкими, но неопределенными функциями политического надзирателя»².

Первым за Уралом главой администрации 27 августа 1991 г. в Кемеровской области был назначен один из руководителей ра-

¹ Мальцев Б. А. Слово о жизни. Томск, 2003. С. 307.

² Лихоманов И. В. «РЕГИОН 54»: политика, бизнес, криминал в столице Сибири глазами журналиста. Новосибирск, 2007. С. 76.

бочего движения в Кузбассе, участник обороны Дома Советов в Москве, главный экономист угольного разреза «Черниговский» М. Б. Кислюк. Данное обстоятельство привело к противостоянию с председателем Кемеровского областного Совета А. Г. Тулеевым, которому он проиграл на выборах. Последний сразу же заявил: «Когда глава администрации получает власть от Президента, то он служит, главным образом Президенту — своему хозяину, но не народу. Ведь мы это уже проходили при большевиках»¹. Вторым встал председатель исполкома Иркутского областного совета Ю. А. Ножиков, который 19 августа 1991 г. от имени облисполкома объявил, что на территории области действуют только Конституция РСФСР и указы президента Б. Н. Ельцина. Он был назначен главой администрации через месяц — 19 сентября. В отличие от Кемерова, в Иркутске исполком областного Совета в тот же день принял решение прекратить свои полномочия и передать исполнительно-распорядительные функции государственного управления главе областной администрации².

Впрочем, идиллия продолжалась недолго. В декабре того же года, когда вышел указ президента о перерегистрации всех колхозов и совхозов, Ножиков выступил по местному телевидению и призвал работать как работали: «Уничтожать колхозы и совхозы мы не будем. Только это не значит, что дадим всем комфортную жизнь. Стабильно живущих на дотации будем расформировывать»³. По этому поводу Ю. А. Зуляр заметил: «Ножиков не считал себя обязанным бездумно выполнять распоряжения Центра... В декабре 1992 г. он заявил, что Президент РФ и VII Съезд народных депутатов несут равную ответственность за возникший политический кризис, и отказался принять чью-либо сторону, вступив в конфликт с президентом»⁴.

¹ Тулеев А. Долгое эхо путча. Как жить дальше. М., 1992. С. 101–102.

² См.: Летопись города Иркутска. 1941–1991 гг. / сост. Ю. П. Колмаков. Иркутск, 2010. С. 603.

³ Зенькович Н. А. Губернаторы новой России: Энциклопедия карьер. М., 2007. С. 355.

⁴ Зуляр Ю. А. Институт губернаторства как отражение политической системы современной России: иркутский сюжет // Иркут. историко-эконом. ежегодник. 2014. Иркутск, 2014. С. 64.

Главами администраций до конца 1991 г. назначались, как правило, представители партийно-хозяйственной номенклатуры: упомянутый В. П. Муха в Новосибирской области; бывший председатель райисполкома, председатель исполкома Усть-Ордынского Бурятского автономного округа А. Н. Батагаев; партийный функционер В. П. Герасимов в Курганской области; председатель облисполкома Б. П. Иванов в Читинской области; первый заместитель председателя крайисполкома В. И. Ишаев в Хабаровском крае; председатель облисполкома В. М. Кресс в Томской области; председатель окружного исполкома С. Г. Леушкин в Корякском автономном округе; заместитель, а потом председатель облисполкома В. Г. Михайлов в Магаданской области; заместитель, а потом председатель окружного исполкома А. В. Назаров в Чукотском автономном округе; заместитель, а затем председатель окружного исполкома Г. П. Неделин в Таймырском автономном округе; заместитель, а затем председатель облисполкома Л. К. Полежаев в Омске; второй секретарь окружного комитета партии, а затем председатель окружного исполкома А. В. Филипенко в Ханты-Мансийском автономном округе; председатель окружного исполкома Г. Ц. Цэдашиев в Агинском Бурятском автономном округе; второй секретарь ГК КПСС, а затем председатель Облсовета Ю. К. Шафраник в Тюменской области; председатель Совета народных депутатов Ямало-Ненецкого автономного округа Л. С. Баяндин.

На этом фоне лишь три главы вышли из номенклатурных низов. К ним можно отнести директора совхоза В. Ф. Райфикешта, назначенного главой администрации Алтайского края; проректора Московского института народного хозяйства им. Г. В. Плеханова, доктора исторических наук В. П. Федорова, ставшего во главе Сахалинской области; начальника геофизической экспедиции, а затем председателя окружного исполкома А. М. Якимова в Эвенкийском автономном округе.

Смена власти на областном (краевом и республиканском) уровне привела к незначительному внедрению «демократов» во властные структуры: на посты глав администрации (А. А. Кривченко в Амурской области и М. Б. Кислюк в Кузбассе) и представителей президента (А. Н. Манохина в Новосибирской области и А. В. Минжуренко в Омской области). Объясняя случившуюся ме-

таморфозу, на наш взгляд, правильно заметил по этому поводу В. К. Яковенко: «На демократической волне прорвались во власть люди либо не состоявшиеся, либо не востребованные при том, коммунистическом строе. Было много обиженных... И большинство из них в новых условиях, когда надо было перестать митинговать и нести транспаранты, а заняться созидательной работой, не проявили себя совершенно в администрации. Они оказались лично не организованными, не умели позитивно работать, плохо руководили людьми...»¹.

Своеобразным противовесом новой генерации руководителей стали Советы всех уровней. Поэтому тот же Кислюк свое место в системе управленческих структур определил так: «Мы — не исполнительный орган Совета, мы, просто говоря, люди Президента, поставленные на то, чтобы выполнить его волю. Если кто-то с этим несогласен, кивает на “народноизбранность” депутатов — ради Бога, отойди в сторону и со стороны критикуй. Только не мешай работать»². Противостояние между исполнительной и законодательной ветвями власти на уровне субъектов Федерации в Сибири наиболее жестко проходило в Кемеровской области, что отчасти объяснялось избранием на пост председателя областного Совета бывшего начальника Кемеровской железной дороги, а затем секретаря ОК КПСС, амбициозного и популярного А. Г. Тулева. В этих условиях 14 октября 1993 г. депутаты из числа чиновников и сторонников администрации области не явились на очередную сессию Кемеровского областного Совета (из 234 депутатов зарегистрировалось 118). Сессия оказалась сорванной, и на основании указа президента М. Б. Кислюк распустил областной Совет³. В Томске 12 октября 1993 г. В. М. Кресс призвал местных депутатов к самороспуску, а после отказа последних 15 октября распустил областной Совет своим постановлением.

В Благовещенске противостояние областного Совета и вновь назначенного вместо А. В. Сурата и. о. главы администрации

¹ Яковенко В. Вертикаль: Рассказ о жизни, о людях, о себе. Иркутск, 1999. С. 248.

² История Кузбасса: учеб. пособие. Кемерово, 2010. С. 172.

³ См.: История Кузбасса. Кемерово, 2006. С. 282.

Амурской области В. П. Полеванова переросло в открытое противодействие. Депутаты на внеочередной сессии 12 октября 1993 г. по всем рассмотренным вопросам приняли решения, не совпадающие с политикой главы государства, намеченной в Указе от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Тогда В. П. Полеванов обратился к президенту РФ с просьбой о прекращении полномочий Совета. Правовых оснований для этого не было, и тогда и. о. главы своим постановлением перераспределил полномочия между Советом и областной администрацией, превратив представительный орган в структуру чисто парламентского типа. В свою очередь, Малый Совет отменил данное постановление как противозаконное. Тогда 20 октября 1993 г. постановлением и. о. главы администрации деятельность Амурского областного Совета народных депутатов была приостановлена до новых выборов.

В создавшейся ситуации часть депутатов собралась 3 декабря 1993 г. вне областной столицы в г. Белогорске, где они определили свое отношение к выборам в Федеральное собрание РФ и референдуму по проекту Конституции РФ. В обращении к прокурору области была сформулирована просьба принять меры к восстановлению законности в пределах территориально-административного образования в связи с приостановлением функционирования областного Совета. В середине января 1994 г. пришло письмо из Министерства труда РФ с уведомлением, что никаких законных оснований для приостановки деятельности депутатов не было. Согласно заключению отдела государственного и международного права Совета Федерации: «Решение областной администрации было принято в обстановке противостояния ветвей власти, с учетом прежде всего политических соображений. С правовой же точки зрения оно также не опирается на действующие в то время указы Президента России, не наделявшие глав администраций правом роспуска представительных органов... И. о. главы администрации В. П. Полеванов превысил свои полномочия, его постановление частично выходило за пределы указов Президента РФ». 10 августа 1994 г. Амурский областной суд признал постановление и. о. главы от 20 октября 1993 г. противоречащим действующему законодательству. 21 сентября 1994 г. коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ определи-

ла: «Решение Амурского областного суда от 10 августа 1994 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу главы администрации Амурской области Полеванова В. П. и кассационный протест прокурора — без удовлетворения»¹.

Оптимальным можно считать вариант развития событий в Новосибирской области. В октябре 1993 г. областной администрацией принимается постановление о прекращении в соответствии с указами президента № 1617 и № 1760 деятельности местных Советов народных депутатов. Постановлением Малого Совета территории от 27 октября того же года вновь образуемый представительный орган власти стал называться Новосибирским областным Советом народных депутатов, а его численность устанавливалась в количестве 48 депутатов. Наконец, в декабре 1993 г. председателем Новосибирского областного Совета XXI созыва А. П. Сычевым и главой администрации области И. И. Индинком был подписан протокол о совместной деятельности до начала работы нового представительного органа власти. Предусматривалось совместное участие договаривающихся структур в разработке нормативно-правовых актов о выборах представительных органов и органов местного самоуправления, подготовке проекта бюджета и прогноза экономического развития области на 1994 г., разработке схемы управления территорией, определении направлений перестройки экономики и т. д. Кроме того, принималось решение о создании координационного совета из представителей администрации области, мэрии Новосибирска и областного представительного органа².

В Иркутской области после принятия Указа № 1400 областной Совет распустили, а вместо него сначала два месяца действовал депутатский Совет в качестве совещательного органа при главе областной администрации, а затем Контрольная палата из бывших депутатов. И лишь в 1994 г. начало функционировать Законодательное собрание I созыва из 45 чел. во главе с бывшим первым заместителем председателя областного Совета И. З. Зелениным³.

¹ Представительные органы власти в Приамурье... С. 120–123.

² См.: Органы государственной власти Новосибирской области... С. 154–155.

³ См.: Иркутский край. Четыре века: История Иркутской губернии (области) XVII–XXI вв. Иркутск, 2012. С. 663.

Мораторий на выборы истек в декабре 1992 г., однако Съезд народных депутатов рекомендовал выборы глав отсрочить до 1995 г. — до перевыборов Советов. Но некоторым территориально-административным образованиям разрешили это сделать. В апреле 1993 г. был избран главой администрации Красноярского края В. М. Зубов. Не все назначенцы оправдали доверие первого президента России. Репрессировать попытались самых независимых. 20 марта 1993 г. в телевизионном обращении в связи с введением особого порядка управления государством для преодоления кризиса власти Б. Н. Ельцин заявил об отстранении В. П. Мухи и Ю. П. Ножикова от должностей за систематическое невыполнение распоряжений президента и злоупотребления служебным положением.

Причиной отстранения Ножикова стал конфликт из-за «Иркутскэнерго», связанный с попыткой федеральных властей включить гидроэлектростанции на Енисее и Ангаре в состав только что созданного РАО «ЕЭС России». Иркутские и красноярские власти опротестовали его в Конституционном суде, который осенью 1993 г. усмотрел в соответствующем указе президента РФ противоречие Федеративному Договору, поскольку не учитывалось мнение субъекта РФ на предмет совместного ведения. Конфликт продолжался несколько лет, поскольку выход ГЭС на федеральный оптовый рынок электроэнергии вел к резкому повышению цен на нее и серьезно ударил бы по карману иркутян¹.

Однако указы в областные администрации не поступили, к тому же для снятия с должности требовалось согласование с областными Советами, а они это делать отказались. Поэтому, по версии В. П. Мухи, в «Российской газете» примерно через неделю «вышла маленькая заметка микроскопическими буквами: мол, в выступление президента вкралась ошибка...»². Согласно мемуарам заместителя Ю. П. Ножикова В. К. Яковенко, спас своего шефа именно он через главу президентской администрации С. Филатова:

¹ См.: Иркутский край. Четыре века: История Иркутской губернии (области) XVII–XXI вв. ... С. 662–663.

² Муха В. П. Портрет эпохи на фоне биографии... С. 145.

«При мне [Филатов] нажимает кнопку в отдел, который готовил постановление о снятии Ножикова: «У вас там указ президентский по Ножикову еще кажется не подписан, принесите мне его в кабинет»».

Приносят указ. Указ подписан Ельциным, но на нем нет номера. Значит, указ еще не зарегистрировали и не опубликовали. Филатов указ в руках держит и у мужика, который принес его, спрашивает: у нас, мол, на Ножикова что-нибудь серьезное есть?

Тот плечами пожимает, дескать, нет ничего.

Филатов указ в руках крутит и спрашивает сам себя: “Так, может, можно обойтись строгачом...”

Так и порешили. На следующий день решение отменили¹. И оба главы продолжили управлять территориями.

Своеобразной проверкой на лояльность Б. Н. Ельцину высших должностных лиц Сибири и Дальнего Востока стал политический кризис осенью 1993 г. Поддержали действия президента главы администраций Красноярского края (В. М. Зубов) и Кемеровской и Читинской областей (М. Б. Кислюк и Б. П. Иванов). Наиболее опытные хозяйственники заняли уклончивую позицию. Так, глава Хабаровского края В. И. Ишаев заявил, что указания Б. Н. Ельцина «будут выполняться, но только в том случае, если они не будут противоречить интересам края и носить характер чрезвычайщины». Руководитель исполнительной власти Томской области В. М. Кресс заявил, что администрация «будет выполнять решения обеих ветвей власти»². Резко осудил указ президента РФ о роспуске парламента и отказался распускать Курганский областной Совет его председатель О. А. Богомолов. Примерно такую же позицию заняли депутаты Амурского областного Совета, а глава администрации территории А. В. Сурат поддержал Верховный Совет РФ. По его инициативе коллегия областной администрации расценила действия Б. Н. Ельцина как государственный переворот и попытку установления режима личной власти, за что Сурата в октябре указом президента сняли с должности.

Наиболее ярко и последовательно в этих событиях проявил себя В. П. Муха. На внеочередную сессию Новосибирского об-

¹ Яковенко В. Вертикаль... 1999. С. 245–246.

² Зенькович Н. А. Губернаторы новой России... С. 186, 230.

ластного Совета в рамках «Сибирского соглашения» пригласили представителей от 19 областных, краевых, республиканских Советов региона. Выступив первым, Виталий Петрович, согласно его воспоминаниям, сказал: «В России на протяжении последних лет так сложилось, что кое-кто пытается жить в нашей стране не по совести и закону, а так, как ему хочется. И вчерашние события — еще одно тому подтверждение, что с мнением народа, с его желаниями и чаяниями сегодня никто не считается, в том числе и существующая власть... Но я — не шестерка, а народ — не быдло! Поэтому я действия и решения нынешней власти поддерживать не буду! Для меня президент Ельцин перестал существовать с первым выстрелом по Белому дому!»¹. Согласно данным Н. А. Зеньковича, состоявшееся, помимо сессии, совещание представителей от Советов «приняло заявление и резолюцию с требованием к президенту Б. Н. Ельцину о снятии блокады с Дома Советов в Москве. В случае невыполнения этого требования участники совещания оставляли за собой право принять совместные экономические и политические меры: предоставить Съезду народных депутатов России место работы в Сибири, приостановить перечисление налогов в федеральный бюджет, а также экспортные поставки угля, нефти и газа, перекрыть Транссибирскую магистраль, блокировать выборы органов федеральной власти»². В изложении самого В. П. Мухи требования собравшихся были более жесткими: «Осудить разгон Верховного Совета России! Начать процесс создания Сибирской республики! Поручить “Сибирскому соглашению” формирование государственных и руководящих органов Сибирской республики!»³.

Томский политолог С. Никифоров произошедшее описывает следующим образом: «29 сентября в Новосибирске на совместное заседание собрались представители Советов всех сибирских регионов. Томский депутат Олег Кушелевский предложил собравшимся в качестве защиты от “диктатуры Ельцина” создать Русскую или Сибирскую республику. С такими же идеями выступили председатели Кемеровского областного Совета Аман Туле-

¹ Муха В. П. Потрет эпохи на фоне биографии... С. 156.

² Зенькович Н. А. Губернаторы новой России... С. 336.

³ Муха В. П. Потрет эпохи на фоне биографии... С. 157.

ев и Красноярского краевого Совета Владимир Новиков. Народные депутаты Сибири, среди которых активничал и томский председатель областного Совета Григорий Шамин, пригрозили предоставить Съезду народных депутатов РФ место для работы в одном из сибирских городов, приостановить перечисление налогов в республиканский бюджет, “заморозить” экспортные поставки угля, нефти и газа, деятельность основных авто- и железнодорожных магистралей, блокировать выборы федеральных органов власти»¹. В конечном счете указом президента РФ 5 октября 1991 г. за неисполнение его указа о поэтапной конституционной реформе В. П. Муху с должности сняли и главой администрации области назначили и. о. главы администрации (мэра) г. Новосибирска И. И. Индинка.

Порядок деятельности властных региональных органов регулировался указами президента РФ. Первым в их ряду был Указ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», прервавший полномочия Съезда и Верховного Совета РСФСР, но сохранивший систему местных Советов. Но уже Указом от 9 октября того же года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» давалась отмашка к ликвидации Советов всех уровней. В конце октября 1993 г. последовали еще два указа, которые определили основные контуры реформы органов региональной государственной власти: № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» и № 1765 «Основные положения о выборах в представительные органы власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа». Ими регламентировалось проведение в период с декабря 1993 по март 1994 г. выборов в представительные (законодательные) органы власти в РФ. Определялись численность представительного органа (не более 50 чел.) и срок полномочий этого созыва (два года). Утверждались основные положения о выборах в представительные органы государственной власти региона. Последним указом органам государственной власти субъек-

¹ Никифоров С. Виктор Кресс. Быть губернатором в эпоху перемен. Хроника новейшей политической истории Томской области (1989–2012). Томск, 2012. С. 77.

ектов рекомендовалось разработать и принять соответствующие положения о выборах в представительный орган.

Второй этап охватывает декабрь 1993 — 2000 г. В этот период происходило конституционное оформление федеративных отношений и продолжалась практика договорного федерализма, закрепившего асимметрию Федерации, сохранялись сложносоставные субъекты (Тюменская область, Красноярский край, Читинская, Иркутская, Магаданская и Камчатская области), усиливались политико-правовые противоречия при декларировании отношений на основе равенства субъектов. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. в ст. 65 перечисляла 89 субъектов Федерации. В той же статье пунктом четвертым определялось, что «отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области». Пятый пункт этой статьи предусматривал, что «статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом»¹. Юридическим документом, определяющим отношения между центром и регионами, признавалась Конституция, фактически правоустанавливающим документом стали двухсторонние договоры субъектов и РФ. Конституционные формулировки о равноправии субъектов на практике закрепляли асимметричную модель.

Конституция 1993 г. предоставила субъектам РФ право самостоятельно, в соответствии с Основным Законом и общими принципами организации государственной власти, установленными федеральными законами, учреждать систему представительных и исполнительных органов с учетом разграничения полномочий между РФ и ее субъектами. Реально на местах этот процесс происходил при доминировании Советов, или областных (краевых) администраций, или, как это было в Новосибирске, путем заклю-

¹ Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 22–24.

чения компромисса между названными участниками. Прежде всего проводились выборы депутатов в представительные органы власти, получившие в каждом субъекте свое название: Областной Совет народных депутатов Новосибирской области, Государственная дума Томской области, Законодательное собрание Алтайского края, Народный хурал Республики Бурятия, Государственное собрание Республики Алтай и т. д.

Первые выборы в Законодательное собрание Омской области состоялись 20 марта 1994 г. Явка избирателей составила 33,9 %. Был избран 21 депутат из 30, или более двух третей, что позволяло начать работу представительного органа. «Среди депутатов были педагоги, инженеры, врачи, юристы, экономисты; члены КПРФ и Аграрной партии. Около 40 % депутатов ни разу не избирались в представительные органы власти, 10 из 30 депутатов в разное время возглавляли органы местного самоуправления»¹.

Выборы в первое Законодательное собрание Алтайского края состоялись 13 марта 1994 г., в них приняло участие 38,2 % избирателей. В 50 избирательных округах выдвинули 234 претендента. Избрали 41 депутата, еще девять доизбрали позднее. По роду занятий в составе депутатского корпуса территории оказались: 12 глав администраций и два их заместителя, 19 руководителей предприятий, 3 врача, 1 учитель, 2 представителя партий и общественных движений. Было избрано всего две женщины. По возрасту депутаты распределялись: 30–45 лет — 18 депутатов, 45–50 лет — 12, старше 50 лет — 11 депутатов².

Формирование Новосибирского областного Совета народных депутатов продолжалось до декабря 1996 г., поскольку первые выборы, состоявшиеся 27 марта 1994 г. при явке избирателей 33,6 % позволили избрать 34 депутата из 49. Повторные выборы проводились 4 декабря 1994 г., 18 июня 1995 г. и 14 июля и 8 декабря 1996 г. До конца созыва Совет осуществлял свои полномочия в количестве 48 депутатов. По роду деятельности среди них были: руководители предприятий и организаций — 13 чел.

¹ Меркулова Н. Ю. Формирование новых законодательных органов власти в субъектах РФ в 1994–1996 годах (на примере Омской и Новосибирской областей) // Волны перемен и альтернативного развития. Новосибирск, 2011. С. 263.

² См.: Грани времени: от краевого Совета к Законодательному собранию... С. 17.

(27,1 %), представители органов государственной власти, местного самоуправления и правоохранительных органов — 19 (39,6 %), работники промышленности, строительства, транспорта и связи — 5 (10,4 %), работники образования, науки, культуры и здравоохранения — 11 чел. (22,9 %). По образованию: с высшим образованием — 44 чел. (91,6 %), со средним и средним специальным — 4 (8,4 %). Женщин среди избранных оказалось две (4,2 %). Возрастные группы депутатов: до 30 лет — 2 (4,2 %), 30–50 лет — 34 (70,8 %), старше 50 лет — 12 чел. (25 %)¹.

«Сессии облсовета, как правило, шли по два, а то и по три дня, заканчивались порой глубоким вечером, иногда продолжение следовало через неделю. На фракции депутаты не делились. На этот счет, как объяснял тогдашний председатель облсовета Анатолий Сычев, была принципиальная договоренность между коллегами. Но споры были жаркими»².

В Амурской области инициативу по проведению выборов взяла в свои руки областная администрация, нацеленная ограничить деятельность Собрания исключительно нормотворчеством. В январе 1994 г. глава администрации В. П. Полеванов утвердил «Временное положение о системе органов государственной власти в Амурской области» и «Положение о выборах в Амурское областное Собрание». Во время избирательной кампании избирательное объединение «Выбор Амура» обратилось в областной суд с иском о признании незаконными действий областной администрации по подготовке выборов. 4 марта 1994 г. судебная инстанция признала противоречащим закону постановление областной администрации от 14 января 1994 г. «О реформе областной представительной государственной власти и местного самоуправления в Амурской области» на основании неправомерности областной администрации утверждать этот акт без участия представительного органа. Областная администрация 14 марта 1994 г. подала кассационную жалобу в Верховный суд РФ, но поняла, что до разрешения вопроса в установленном порядке легитимность предстоящих выборов и будущих депутатов областного Совета поставлена под сомнение, 21 марта 1994 г. принимает ре-

¹ См.: Органы государственной власти в Новосибирской области... С. 157, 159.

² Ведомости (Новосибирск). 2014. 25 апр. С. 8.

шение перенести дату выборов на сентябрь-октябрь того же года. В конце июля В. П. Полеванов подписал постановление о проведении выборов 23 октября 1994 г. «Однако администрация попала в политический тупик. Она не могла решить вопрос о придании законности выборным документам путем их утверждения представительным органом государственной власти, так как с 20 октября 1993 г. областной Совет бездействовал»¹. Вопрос разрешился только 4 октября на заседании Малого Совета Амурской области, на котором были приняты «Временное положение об организации и деятельности органов государственной власти Амурской области» и «Положение о выборах в Амурское областное Собрание». На избирательные участки явилось 35,97 % избирателей. Из 30 избранных депутатов основную часть составили люди среднего возраста (40–50 лет), в том числе 4 женщины, 20 чел. из них были руководителями государственных и частных предприятий и коммерческих структур.

На фоне этих событий на выборах 12 декабря 1993 г. в Совет Федерации оба места от Амурской области заняли коммунисты. По данным окружной избирательной комиссии, проект Конституции РФ на референдуме того же числа поддержали 50,24 % принявших участие в нем избирателей области. Однако Центральная избирательная комиссия (ЦИК), обнаружив подчистки и исправления в 11 из 21 протоколов, расформировала окружную избирательную комиссию. В ходе проверки прокуратурой было установлено, что результаты референдума по территории были завышены на 6 тыс. голосов (1,7 %) в счет принятия Конституции. Лишь 12 апреля 1994 г. на заседании ЦИК утверждены окончательные результаты голосования по этому вопросу. Проект Конституции РФ одобрили 47,65 % от принявших участие в референдуме жителей территории. Амурская область оказалась в числе немногих регионов, где за Конституцию высказалось менее половины пришедших на избирательные участки².

Первая Государственная дума Томской области, по признанию бывшего начальника управления «Главтомскстрой» Б. А. Мальцева, в марте 1994 г. «избиралась не по закону, а по

¹ Представительные органы власти в Приамурье... С. 131.

² См.: Представительные органы власти в Приамурье... С. 124–137.

Указу Президента России и постановлению главы областной администрации [В. М. Кресса. — *Д. Ш. и М. Ш.*]¹ в количестве 21 депутата. Ее председателем после трех безрезультатных туров (голоса разделялись пополам) избрали Мальцева.

В Кемеровской области 27 марта 1994 г. состоялись выборы в Законодательное собрание. В 27 избирательных округах из 29 победили сторонники «блока А. Г. Тулеева», которого избрали председателем представительного органа. Однако его противостояние с главой администрации области М. Б. Кислюком только обострилось. Из 60 законов, принятых Законодательным собранием, последний подписал только треть². В создавшейся ситуации президент Б. Н. Ельцин назначил 22 августа 1996 г. А. Г. Тулеева на второстепенную должность министра по сотрудничеству с государствами — участниками СНГ, убрав из Кузбасса настойчивого оппонента действующего губернатора.

Таким образом, выборы в представительные органы административно-территориальных образований Сибири и Дальнего Востока, в основном состоявшиеся в 1994 г., привели к их созданию в составе 20–50 депутатов, в основном избранных из числа представителей хозяйственно-советской номенклатуры областного, краевого, республиканского уровня. Их председателями становились в основном «крепкие хозяйственники» типа Б. А. Мальцева в Томске и А. Г. Тулеева в Кемерове или руководители региональных советских органов — А. А. Суриков в Барнауле (с 1985 г. заместитель председателя Алтайского крайисполкома), А. П. Сычев в Новосибирске (с 1981 г. секретарь Новосибирского областного Совета).

Одной из первых задач избранных представительных органов стало принятие местных конституций — уставов соответствующих территориально-административных образований, разграничивающих функции законодательной и исполнительной ветвей власти. Сравнительно быстро это произошло в краях и областях, где наладилось взаимопонимание и взаимодействие между ними. Так, Устав (Основной закон) Алтайского края был утвержден на сессии Законодательного собрания 20 апреля 1995 г., Том-

¹ Мальцев Б. А. Слово о жизни... С. 245.

² См.: История Кузбасса. Кемерово, 2006. С. 282–283.

ской области — на сессии Думы 26 июля того же года. При этом, по свидетельству Б. А. Мальцева, идеология Основного закона Томской области заключалась «в создании сбалансированной системы органов власти на территории региона, такой системы, при которой ни у одной из ветви власти не возникал соблазн подмять под себя другую. Система сдержек и противовесов, четкого разграничения полномочий, чтобы никто по мелочам не лез в дела друг друга, но в то же время, чтобы оставались рычаги для контроля и барьеры для всевозможных злоупотреблений»¹. В Уставе была заложена возможность выражения недоверия руководителю территории, «но и губернатор получал правовую возможность инициировать роспуск областного парламента»². 6 марта 1996 г. принят Устав Новосибирской области, который глава администрации В. П. Муха подписал 5 апреля.

В конфликтогенных регионах принятие уставов затянулось и сопровождалось противостоянием. В Кемеровской области Устав был принят областным Законодательным собранием II созыва 25 марта 1997 г. В неоднократно упоминавшейся выше Амурской области Устав принимался областным Собранием 16 ноября 1995 г. и повторно 6 декабря того же года, подписан главой администрации 13 декабря 1995 г. Но накануне вступления его в силу, 27 декабря 1995 г., пресс-служба областной администрации выступила с заявлением о том, что Собрание, «нарушив установленный порядок, не представило в срок приложения главе администрации. Глава администрации в нарушение областного законодательства принял решение опубликовать Устав без приложений. Но при этом указывалось, что по признакам недобросовестности и юридической несостоятельности Устав области из-за отсутствия подписанных и введенных в действие предусмотренных данным законом приложений с 30 декабря 1995 г. в силу не вступает и на территории области не действует»³. Лишь 20 февраля 1997 г. Амурской областной Совет народных депутатов (так стало называться Амурское областное Собрание согласно новому Уставу) приняло Основной закон, после чего он был 27 февраля того же

¹ Мальцев Б. А. Слово о жизни... С. 243.

² Никифоров С. Жить по Уставу // Красное знамя (Томск). 2014. 10 апр.

³ Представительные органы власти в Приамурье... С. 138.

года подписан исполняющим обязанности главы администрации области.

Срок полномочий первых региональных парламентов определялся в два года (1994–1996 гг.). Но в конце 1995 г. президент рекомендовал перенести сроки выборов в местные представительные органы на декабрь 1997 г. «Томская Дума оказалась одной из первых, — свидетельствует Б. А. Мальцев, — кто принял решение продолжить свою работу. Но в короткий срок к нам присоединилось подавляющее большинство наших коллег из других регионов»¹, в том числе в Новосибирской области, где депутаты 27 декабря 1995 г. продлили срок своих полномочий с двух лет до трех лет и девяти месяцев. Среди неприсоединившихся оказались законодатели Алтайского края, которые на сессии 22 декабря 1995 г. постановили провести 31 марта 1996 г. выборы депутатов Алтайского краевого Законодательного собрания II созыва, и они состоялись в назначенный срок. В 1996 г. состоялись выборы Законодательного собрания Кемеровской области II созыва, где почти половину мест получили сторонники объединения «Народовластие — блок А. Г. Тулеева».

Тем временем на повестку дня встал вопрос о выборах глав администраций территории. Из ельцинских выдвиженцев первой волны (август–декабрь 1991 г.) ушли со своих постов руководитель Курганской области В. П. Герасимов (в августе 1995 г. «уступивший должность главы региона своему первому заместителю А. Н. Соболеву»), глава администрации Читинской области Б. П. Иванов и «начальник» Сахалинской области Е. А. Краснов². Выборы губернаторов назначили на 1996 г. Но особо приближенным и надежным по личным их просьбам разрешили избраться и тем самым приобрести легитимность у подведомственного населения в 1995 г. По этому поводу В. М. Кресс вспоминал: «В Новосибирской области был тогда главой Иван Иванович Индинок. Он тоже добивался выборов в декабре. Мы договариваемся наутро встретиться с Илюшиным и Филатовым. Как сейчас помню, идем с Индинком по Красной площади в Кремль, я Индинку говорю: “Слушай, Иван, может, зря мы это делаем? Сейчас

¹ Мальцев Б. А. Слово о жизни... С. 248.

² См.: Зенькович Н. А. Губернаторы новой России... С. 84, 173, 229.

пробьем указ, а нас не выберут!” Индинок мне говорит: “Ты что, Виктор, ну кого в Томске избирать, кроме тебя? И кого в Новосибирске, кроме меня?”¹. В свою очередь, И. В. Лихоманов заметил: «Президент вынужден был пойти навстречу желанию региональных элит получить определенную независимость от центра. Дело в том, что личный рейтинг Ельцина к осени 1995 г. упал настолько низко, что его шансы победить на выборах казались нереальными. Только заключив союз с губернаторами, опередившись на них в борьбе за власть, Ельцин мог на что-то надеяться. Поэтому в начале октября 1995 г. особым указом он разрешил в тринадцати регионах совместить выборы депутатов Государственной Думы с выборами глав региональных администраций»².

Успешно и одновременно через эту процедуру 17 декабря 1995 г. прошли В. М. Кресс (Томская область), Л. К. Полежаев (Омская область) и Е. И. Наздратенко (Приморский край), уже в первом туре собравшие более 50 % голосов избирателей. Не повезло И. И. Индинку, который в декабре того же года во втором туре проиграл опальному В. П. Мухе, поддержанному местными коммунистами. Дополнительным фактором в пользу Виталия Петровича стал отказ Индинка участвовать в теледебатах с конкурентом под надуманным предлогом минирования его машины. «Это был грубый просчет штабистов Индинка, — вспоминает В. П. Муха, — лапидарный ход с этой заминированной машиной. Всем стало очевидно, что никакого минирования на самом деле не было, и за этим топорным фарсом скрывается либо его боязнь тягаться в сопредельное эфирное время с Мухой, либо элементарное пренебрежение аудиторией. А пренебрежение к себе или сомнения в своей способности отличить правду от лжи аудитория не прощает»³.

В 1996–1997 гг. победили на выборах: В. А. Бирюков (Камчатская область), А. А. Боковиков (Эвенкийский АО), Валентина Тадеевна Броневиц (Корякский АО), Р. Ф. Гениатулин (Читинская область), Б. А. Говорин (Иркутская область), В. И. Ишаев (Хабаровский край), В. Г. Малеев (Усть-Ордынский Бурятский АО), А. В. На-

¹ Цит. по: Никифоров С. Виктор Кресс... С. 106.

² Лихоманов И. В. «РЕГИОН 54»... С. 85.

³ Муха В. П. Портрет эпохи на фоне биографии... С. 166.

заров (Чукотский АО), Г. П. Неделин (Таймырский АО), Ю. В. Неелов (Ямало-Ненецкий АО), Ш. Д. Ооржак (Тыва), Л. Ю. Рокецкий (Тюменская область), И. П. Фархутдинов (Сахалинская область), А. В. Филипенко (Ханты-Мансийский АО), М. Е. Николаев (Якутия). Помимо Новосибирской области, еще в трех субъектах РФ «назначенцы» проиграли на выборах. В Алтайском крае председатель Законодательного собрания А. А. Суриков победил Л. А. Коршунова (в первом туре — 46,92 % против 43,39 %, во втором — 46,14 против 43,36 %). В Магаданской области В. И. Цветков победил В. Г. Михайлова. В Курганской области в ноябре 1996 г. в первом туре назначенный глава администрации А. Н. Соболев занял третье место, уступив председателю областной Думы О. А. Богомолу и директору автобусного парка А. Колташеву. Занявшие второе и третье место пытались сорвать второй тур голосования, сняв свои кандидатуры и сделав, таким образом, выборы безальтернативными. По решению областной избирательной комиссии второй тур состоялся, и был избран О. А. Богомол. Сторонники А. Н. Соболева пытались оспорить итоги выборов в связи с их безальтернативностью в Верховном суде РФ, но проиграли.

В 1997 г. завершилось противостояние в Кузбассе. В условиях резкого обострения ситуации в области А. Г. Тулеев уведомил президента РФ о своем решении баллотироваться на пост главы администрации Кемеровской области на выборах, назначенных на октябрь того же года. 1 июля 1997 г. Б. Н. Ельцин освободил от должности главы администрации М. Б. Кислюка, назначив его руководителем Федеральной службы РФ по регулированию естественных монополий на транспорте (пробыл в должности меньше года) и возложил обязанности главы областной администрации на А. Г. Тулеева. На выборах 19 октября 1997 г. за Амана Гумировича отдали свои голоса 94,56 % принимавших участие в голосовании.

А. Г. Тулеев применительно к изучаемому региону является, пожалуй, единственным примером харизматического лидера, повторяя отчасти президента Белоруссии А. Г. Лукашенко. В марте 1994 г. на выборах в Законодательное собрание Кемеровской области созданный им накануне блок «Народовластие» получил 63,3 % голосов. На выборах в областной парламент 29 декабря

1996 г. кандидаты от блока «Народовластие — Блок А. Тулеева» получили 53 % голосов. Выборы в областной Совет 18 апреля 1999 г. завершились убедительной победой «Избирательного блока А. Тулеева», кандидаты от которого победили в 34 из 35 округов — везде с результатом более 50 %, обойдя соперников в несколько раз. На выборах 1999 г. глава региона поддержал прокремлевское «Единство», обеспечив ему первое место по результатам голосования. «Таким образом, — делает вывод В. Е. Степанов, — к концу 1990-х годов маятник электоральных предпочтений в Кемеровской области качнулся от левых в центр, чему, на наш взгляд, в большой степени способствовал “фактор Тулеева”»¹.

Последовавшие одновременно и вслед за избранием глав администраций выборы в представительные органы территорий стабилизировали состав их депутатского корпуса за счет «крепких хозяйственников». По поводу персонального состава Томской областной Думы II созыва ее председатель Б. А. Мальцев с воодушевлением пишет, что ее «тотчас назвали “директорской” и, отчасти, справедливо. 90 процентов депутатского корпуса, действительно, составили первые лица предприятий, организаций и органов власти. Но какие это звучные и громкие для области имена! Президент Восточной нефтяной компании Леонид Иванович Филимонов, президент ОАО “Востокгазпром” Сергей Анатольевич Жвачкин [нынешний губернатор Томской области. — *Д. Ш. и М. Ш.*], руководитель Томского отделения Сбербанка Александр Андросов (плюс еще два банкира — Владимир Дурнев и Николай Потапов), директор “Томского инструмента” Сергей Николаевич Никитенко, директор Томского речпорта Владимир Анатольевич Кноль, директор предприятия “Томское пиво” Иван Кляйн, директор “Том-Маса” Евгений Васильченко, руководитель “Карьероуправления” Екатерина Мефодьевна Собканюк... Отряд глав городов и районов пополнили Даниленко, В. Шендель, которые вместе со старожилами (А. С. Макаровым, Н. Г. Грачевым, В. Меренковым) представляли две трети территории Томской области, 740 тысяч человек населения. Депутатом стал ректор Сибирского медицинского университета Вячеслав Викторович Новицкий —

¹ Степанов В. Е. «Фактор Тулеева» как направление формирования партийной системы на территории Кемеровской области в 1990-е годы // *Вопр. истории Сибири*. Омск, 2011. Вып. 2. С. 136–142.

единственный представитель вузовской науки в Думе... Владимир Михайлович Кондаков — главный инженер Сибхимкомбината»¹.

Среди 49 депутатов Новосибирского областного Совета, избранных на четыре года 21 декабря 1997 г., по роду деятельности руководители предприятий и организаций составили 20 чел. (40,8 %), представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов — 6 (12,2 %), работники промышленности, строительства, связи и транспорта — 10 (20,4 %), работники образования, культуры, науки и здравоохранения — 11 (22,5 %), представители общественных объединений — 2 (4,1 %); по образованию: с высшим образованием — 46 чел. (93,9 %), со средним и средним специальным — 3 (6,1 %), в том числе 4 кандидата, 2 доктора наук, 3 академика; по возрасту: до 30 лет — 3 чел. (6,1 %), 30–50 лет — 30 (61,3 %), старше 50 лет — 16 (32,6 %). Впервые в областной Совет не избрали ни одной женщины².

В областной Совет народных депутатов Амурской области II созыва 23 марта 1997 г. избрали 30 депутатов, в том числе 21 руководителя предприятий и организаций всех форм собственности (70 %), шесть работников здравоохранения и образования, пять работников сельского хозяйства. Средний возраст депутатов находился в пределах 50 лет³.

И уж совсем благостную картину являл Кузбасс. В выборах в областной Совет народных депутатов I созыва 18 апреля 1999 г. приняло участие 44,6 % избирателей. Победил «Избирательный блок А. Тулеева», завоевавший 34 мандата из 35⁴.

В областях, краях, республиках Азиатской России в конце 1990-х годов интенсивно осуществлялись разработка и принятие структуры администраций, положений об избирательных комиссиях, законов о выборах и статусе депутатов, глав администрации, о территориальных органах государственной власти и т. д. С другой стороны, политические элиты отдельных субъектов РФ пытались в традициях демократической «вольницы» конца

¹ Мальцев Б. А. Слово о жизни... С. 271–272.

² См.: Органы государственной власти Новосибирской области... С. 179.

³ См.: Представительные органы власти в Приамурье... С. 142.

⁴ См.: История Кузбасса: учеб. пособие. Кемерово, 2010. С. 155.

1980-х годов оказать воздействие на федеральное правительство. Так, в связи с дефолтом 1998 г. Законодательное собрание Алтайского края 4 сентября того же года приняло специальное заявление, в котором сформулировало следующие требования:

«— отставка Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина как главного виновника бед, который привел экономику России к развалу, а ее народ к нищете;

— смена антинародного курса социально-экономических реформ в интересах России и большинства ее населения;

— формирование правительства, которое способно профессионально заняться делом и вывести страну из тупика»¹.

Вслед за «Сибирским соглашением» в апреле 1995 г. на региональном совещании в Благовещенске создали Ассоциацию законодательных (представительных) органов государственной власти Дальнего Востока и Забайкалья, объединившую Республику Саха (Якутия), Приморский и Хабаровский края, Амурскую, Сахалинскую, Магаданскую, Читинскую области, Еврейскую автономную область, Агинский Бурятский, Корякский и Чукотский автономные округа. В учредительном договоре основными задачами объединения провозглашались:

«— правовое обеспечение участников Ассоциации в целях разрешения общерегиональных социально-экономических задач;

— координация деятельности участников в области правотворчества;

— согласованное совместное участие в подготовке проектов федеральных законов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

— организация и проведение научно-технических экспертиз;

— выработка и проведение согласованной бюджетной, экономической и социальной политики;

— создание законодательной базы в области национальной политики;

— осуществление взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации»².

¹ Грани времени: от краевого Совета к Законодательному собранию... С. 584.

² Представительные органы власти в Приамурье... С. 221, 222.

Впрочем, консолидировать политические элиты Азиатской России тогда не удалось. МАСС и Ассоциация медленно стагнировали. Выступая на заседании совета МАСС в феврале 2000 г., председатель Думы Ханты-Мансийского автономного округа С. С. Собянин отметил, что за последние четыре года участниками «Сибирского соглашения» было внесено 225 законодательных предложений и только 6 (3 %) из них принято Государственной думой¹. В Федеральном собрании РФ (Государственная дума, Совет Федерации) депутаты от территорий объединялись по партийному признаку, даже не попытавшись объединиться для формулировки и защиты региональных интересов по аналогии с дореволюционной Сибирской парламентской группой. Созданное в Государственной думе в 2000 г. депутатское объединение от сибирских территорий «Сибирское соглашение» просуществовало недолго. Объясняя причину этого, один из авторов данного исследования в 1995 г. писал: «В какой-то степени это связано с претензией технократической интеллигенции, малообразованной номенклатуры и управленцев на руководство обществом любыми средствами. Именно эти круги, как нам представляется, пытаются использовать козырную карту “защиты региональных интересов”. Успокаивает то, что номенклатурному варианту сибирской автономии объективно препятствует стремление отдельных территорий выжить и процветать за счет соседей. Сибиряки сегодня напоминают жадных медвежат из сказки, оказавшихся не в состоянии справедливо разделить головку сыра. В этих условиях ждать консолидации в борьбе за самостоятельность региона придется долго и надеяться на нее можно лишь при условии всеобщего обнищания и разорения. Нищим и убогим делить нечего»².

Третий этап выстраивания более эффективной с точки зрения властей административно-территориальной системы начался в 2000 г. в рамках централизации и концентрации власти в руках

¹ См.: Луков Е. В. Формирование организационной структуры... С. 80.

² Шиловский М. В. Общественно-политическое движение в Сибири второй половины XIX — начала XX в. Областники: учеб. пособие. Новосибирск, 1995. Вып. 1. С. 122–123.

федерального Центра через систему инициатив ставшего президентом В. В. Путина (образование федеральных округов; введение постов полномочных представителей президента в них; изменение принципа формирования Совета Федерации; новый порядок избрания глав субъектов Федерации; создание механизма досрочного прекращения функционирования региональных органов власти; приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным; укрупнение субъектов и т. д.).

Сам по себе федеральный округ — образование искусственное, не предусмотренное Конституцией РФ. Состав входящих в него территориально-административных образований (субъектов) не определяется их единством, экономическими связями, общей историей и т. д. Так, Дальневосточный федеральный округ образован в составе территориально-административных единиц, ранее входивших в соответствующий экономический район с добавлением Республики Саха. В состав Сибирского федерального округа не включили Тюменскую область с автономными округами, вошедшую в Уральский федеральный округ. Из последнего исключили Пермскую и Оренбургскую области, Республики Удмуртию и Башкирию, ранее входившие в Уральский экономический район. Таким образом, в настоящее время территориально-административное и экономико-географическое деление Сибири не соответствует историко-культурному и экономико-географическому критериям и очень сильно напоминает ситуацию, сложившуюся здесь в 1870–1880-е гг.

Характерно, что большую часть полномочных представителей президента, возглавивших администрации федеральных округов, составили выходцы из силовых ведомств. Одним из немногих исключений стал Сибирский федеральный округ, во главе которого поставили карьерного дипломата Л. В. Драчевского, который вел открытый образ жизни и посещал не только официальные мероприятия в Новосибирске, но и неофициальные. Однако, в 2004 г. ему на смену пришел бывший начальник Генерального штаба, генерал армии А. В. Квашнин с имиджем затворника. Следующая ротация «полномочных» на востоке России прошла летом 2010 г., и на эти должности в Новосибирске и Хабаровске были назначены местные губернаторы, соответственно, В. А. Толоконский и В. И. Ишаев. Последний в августе 2013 г. был отправ-

лен в отставку, а руководить развитием Дальнего Востока в должностях полномочного представителя и вице-премьера российского правительства президент назначил своего помощника, а до мая 2012 г. руководителя Минприроды Ю. Трутнева. Пребывание в должности В. А. Толоконского сопровождалось его противостоянием с губернатором Новосибирской области В. А. Юрченко, выдвинутым им же на эту должность, и завершилось 12 мая 2014 г. назначением Толоконского и. о. губернатора Красноярского края. Полномочным представителем президента в СФО тогда же был назначен первый заместитель министра внутренних дел, командующий Внутренними войсками МВД РФ генерал армии Н. Рогожкин.

Аппарат полномочных представителей постепенно сосредотачивал в своих руках не только контрольные функции, замкнув на себя федеральных инспекторов (бывших представителей президента) в субъектах Федерации, но и рычаги воздействия на местные органы государственного управления. Осуществлялось это путем организации при них управлений Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, Министерства юстиции, Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы по финансовому мониторингу и т. д. Полномочный представитель визировал представления на все награждения правительственными наградами с подведомственных территорий. Он занимался подбором руководящих кадров и прежде всего кандидатов на посты глав областных администраций.

Дальнейшим развитием института полномочных представителей президента РФ и в какой-то степени возвращением к дореволюционной практике создания наместничеств и региональных межведомственных комитетов стало создание специального ведомства — Минвостокразвития, руководство которым, наряду с осуществлением функций полномочного представителя президента в Дальневосточном федеральном округе (ДФО), возложили на В. И. Ишаева. Само министерство должно было находиться в Хабаровске. 31 августа 2013 г. взамен отправленного в отставку Ишаева полномочным представителем и одновременно вице-премьером правительства РФ назначен шеф Минприроды Ю. Трутнев. Что касается министерства, то его руководителем стал А. Галушко.

До Дальнего Востока такую схему управления впервые применили на Северном Кавказе, где бывший губернатор Красноярского края А. Г. Хлопонин одновременно стал полномочным представителем и вице-премьером. Но на Дальнем Востоке к этому добавили еще и региональное министерство. Созданная структура должна была ориентироваться на форсирование экспорта с Дальнего Востока в Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР) путем создания здесь территорий опережающего развития (ТОР), «...резиденты которых получают самые выгодные условия для ведения бизнеса. Цель — добиться, чтобы условия ведения бизнеса по отдельным показателям были, по крайней мере, не хуже, чем у страны-лидера по этому показателю в АТР»¹. Летом 2015 г. утверждены проекты трех дальневосточных ТОР с выделением из госбюджета на создание их инфраструктуры 6,2 млрд рублей. Согласно закону, подобные территории создаются по решению правительства сроком на 70 лет. На ТОРах действуют особые правовые регламентации: возможны льготы по уплате налога на имущество организаций и на землю, льготные ставки арендной платы за пользование недвижимостью, принадлежащей управляющей компании ТОР. В конечном счете концепция стратегии развития региона должна воплотиться в новом федеральном законе «О функционировании территорий опережающего развития на Дальнем Востоке»², который не принят до сих пор. Однако уже на стадии выработки основополагающих принципов организации ТОРов, по мнению ряда специалистов, была допущена принципиальная ошибка. В. К. Закусаев, Г. И. Бурдакова, Н. А. Кручак, считают, что «нужна особая модель (концепция) развития востока России с использованием ТОРов. Суть ее — создание территорий с особым режимом хозяйствования не на “пустом” месте под потенциальные возможности, а на базе действующих хозяйственных комплексов и систем, например, таких как Комсомольская промышленная агломерация и Сахалинская область»³.

¹ Крючкова Е. Минвостокразвития приросло территориями // Коммерсант. 2015. 31 марта.

² См.: Габуев А. Дорога к Дальнему // Коммерсант Власть. 2014. 24 февраля. С. 9–11.

³ Закусаев В. К., Бурдакова Г. И., Кручак Н. А. Территории опережающего развития: работа над ошибками // ЭКО. 2015. № 2. С. 86.

Еще одним эффективным средством воздействия на региональную власть стала налоговая реформа. Оценивая ее промежуточные результаты к середине 2006 г. председатель Счетной палаты С. В. Степашин резюмировал, что в результате в 2002–2005 гг. региональные бюджеты потеряли почти 600 млрд рублей доходов, а приобрели новые налоговые поступления на сумму всего 52,9 млрд. Правительство может компенсировать субъектам бюджетные потери, но компенсации зачастую неадекватны. Так, в 2006 г. бюджет Магаданской области из-за налоговых инноваций потерял 349,9 млрд рублей, а получил компенсацию всего на 19,6 млрд (5,6 % от потерянного)¹.

Крайне негативно отразилось на материальном положении сибиряков и дальневосточников, проживающих в дотационных регионах, принятое в 2004 г. решение правительства о передаче последним финансирования ряда социальных льгот с одновременной заменой их денежными выплатами (монетизация). Мощные протестные акции заставили 10 глав межрегиональной ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье» по инициативе В. И. Ишаева и В. М. Штырова направить президенту РФ обращение с выражением протеста против этой акции (его не подписали главы Приморского края и Чукотского АО С. М. Дарькин и Р. А. Абрамович). Комментируя произошедшее, В. М. Штыров квалифицировал соответствующий законопроект как «скачок назад»: «Это даже не XX век, а XVIII или XIX. Все революции случались именно тогда, когда отдельно взятый гражданин чувствовал себя совершенно незащищенным»². Последствий акция не имела.

Приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным коснулось прежде всего республик (Якутия, Тува, Бурятия). Например, тексты Конституции Республики Саха (Якутия) (РС (Я)) 1992 г. и в редакции 2002 г. по ряду положений отличны. Изъяты из Основного закона такие положения, как: «республика является суверенным государством», «природные ресурсы, находящиеся на территории Якутии — собственность республики», «Якутия — самостоятельный участник международных и внешнеэкономических связей». Пересмотрены предметы

¹ См: Ведомости. 2006. 20 июня.

² Зенькович Н. А. Губернаторы новой России... С. 561–562.

исключительного ведения республики, и ее полномочия приведены в соответствие с положениями Конституции РФ и федеральных законов. В частности, подверглись редакции положения о верховенстве Конституции РС(Я) на ее территории, о ратификации органами власти республики законов РФ, о недопущении образования властных структур, не относящихся к юрисдикции РС(Я). «Тем не менее, — отмечает Е. Г. Маклашова, — несмотря на достаточно жесткое давление центральной власти на регионы с “просьбой” привести свое законодательство в соответствие с федеральным, республиканская власть все-таки сделала попытку сохранить, хотя бы частично, достигнутое в государственном строительстве республики за годы суверенитета. В частности, исключив заявление о суверенности республики и ее власти, в первой же статье КРС(Я) устанавливается определение понимания суверенитета республики, а с точки зрения отношений республики и Центра отстаивается конституционно-договорной принцип их построения. Более того, республиканский законодатель, чувствуя изменение подхода к управлению территориями, в том числе в области административно-территориального деления страны, и опасаясь за политический статус республики, постарался сохранить и даже усилить статьи о политико-правовом положении республики. Так, например, появились положения о невозможности изменения национально-государственного статуса без согласия населения, выраженного на соответствующем референдуме и т. п.»¹.

Важным рычагом усиления вертикали исполнительной власти применительно к субъектам РФ стало изменение порядка назначения и освобождения от должности руководителей их органов внутренних дел в 2000–2001 гг. и создание главных управлений МВД по федеральным округам в 2000 г. (ликвидированы в мае 2014 г. за исключением Северного Кавказа). Первым шагом стало изъятие у регионов права согласовывать освобождение от должностей местных руководителей внутренних дел в июле 2000 г. В августе 2001 г. в закон «О милиции» внесены еще две важные поправки. Согласно первой, руководителей региональ-

¹ Маклашова Е. Г. «Центр–Регион» в новой системе координат // Россия и Якутия: сквозь призму истории. Якутск, 2007. С. 215.

ных структур органов внутренних дел стал назначать и освобождать от должности президент РФ по представлению министра внутренних дел, которому перед представлением соответствующей кандидатуры предписывалось лишь выяснить мнение главы администрации территории о нем. Вторая поправка касалась начальников милиции общественной безопасности, которых получил право назначать и освобождать от должности федеральный министр внутренних дел по представлениям начальников ГУВД и УВД регионов, согласованных с губернаторами.

Наиболее спорным среди перечисленных выше мероприятий стал процесс укрупнения субъектов. Первоначально предполагалось, что административно-территориальное деление будет сориентировано на созданные в 2000 г. федеральные округа. Тогда следовало бы определить их правовой статус как территориально-политических образований в составе РФ, а в перспективе внести изменения в Конституцию РФ¹. Но с точки зрения действующего Основного закона изменить конституционно-правовой статус субъекта РФ на статус иной территориальной единицы невозможно вследствие конституционного установления о том, что в составе территории РФ не указано никаких иных частей суши, кроме территорий ее субъектов (ч. 1 ст. 67). Субъектный состав РФ прямо установлен в ее Конституции (ч. 1 ст. 65). Таким образом, «изменение статуса субъекта РФ на статус суверенного государства, равно как и на статус иной, не государственно-территориальной единицы Российского государства, невозможно в условиях действующей правовой системы России»².

Преодолеть конституционное ограничение позволил Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», предусматривающий, что образование нового региона может быть осуществлено в результате объединения двух и более регионов *(но не путем разделения существующего региона на два новых или выделения нового из состава существующего* [выделено

¹ См.: Медведев Н. П. Политическая регионалистика. М., 2002. С. 85.

² Чертков А. Н. Изменение конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации // Журн. рос. права. 2013. № 11. С. 21.

нами. — Д. Ш. и М. Ш.]), которые обязательно должны иметь общую границу. Объединяться можно, а разъединяться нельзя, хотя в предшествующие периоды российской истории данная процедура осуществлялась регулярно. Поэтому даже теоретически, например, Ханты-Мансийский автономный округ (ХМАО) при численности населения в 1,5 млн чел. должен оставаться в составе Тюменской области и, более того, объединиться с ней, хотя по количеству жителей он ее превосходит, как и ряд других сибирских субъектов (все республики, Томскую и Читинскую области).

Непосредственно за Уралом первыми объединились Красноярский край, Таймырский и Эвенкийский автономные округа. Им удалось получить за эту акцию гораздо больше от федерального Центра, чем первопроходцам — Пермской области и Коми-Пермяцкому АО. Согласно указу В. В. Путина от 12 апреля 2005 г., правительству предписывалось содействовать освоению Ванкорского нефтегазового месторождения в 2005–2008 гг., обеспечить начало эксплуатации Богучанской ГЭС в 2010 г., а также выделить средства на реконструкцию аэропортов Красноярска и Хатанги, строительство первой очереди транспортного обхода Красноярска с мостом через Енисей, первой очереди автодороги Канск–Абан–Богучаны, а также содействовать переселению жителей новообразования из районов Крайнего Севера. Еще одним результатом акции стало разрешение проблемы Норильского ТПК, анклава Красноярского края внутри территории Таймырского АО.

Далее произошло относительно бесконфликтное объединение Корякского автономного округа с Камчатской областью и Агинского Бурятского округа с Читинской областью. Тяжело шло слияние Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (УОБАО). Процесс начался еще в 2004 г., но при тогдашнем главе областной администрации Б. А. Говорине его не удалось реализовать. Правда, выступая в мае 2005 г. в Чите, он предложил объединить в единый субъект РФ Иркутскую область, УОБАО и Республику Бурятию. Кроме того, губернатор предложил профинансировать из федерального бюджета 25 объектов и передать новому территориально-административному образованию права на 15,5 % госпакета акций ОАО «Иркутскэнерго». УОБАО согласие на интеграцию оценил в 8 млрд рублей.

Вновь к проекту вернулись после замены в августе 2005 г. Б. А. Говорина А. Г. Тишаниным. Вот как описывает последующее развитие событий В. Иванов: «Несмотря на сопротивление бурятских националистов (кстати, впервые титульный народ поглощаемого округа по-настоящему попытались расшевелить националистической контркомпанией, есть достоверная информация, что ею управляли из Бурятии, по крайней мере, оттуда завозилась соответствующая контрпродукция) и довольно недружественные отношения нового областного руководителя с частью национальной элиты, референдум удалось организовать. Пришлось постараться и Тишанину, и, безусловно, его окружному коллеге Валерию Малееву, и руководству федеральных структур, и мэрам и т. д. Не обошлось и без очередного Указа Президента — дали столько, сколько посчитали нужным»¹. В апреле 2006 г. на референдуме за объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа проголосовали 89,76 % избирателей области, пришедших на избирательные участки². С 1 января 2008 г. объединение формально завершилось.

И последними на территории Азиатской России объединились Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ, образовав 1 марта 2008 г. Забайкальский край. Акция стала возможна благодаря договоренности глав администраций Р. Ф. Генатулина и Б. Б. Жамсуева, достигнутой 4 апреля 2006 г. о создании двухсторонней рабочей группы по вопросам объединения двух территорий. В ноябре того же года они пришли к соглашению, одобренному президентом В. В. Путиным, об объединении.

В плане укрупнения субъектов федерации предполагалось также объединить Республику Алтай (РА) с Алтайским краем. Процесс остановился после избрания Президентом РФ Д. А. Медведева. Сыграло тут свою роль и то обстоятельство, что в случае с Горным Алтаем речь шла не об автономном округе, а субъекте с более высоким статусом — республике. Учитывалось и сугубо негативное отношение титульного этноса к предполагаемой процедуре, а также заявление избранного в декабре 2005 г. главы РА

¹ Иванов В. Путин и регионы... М., 2006. С. 196–197.

² См.: Зенькович Н. А. Губернаторы новой России... С. 473.

А. В. Бердникова о том, что он будет отстаивать сохранение статуса территории, как самостоятельного субъекта Российской Федерации.

Особого внимания заслуживает продолжившийся в рамках реализации проекта укрупнения конфликт между Тюменской областью (Югом) и входившими в ее состав автономными округами (Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким), начавшийся еще в 1994 г. Трудно объяснить, почему автономные округа, по Конституции 1993 г. отнесенные к равноправным субъектам РФ, одновременно должны входить в состав других формально равноправных субъектов. К тому же, в отличие от ситуации в Красноярском крае, ХМАО и ЯНАО были многонаселенными и экономически развитыми территориями. Попытка разрешить ситуацию в отношении ЯНАО смещением в феврале 1994 г. его главы Л. С. Баяндина «за систематическое превышение полномочий и совершение действий, направленных на дискредитацию органа исполнительной власти округа» эффекта не дала. Назначенный на его место заместитель главы администрации Тюменской области, уроженец Салехарда Ю. В. Неелов продолжил борьбу «за независимость». Его позиции укрепились после избрания в Совет Федерации.

После избрания Дума ЯНАО в декабре 1994 г. утвердила его Устав, а Ю. В. Неелов подписал документ без согласования с областными властями. Под нажимом из Тюмени действие Устава приостановили, но после того как областной Устав в сентябре 1995 г. приняли без учета мнения автономных округов, окружной Устав вступил в законную силу. Окружная Дума обратилась в Конституционный суд РФ с запросом по поводу соответствия Основному закону ряда положений областного Устава. К запросу присоединились и парламентарии ХМАО. После рассмотрения дела суд предложил области и округам самостоятельно урегулировать разногласия.

Ситуация еще больше обострилась в 1996 г. в связи с отказом округов принимать участие в выборах главы областной администрации. Попытка надавить на ямальцев закончилась принятием Думой ЯНАО 17 декабря 1996 г. окончательного решения в выборах не участвовать. Областные выборы 22 декабря прошли без избирателей Ямало-Ненецкого АО, а в повторном голосовании

отказался участвовать и Ханты-Мансийский АО, поэтому тюменский губернатор Л. Ю. Рокецкий избирался только жителями юга области. В результате длительных переговоров в апреле 1997 г. был подписан договор о сотрудничестве между тремя заинтересованными субъектами, в соответствии с которым создавались координационные органы из представителей законодательных и исполнительных органов власти. В свою очередь, Конституционный суд РФ в июле 1997 г. подтвердил, что ЯНАО является государственно-территориальным образованием. «Таким образом, с позиций Конституции РФ Ямало-Ненецкий автономный округ, входящий в состав Тюменской области, и до сих пор представляется специфическим региональным объектом государственного управления. В нем сочетаются, с одной стороны, значительная самостоятельность в принятии собственных решений органами государственной власти при регулировании общественных отношений на собственной территории, а с другой — необходимость корректировки данных решений с учетом общих интересов автономии и области, а также развивающихся взаимодействий с последним»¹.

Компромисс был достигнут подписанием 9 июля 2004 г. договора между органами государственной власти трех территорий, возможность появления которого предусматривалась п. 4 ст. 65 Конституции РФ. Согласно условиям договора, ХМАО и ЯНАО обязались передавать Югу ежегодно около 20 млрд рублей до 2011 г. из своих налоговых ресурсов². В 2011 г. договор был пролонгирован.

«Объединение богатого региона с бедным само по себе денег не прибавит, — замечают московские специалисты. — Изменяются лишь маршруты движения бюджетных средств. Почему объединенная экономика будет развиваться лучше, не объясняется — в экономические и финансовые блага укрупнения предлагается верить. Задача региональной власти — не управление экономикой, а обслуживание населения. Однако нет весомых доводов в пользу того, что оно будет лучше в укрупненных субъ-

¹ История Ямала... С. 258.

² См.: Пространство, люди, экономика Югры. Социально-экономическая трансформация Ханты-Мансийского автономного округа. М., 2007. С. 383–387.

ектах. Более того, в рамках укрупненных регионов обязательно снизится доступность верхнего этажа власти (в силу даже географических изменений). Проблема же “бедных” субъектов относится к сфере ответственности Центра, является проблемой федерального уровня и не должна перекладываться на соседние регионы»¹.

Укрупнение субъектов выглядело логичным, когда в состав многонаселенного и экономически развитого региона (донора) включались малонаселенные и слабо развитые в экономическом отношении автономные округа. Но оставался открытым вопрос о перспективах развития аборигенных этносов, в интересах которых в 1930-е годы создавались национальные округа. В 1991–1998 гг. происходила беспрецедентная капитализация экономики Севера, и проявлялось открытое пренебрежение к интересам коренных малочисленных народов (КМН). В 1998 г. в результате борьбы КМН за свои права произошел возврат к специальному нормативно-правовому регулированию развития этих этносов, стали заметными зачатки адресного государственного протекционизма и партнерских отношений².

Для сохранения традиций и привычного уклада жизни аборигенов только в Ханты-Мансийском автономном округе с 2001 г. принято более 40 нормативных актов: «О языках коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа», «Об общинах коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе», «Об охоте и охотничьем хозяйстве на территории Ханты-Мансийского автономного округа», «О рыболовстве», «О традиционных видах деятельности коренных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе», «О программе социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа на период с 2002 по 2006 годы», «О территории традиционного природопользования в Ханты-Мансийском автономном округе», «О родовых угодьях в Ханты-Мансийском авто-

¹ Пространство, люди, экономика Югры... С. 281–282.

² См.: Вейсман Г. З. Направления социально-экономической политики развития коренных малочисленных народов Севера: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2002; Пахомов В. П., Логинов В. Г. Социально-экономическое развитие коренных этносов в рыночных условиях. Екатеринбург, 2003.

номном округе», «О национальных предприятиях в Ханты-Мансийском автономном округе», «О фольклоре», «Об оленеводстве на территории Ханты-Мансийского автономного округа» и т. д.

Перечисленными законами определен и закреплён статус коренных малочисленных народов Севера как коренного населения. В Уставе ХМАО установлен институт представительства интересов этих народов через Ассамблею представителей коренных малочисленных народов Севера Думы ХМАО, выработан и закреплён порядок организации местного самоуправления коренными малочисленными народами Севера в местах их компактного проживания, разработан механизм взаимоотношений между субъектами, осуществляющими хозяйственную деятельность на территориях традиционного проживания, и коренными малочисленными народами¹.

Однако, как образно заметил применительно к ЯНАО В. Н. Гриценко: «Специфика Ямальского Севера, в частности, состоит в том, что для новоприбывшего населения глобальные проблемы состояния природной среды, традиционного хозяйства, здоровья, воспитания и получения образования могут быть неприятными или очень неприятными. Для самих же аборигенов существующие устойчивые тенденции грозят полной катастрофой... Коренные народы Севера не только потому коренные, что раньше прочих появились на территории ЯНАО, но и потому, что никогда не уйдут отсюда»². Как будут решаться национальные вопросы в укрупнённых субъектах, никто из инициаторов, вольных и невольных участников процесса укрупнения, внятно не предложил.

К тому же укрупнение негативно воспринималось представителями и территориальными образованиями ряда титульных этносов региона. Применительно к Якутии местными исследователями фиксируется «определённое беспокойство по поводу возможности “потерять” государственность Якутии. Понятно, что большую часть опрошенных (64,9 %), кого волнует судьба республики, составили представители народа саха. Вместе с тем подобное же чувство испытывали каждый третий русский

¹ См.: ЭКО. 2004. № 12. С. 53.

² Гриценко В. Н. История Ямальского Севера. Омск, 2004. Т. 2. С. 314.

(35 %), каждый четвертый представитель малочисленных народов Севера (25 %) и других народов Якутии (23,1 %). Кроме того, в общественном мнении республики совсем непросто и неоднозначно воспринимается процесс “укрупнения” регионов и присоединения одних субъектов Федерации к другим, когда, как правило, “поглощаются” национально-территориальные образования»¹.

Проблематичными представляются попытки дальнейшего укрупнения. Более крупные национально-территориальные образования (Республика Алтай, Республика Хакасия, Республика Бурятия и т. д.) предельно четко выразили негативное отношение к этому. Отсутствуют нормативная база и научные наработки относительно критериев создания укрупненных субъектов из существующих краев и областей. Неоднократные призывы губернатора Кемеровской области А. Г. Тулеева к «объединению» (под его руководством) к Алтайскому краю, Томской и Новосибирской областям не получили положительной реакции.

В стратегической перспективе, как считают правоведы, «принятие и реализация федерального конституционного закона о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ может стать значимым способом изменения субъектного состава Российской Федерации. Стратегической целью этого видится поэтапное формирование единого статуса субъектов РФ как государственно-территориальных единиц, построенных на основе комплексно-территориального принципа. Изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ в случае принятия соответствующего закона может стать значимым направлением совершенствования субъектного состава Российской Федерации, прямо предусмотренным в Конституции РФ»². Последний раз о возможном слиянии субъектов президент В. В. Путин упомянул 20 декабря 2012 г.: «Меньше всего нам нужно напряжение в этой сфере. Задачи в этой области могут быть решаться только субъектами федерации. С социально-экономической точки зрения ино-

¹ Игнатъева В. Б. Федеративная природа Российского государства и проблемы развития народов России // Россия и Якутия: сквозь призму истории. Якутск, 2007. С. 204–205.

² Чертков А. Н. Изменение конституционно-правового статуса... С. 26.

гда есть смысл говорить об укрупнении, чтобы субъект был в состоянии отвечать на вызовы времени»¹.

Федеративный характер РФ, казалось бы, должен исключать назначение глав территорий президентом, тем не менее до 1996 г. они становились во главе регионов на основании указов последнего. Затем их стали выбирать местные жители, а 8 декабря 2004 г. В. В. Путин инициировал поправку в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Теперь предложения по кандидатуре главы региона должны были вноситься президентом в законодательный орган субъекта за 35 дней до истечения срока полномочий действующего губернатора, а парламент в течение 14 дней должен рассмотреть его кандидатуру.

Как нам представляется, окончательное решение по этому поводу президент принял после избрания в мае 1998 г. губернатором Красноярского края А. И. Лебеда и в марте 2004 г. на пост главы администрации Алтайского края популярного артиста эстрады, уроженца территории М. С. Евдокимова. В первом случае четырехлетнее правление генерала, по мнению экспертов, было явно неудачным. Как отметил Н. А. Зенькович, А. И. Лебедь «поставил рекорд по смене своих заместителей и начальников управлений — за время его губернаторства на этих должностях побывало около 70 человек»². Весной 2002 г. в крае начались массовые протестные акции, вызванные невыплатой заработной платы и существенным снижением уровня жизни. Губернатор погиб в авиационной катастрофе 28 апреля 2002 г.

Триумфальный успех на выборах М. С. Евдокимова объясняется протестным голосованием жителей Алтая, оказавшихся в условиях аграрной специализации края в ситуации острого социально-экономического кризиса, который связывался с чи-

¹ Цит. по: Беляева О. М. Субъекты Российской Федерации: история объединительного процесса 2003–2008 гг. // История государства и права. 2014. № 2. С. 14.

² Зенькович Н. А. Губернаторы новой России... С. 252.

новничьим беспределом бывших партноменклатурщиков. Во время одной из встреч с избирателями Евдокимов заявил: «Сегодняшний чиновник — это не просто чиновник. Это вор в законе. И отучать его непросто, будет много визга... Но отучать будем!»¹.

В марте 2004 г. в числе семи претендентов М. С. Евдокимов баллотировался на пост главы администрации края и вместе с действующим руководителем территории А. А. Суриковым вышел во второй тур. Попытки переломить ситуацию путем дискредитации основного претендента командами пиарщиков, срочно прибывшими в Барнаул из Москвы и Новосибирска, эффекта не имели. За день до голосования состоялась встреча А. А. Сурикова с В. В. Путиным, показанная по всем федеральным телеканалам, в ходе которой президент «дал понять, что поддерживает действующего главу администрации»². Тем не менее 4 апреля 2004 г. во втором туре за М. С. Евдокимова отдали голоса 49,53 % избирателей, за А. А. Сурикова — 46,29 %. 14 апреля Михаил Сергеевич официально вступил в должность. Почти одновременно состоялись выборы в Алтайский краевой Совет народных депутатов, депутаты которого на сессии 13 апреля 2004 г. председателем избрали А. Г. Назарчука, бывшего директора совхоза, первого секретаря сельского РК КПСС, первого заместителя председателя крайисполкома. В 1989 г. он был избран депутатом Верховного Совета РСФСР, в октябре 1994 г. назначен министром сельского хозяйства и продовольствия РФ. В 1996 г. вернулся в Барнаул и был избран председателем краевого Законодательного собрания, в 2000 г. переизбирается на этот пост уже в краевом Совете народных депутатов³. А. Г. Назарчук стал основным оппонентом нового губернатора.

М. С. Евдокимов взял курс на кардинальную ротацию руководящего состава краевой администрации, выдвигая на вакантные должности людей, приглашенных из-за пределов края. Объясняя данное обстоятельство, в интервью журналисту Н. Пименову он

¹ Цит. по: Морозов В. П. Верх-Обское мое, Верх-Обское... Барнаул, 2010. С. 201.

² Зенькович Н. А. Губернаторы новой России... С. 130.

³ См.: Барнаул: Энциклопедия. Барнаул, 2000. С. 195.

сказал: «Край подошел к критической точке — когда риск того, что все рухнет в одночасье, стал реальностью. Функции старой системы управления в свое время переродились: она начала обслуживать только свои интересы. Решения, которые принимались, делались в интересах ограниченного круга людей. Во главе управления регионом стояла бывшая партэлита — особая каста “избранных”»¹. В свою очередь, депутаты в интерpellляции главе края от 29 декабря 2004 г. по этому поводу заявили: «Однако кадровая политика, проводимая администрацией, не оставляет места нашим ожиданиям. За непродолжительное время были уволены и смещены со своих постов заместители главы администрации края, председатели краевых комитетов по образованию, по здравоохранению, по социальной защите, по управлению имуществом, по жилищно-коммунальному и газовому хозяйству, по транспорту и дорожному хозяйству, а также руководители краевых организаций: Агентства по жилищному ипотечному кредитованию, Фонда имущества края, Территориального фонда обязательного медицинского страхования, многих государственных предприятий и акционерных обществ с участием края»².

Вслед за кадровыми назначениями новый губернатор в ноябре 2004 г. отказался подписать принятые краевым Советом законы о повышении заработной платы краевым чиновникам, в том числе в два раза себе и А. Г. Назарчуку. В свою очередь, депутаты приняли в конце 2004 г. упомянутую выше интерpellляцию с предложением к главе краевой администрации «дать пояснения в части проводимой кадровой политики на очередной сессии краевого Совета». Затем в начале марта 2005 г. к президенту В. В. Путину обратились руководители 21 краевого партийного и общественного формирования с жалобой на главу территории. Вслед за ними поставили вопрос о досрочном прекращении его полномочий в своих письмах большинство руководителей районных администраций. 31 марта краевой Совет по докладу главы администрации Алтайского края М. С. Евдокимова о деятельности администрации по социально-экономическому развитию Ал-

¹ Морозов В. П. Верх-Обское мое, Верх-Обское... С. 203.

² Грани времени: от краевого Совета к Законодательному собранию... С. 667.

тайского края (с которым глава так и не выступил, покинув сессию) признал эту деятельность неудовлетворительной.

В свою очередь, на пресс-конференции в Москве 2 апреля Евдокимов заявил, что уходить в отставку не будет, а принятое представительным органом решение объяснил происками своих политических противников во главе с А. А. Суриковым. С просьбой поддержать губернатора к президенту В. В. Путину обратились земляки Евдокимова — популярные артисты А. Панкратов-Черный, В. Золотухин и А. Михайлов. Но конфликт продолжал разгораться и 28 апреля 2005 г. депутаты краевого Совета, заслушав доклад главы администрации об итогах работы в 2004 г., вновь признали деятельность администрации неудовлетворительной (49 голосов из 56 присутствовавших). В свою очередь, Евдокимов предложил Счетной палате и Контрольному управлению президента провести в крае полномасштабную проверку. В мае 2005 г. он фактически обратился к депутатам с предложением начать переговоры о кадровом составе краевой администрации. «Однако председатель краевого Совета А. Назарчук заявил, что краевой Совет ни в каких мероприятиях, связанных с формированием новой администрации под руководством М. С. Евдокимова, участвовать не будет»¹.

Безусловно, Михаил Сергеевич не имел управленческого опыта и не мог организовать деятельность краевой администрации, у которой к тому же не было, как утверждали оппоненты, «внятной и подкрепленной материальными и финансовыми ресурсами программы развития края на ближайшую и долгосрочную перспективу»². Такая программа, по мнению последних, могла быть составлена только с их участием. Негативно влияли на управленческую деятельность губернатора и его частые отлучки в родовое гнездо — с. Верх-Обское почти за 200 км от Барнаула. В конечном счете все закончилось гибелью М. С. Евдокимова в автомобильной катастрофе 7 августа 2005 г.

А. И. Лебедь и М. С. Евдокимов, первый избранные первый — при поддержке бизнес-структур, второй — на волне про-

¹ Зенькович Н. А. Губернаторы новой России... С. 132.

² Грани времени: от краевого Совета к Законодательному собранию... С. 668.

тестного поведения населения, продемонстрировали управленческую некомпетентность. Смерть предотвратила их неминуемое поражение на очередных выборах, а верховную власть поставила перед проблемой установления жесткого контроля за процессом ротации губернаторского корпуса.

В рамках уже новых правил президент В. В. Путин 18 августа 2005 г. предложил Алтайскому краевому Совету кандидатуру А. Б. Карлина, уроженца Алтая, работавшего здесь в 1972–1986 гг. в органах прокуратуры, а затем одного из руководителей Генпрокуратуры РФ, начальника Управления администрации Президента РФ, для утверждения в должности главы администрации края, что и было сделано почти единогласно (один воздержался) 25 августа 2005 г.

Первым российским губернатором, наделенным полномочиями по новой процедуре, стал действующий глава администрации Приморья С. М. Дарькин. 4 февраля 2005 г. Законодательное собрание Приморского края 35 голосами из 36 утвердило его кандидатуру, внесенную на рассмотрение президентом В. В. Путиным. Вслед за ним на новый срок таким же образом были переизбраны: А. В. Филипенко (Ханты-Мансийский АО) 21 февраля того же года, Ю. В. Неелов (Ямало-Ненецкий АО) 9 марта, А. Г. Тулеев (Кемеровская область) 1 апреля. Первым из вновь избранно-назначенных в Азиатской России стал глава Иркутской области А. Г. Тишанин (ранее начальник Восточно-Сибирской железной дороги). 26 августа 2005 г. Законодательное собрание наделило его полномочиями 42 голосами из 44 присутствующих. Вслед за ним 24 ноября того же года во главе Тюменской области встал глава администрации Тюмени В. В. Якушев (городскую администрацию возглавлял с марта 2005 г., а до этого четыре года был вице-губернатором области).

Новый порядок наделения полномочиями губернаторов противоречил целому ряду положений Конституции РФ 1993 г., в частности, лишая граждан права избирать региональные органы власти и управления (ст. 32, ч. 2), наделяя президента правом распускать законодательные органы субъектов Федерации после неоднократного отклонения ими кандидатур, предложенных главой государства, и тем самым нарушается принцип разделения властей (ст. 10). «Особый интерес вызывает позиция Консти-

туционного суда РФ, — замечает в связи с этим А. Г. Аникевич, — который 21 декабря 2005 г. принял постановление по анализируемому закону. Конечно же, закон этот признан вполне конституционным, хотя аргументацию такого вывода признать основательной невозможно. Не вдаваясь в явные “софизмы” приводимых высоким Судом доказательств, напомним лишь один весьма “щекотливый” момент: в январе 1996 г. тот же Конституционный суд однозначно признал неконституционной норму устава Алтайского края, по которой глава администрации избирался не населением, а Законодательным собранием края. Тогда, десять лет назад, избранный таким путем губернатор был назван нелегитимным... Но за эти годы Конституция не изменилась... Изменилась сама тенденция властвования, причем в сторону значительного усиления исполнительной власти за счет законодательной и судебной»¹.

Еще раньше, 6 октября 1999 г., на основании внесенных изменений в тот же Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 1 ст. 19) президент получил право отстранять глав субъектов в связи с утратой ими его доверия. Первым этой экзекуции подвергся глава администрации Корякского АО В. А. Логинов, досрочно прекративший свои полномочия на основании указа В. В. Путина от 9 марта 2005 г. «в связи с утратой доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей». Следующим в 2010 г. стал глава Москвы Ю. М. Лужков, после чего формулировка «утрата доверия» и стала общеизвестной. Занимавший тогда пост президента РФ Д. А. Медведев подчеркнул, что может быть уволен руководитель любого российского региона, если к нему будет утрачено доверие со стороны руководства государства².

Следует указать на то, что вынужденные отставки глав регионов не всегда сопровождались внятным объяснением их причин ни в президентских указах, ни в комментариях высших

¹ Аникевич А. Г. Новые законы и демократия в России: проблемы несовместимости // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы: мат-лы Всерос. научно-практ. конф. Красноярск, 2006. С. 27.

² См.: Комсомольская правда. 2014. 19 марта.

должностных лиц, в частности полномочных представителей в федеральных округах. Так, в случае с В. А. Логиновым последний заявил: «Это несправедливо. Я сделал все, что было в моих силах, чтобы округ мог выжить. Ситуация действительно тяжелая, в этом смысле нет вопросов, но бывали ситуации хуже. И есть на сегодня регионы, где также замерзают поселки, но никого от должности не отстраняют»¹. С другой стороны, заместитель Логинова М. Соколовский в апреле 2005 г. был осужден на три года лишения свободы за превышение служебных полномочий, повлекшее тяжкие последствия. «Выступая с последним словом на судебном процессе, М. Соколовский выразил сожаление, что рядом с ним на скамье подсудимых нет бывшего губернатора В. А. Логинова, чья подпись стоит под постановлением о закупке топлива у московской компании, которой было перечислено 58 млн бюджетных рублей, но топливо так и не было завезено»². Объясняя ситуацию в отношении главы Корякского АО, В. Иванов пишет: «Конечно, Логинова можно было вызвать в Москву или в Хабаровск (к полпреду) и убедить написать заявление о добровольной отставке. Но с главой КАО решили не церемониться. Чтобы все убедились, что Центр может легко сместить даже избранного главу, если посчитает нужным. Думается, правда, что для показательной демонстрации следовало бы выбрать фигуру позначительнее. Вероятно в тот момент не нашлось никого другого, кого и нужно, и можно было снять открытым волевым решением»³.

Такая же ситуация сложилась в 2014 г. и с главой Новосибирской области В. А. Юрченко, которому в СМИ инкриминировались причастность к финансовым махинациям, кадровые просчеты, противостояние с полномочным представителем президента В. А. Толоконским. «Это не первый управленец в Новосибирской области, к которому выдвигались похожие претензии, но до этого они никогда не выносились в публичную плоскость. Здесь применен западный стандарт: человек вроде и

¹ Зенькович Н. А. Губернаторы новой России... С. 266.

² Зенькович Н. А. Губернаторы новой России... С. 267.

³ Иванов В. Путин и регионы... М., 2006. С. 220.

невиновен, но наносит ущерб репутации партии власти в широком понимании»¹.

16 января 2012 г. президент РФ Д. А. Медведев внес в Государственную думу законопроект, позволявший жителям регионов напрямую выбирать своих губернаторов сроком на пять лет, а политическим партиям — выдвигать кандидатов в губернаторы. Принятый закон вступил в силу 1 июня 2012 г.

Но и здесь единодушия не было. Осенью 2014 г. парламенты Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого и Ненецкого автономных округов, являющихся сложносоставными субъектами РФ, выступили с законодательной инициативой принятия закона, предусматривающего избрание их губернаторов местными законодательными органами из трех кандидатур, предложенных президентом РФ. Предлагать их президенту будут губернаторы «матрешек», т. е. Тюменской и Архангельской областей. Делается это якобы для наделения губернаторов арктической зоны, от которых зависит наполнение российского бюджета, особыми полномочиями². Более того, в конце 2014 г. в указанных округах, вернее, их законодательных органах, началось обсуждение вопроса о создании в арктической зоне РФ по аналогии с Северным Кавказом и Дальним Востоком, специального ведомства (министерства) во главе с главой ЯНАО Д. Н. Кобылкиным³.

«Таким образом, за два десятилетия власть губернатора Иркутской области совершила эволюцию от реальной независимости в решении внутренних вопросов и свободных выборов к безальтернативным представительским, и проведению политики исходя, в первую очередь, из интересов Центра. Вместе с тем, эта трансформация не вызвала у населения области особых возражений и протестов. Возможной причиной этого является отсутствие развитого регионального гражданского общества и разобщенность местных элит»⁴.

¹ Пучкин Д. Кадровые провалы привели к отставке // Комсомольская правда. 2014. 19 марта.

² См.: Регионам-донорам не хочется потрясений // Коммерсант. 2014. 11 ноября.

³ См.: Особый северный путь // Коммерсант. 2014. 20 ноября.

⁴ Зуляр Ю. А. Институт губернаторства... С. 79–80.

В конечном счете в первом десятилетии XXI века ситуация с управленческими структурами субъектов РФ стабилизировалась. Помимо уставов и избирательных законов, они приобрели гербы, гимны и флаги. В каждом субъекте РФ была создана своя наградная система. Так, например, в Кемеровской области местным Советом народных депутатов в 2001 г. принят закон «О наградах Кемеровской области», которым учреждены: золотой знак «Герой Кузбасса», ордена «Доблесть Кузбасса», «Ключ дружбы», «Золотой знак Кузбасса», медали «За особый вклад в развитие Кузбасса», «За веру и добро», «За достойное воспитание детей», «За честь и мужество», «За служение Кузбассу», «Материнская доблесть», «Надежда Кузбасса», «За бизнес во имя созидания». Кроме того, законом были сохранены существовавшие ранее звания «Почетный гражданин Кемеровской области» и «Лауреат премии Кузбасса».

Постепенно главы администраций трансформировались в губернаторов. Так, на сессии Новосибирского областного Совета 27 февраля 2004 г. внесено изменение в Устав области, в соответствии с которым должность высшего должностного лица территории стала именоваться «глава администрации (губернатор) Новосибирской области». На сессии 31 марта 2005 г. принят новый областной Устав, в соответствии с которым глава администрации стал однозначно именоваться «губернатором»¹. В Алтайском крае соответствующая поправка в Устав внесена краевым Советом народных депутатов 30 ноября 2007 г.² Областные и краевые администрации переименовывались в правительства, а руководители их структурных подразделений — в министров. В Новосибирске это произошло в 2010 г., в Алтайском крае в — 2015 г. Тогда же областной представительный орган переименован в Законодательное собрание. Алтайские депутаты следующим образом обосновывали в ноябре 2007 г. необходимость переименования представительного органа территории: «Важно подчеркнуть, что в действующем наименовании “Алтайский краевой Совет народных депутатов” акцент сделан на совещательный ха-

¹ См.: Органы государственной власти Новосибирской области... С. 211, 218.

² См.: Грани времени: от краевого Совета к Законодательному собранию... С. 680.

рактёр деятельности законодательного органа Алтайского края, что не в полной мере согласуется с принципами его самостоятельности в системе органов государственной власти Алтайского края и наличия собственных полномочий. Полагаем, что наименование "Алтайское краевое Законодательное собрание" отражает не только самостоятельность органа, но и другие основные принципы его деятельности, такие как коллективное, свободное обсуждение и решение вопросов, контроль за принимаемыми решениями, представление интересов избирателей и ответственность перед ними»¹.

Формирование новой политической элиты в посткоммунистический период осуществлялось на основе преемственности на персональном уровне. Поэтому в конце 1991 г. Сахалинская областная организация движения «Демократическая Россия» заявила: «Доминирующее положение в органах исполнительной власти областного, районного и городского уровней занимают бывшие функционеры КПСС и Советов, а такжехозноменклатура периода застоя. Высокооплачиваемые руководящие кресла в областном звене исполнительной власти получили многие бывшие партийные и советские функционеры. Аналогичная ситуация сложилась в городах и районах области. По согласованию с губернатором координационный совет Сахалинского отделения "Демократической России" совместно с районными организациями движения представил своих кандидатов на посты мэров по восьми районам и г. Южно-Сахалинску из числа наиболее профессионально подготовленных и активных членов "Демократической России". Однако они были отвергнуты даже в тех районах, где, по мнению губернатора, прежних руководителей нужно было срочно менять»².

Определенные изменения происходили в деятельности региональных парламентов. После избрания В. В. Путина президентом РФ началось реформирование избирательного законодательства с целью упорядочения партийной системы и унификации правил политического процесса на региональном уровне.

¹ Грани времени: от краевого Совета к Законодательному собранию... С. 681.

² Буянов Е. В. Становление и развитие многопартийности на юге Дальнего Востока России (1988–1995 гг.). Благовещенск, 2011. С. 152.

Первым был принят Федеральный закон «О политических партиях», вступивший в силу 14 июля 2001 г., согласно которому политические партии стали единственным видом избирательного объединения на федеральных и региональных выборах. Запрещалось создание межрегиональных и региональных партий, в региональных выборах могли принимать участие только региональные отделения федеральных партий. К тому же их численность должна была превышать 10 тыс. членов, а региональные объединения иметь численность не менее 100 чел. и функционировать не менее чем в половине субъектов РФ.

На основе внесения ряда существенных изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права участия в референдуме граждан Российской Федерации» с декабря 2003 г. вводилась пропорциональная система на всех выборах и по ней должно было избираться не менее половины депутатов регионального законодательного органа. В ряде регионов эта система использовалась с 1993 г. В частности, в Красноярском крае выборы 1997 и 2001 гг. проходили по мажоритарно-пропорциональной схеме (42 депутата, из которых 20 избирались по партийным спискам). По новым правилам, с 2004 г. количество депутатов в представительных (законодательных) органах государственной власти в субъектах РФ в СФО определялось следующим образом (в скобках — количество избираемых по округам и партийным спискам): Республика Алтай — 41 (20+21), Республика Бурятия — 66 (33+33), Республика Тыва — 32 (16+16), Республика Хакасия — 75 (37+38), Алтайский край — 68 (34+34), Красноярский край — 52 (22+30), Иркутская область — 45 (22+23), Кемеровская область — 36 (18+18), Новосибирская область — 98 (49+49), Омская область — 44 (22+22), Томская область — 42 (21+21), Читинская область — 42 (21+21), Агинский Бурятский АО — 18 (9+9), Таймырский АО — 14 (7+7), Усть-Ордынский АО — 18 (9+9)¹.

На выборные кампании разных уровней существенно повлиял процесс формирования многопартийной политической системы на общероссийском уровне. Проанализировавший избира-

¹ См.: Петров А. В. Становление многопартийности в сибирских регионах // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. «Политология. Религиоведение». Иркутск, 2007. Вып. 1. С. 91.

тельные кампании 1993–1999 гг. в Государственные думы РФ в Западной Сибири В. К. Козодой установил, что в ходе них подтвердилась «устойчивость политических предпочтений избирателей региона. Коренных перемен во взглядах не произошло, хотя, естественно, они не остались без изменений. Так, число избирателей, проголосовавших за коммунистические организации в целом по стране, уменьшилось более чем на 4 % и составило 28,18 %. Наибольшие потери понесли национал-патриоты: их поддержка уменьшилась почти вдвое: с 20,06 до 7,14 %. Налицо и падение влияния демократов: с 20,63 до 15,15 %. У центристов наоборот прирост, и притом весьма значительный: с 22,64 до 44,39 %»¹.

Но воспроизведенный выше срез политических предпочтений сибиряков не отражает реального состояния региональных отделений политических объединений и их зависимости от административного ресурса. Как заметил С. В. Новиков, современная многопартийность, «базирующаяся на конституционных нормах 1993 г., дает квазипартийную расстановку на местах». На практике же наблюдается вступление губернаторов «в ту или иную партию, доминирующую в центре [проправительственные «Демократическая Россия», «Единая Россия»], как демонстрация лояльности». В политической повседневности отсутствует региональная многопартийность и имеет место двухпартийная система, «где есть структуры государственной власти и организации в лице КПРФ»². К тому же население ориентируется в значительной степени на авторитет и популярность отдельных политических лидеров. «Политические партии в регионах, в том числе в Западной Сибири, — заключают А. Г. Осипов и В. И. Козодой, — остаются маловлиятельными и малочисленными. Они в большинстве своем весьма слабо участвовали и участвуют в избира-

¹ Козодой В. И. Проблемы становления многопартийной системы в Западно-Сибирском регионе и выборы депутатов Государственной думы в 1993–1999 гг. // Кто есть кто в Новосибирской политике: справ. Новосибирск, 2003. С. 264.

² Новиков С. В. Политические партии в период строительства управленческих структур в регионах Российской Федерации (на примере Омской области) // Социальные конфликты в истории России: мат-лы Всерос. науч. конф. Омск, 2004. С. 211–212.

тельных кампаниях в региональные представительные органы власти»¹.

Другой характерной особенностью избирательных кампаний постсоветского периода становится система, обеспечивающая победу того или иного претендента. Ее составными элементами являются, прежде всего, использование «административного ресурса», когда руководство настоятельно «рекомендует» или предписывает железнодорожникам, военным, бюджетникам и т. д. голосовать за того или иного кандидата. Предвыборная агитация превращается в массивную пиар-акцию, неизменными атрибутами которой становятся дискредитация конкурентов путем вброса в СМИ и посредством листовок компромата, позиционирование претендента как добропорядочного семьянина, патриота, инициативного руководителя, создание неравных условий в плане использования СМИ в агитационно-пропагандистских целях. Активно практикуется выдвижение «подставных» кандидатов, которые, оттянув на себя часть электората, накануне выборов снимают свою кандидатуру в пользу «сателлита», в интересах которого эта акция задумывалась. «Российская власть неизобретательна в борьбе с конкурентами, — заметил по этому поводу И. В. Лихоманов. — Сначала она пытается их купить, потом запугать, потом разорить, и, наконец, посадить. Хотя порядок использования указанных методов остается свободным»². И в качестве примера он ссылается на опыт одного из новосибирских предпринимателей, попытавшегося в 1995 г. баллотироваться на пост губернатора области. На фирмы, подотчетные ему, завели уголовные дела, заблокировали часть их счетов, за самим претендентом установили наружное наблюдение.

Сложившуюся практику проиллюстрируем на примерах различного рода региональных выборов. На состоявшихся в декабре 2005 г. выборах в Новосибирский областной Совет избрали 49 депутатов по одномандатным территориальным округам и 44 по партийным спискам. Последние представляли четыре партии:

¹ Осипов А. Г., Козодой В. И. Политический спектр (Формирование многопартийности в Западной Сибири (1986–1996)). Новосибирск, 2003. С. 334.

² Лихоманов И. В. «Регион-54»... 2009. С. 127.

«Единая Россия» — 19 чел., КПРФ — 13, «Аграрная партия России» — 7, ЛДПР — 5. Всего же в созыве 36 депутатов представляли «Единую Россию», 21 — КПРФ, 12 — «Аграрную партию России», 6 — ЛДПР. Остальные были самовыдвиженцами. По возрасту: старше 60 лет — 7 чел. (7,6 %), от 51 до 60 лет — 32 (34,4 %), от 41 до 50 — 36 (38,7 %), от 27 до 39 лет — 17 чел. (18,2 %). Среди избранных было пять женщин. По роду деятельности самой представительной являлась группа генеральных директоров, директоров и заместителей генеральных директоров из 48 чел. (57 %). 18 депутатов (20 %) были профессиональными политиками, уже работавшими на постоянной основе в областном Совете (председатель, заместители председателя, руководители и члены комитетов). Научно-образовательную сферу представляли шесть депутатов, включая ректора, директора школы, академика. Еще пятеро руководили крупными медицинскими учреждениями областного центра. В состав депутатского корпуса вошли четыре руководителя различных фондов, четверо возглавляли общественные формирования, трое представляли руководство Западно-Сибирской железной дороги. К числу рядовых тружеников можно отнести инструктора по спорту, директора дома культуры и журналиста¹.

Среди депутатов территориальных представительных органов, судя по составу Законодательного собрания Кемеровской области (1999 г.) и Новосибирского областного Совета II созыва (1997 г.), доминировали руководители предприятий различных форм собственности, их структурных подразделений и чиновники в возрасте 30–50 лет (57,8 % в первом случае и 54,0 % во втором)². Что касается партийного состава депутатского корпуса, то на выборах в Амурский областной Совет IV созыва в конце марта 2005 г. избирательный блок «Мы — за развитие Амурской области» получил 17,66 % голосов, «Единая Россия» — 16,26 %, КПРФ — 13,15 %, «Союз правых сил» — 12,70 %, «Российская партия пенсионеров» — 8,32 %, избирательный блок «За родное Приамурье» — 5,07 %, «Родина» — 4,02 %, ЛДПР —

¹ См.: Ведомости (Новосибирск). 2005. 30 дек.; 2006. 13 янв.; 2006. 25 апр.

² См.: АиФ в Кузбассе. 1999. № 16; Ведомости (Новосибирск). 1998. 9 янв.

3,63 %, «Аграрная партия России» — 2,48 %. Против всех проголосовало 13,49 % избирателей¹. В Законодательном собрании Алтайского края V созыва в 2008 г. были образованы следующие фракции: «Единая Россия» — 45 депутатов, «Справедливая Россия» — 9, КПРФ — 7, ЛДПР — 6 депутатов². Своеобразный рекорд в октябре 2008 г. был установлен на выборах в Совет народных депутатов Кемеровской области, где 35 депутатских мандатов из 36 получили кандидаты от «Единой России». Оппозицию должен был изображать представитель «Справедливой России», проректор Кемеровского государственного университета В. А. Волчек³.

В национальных образованиях региона, как можно судить по Верховному Совету Республики Хакасия и Верховному Хуралу (Великому Хуралу) Республики Тыва в 1990–2000-е гг., происходило увеличение доли руководителей предприятий и организаций среди народных избранников, а их средний возраст колебался в пределах 41,5–46,9 лет. Представительство хакасов сократилось с 14,1 % в 1990 г. до 10,6 % в 1997–2000 гг., в Тыве доля русскоязычных депутатов стабильно составляла 3 чел., что объясняется массовым оттоком русскоязычного населения из республики в результате межнациональных столкновений на рубеже 1980–1990-х годов. В тувинском двухпалатном парламенте, несмотря на существование смешанной избирательной системы, партийные фракции в рассматриваемый период не сложились. В Законодательной палате Великого Хурала II созыва (1998–2002 гг.) существовала единственная фракция «Единой России», а Палата представителей не имела партийного представительства. В Хакасии в декабре 2004 г. смешанную систему впервые применили при выборах в законодательный орган. В Верховный Совет РХ вошли представители пяти партий: «Единая Россия» набрала 23,17 % голосов, КПРФ — 18,32 %, блок «Хакасия» — 16,73 %, «Партия пенсионеров» — 7,87 %, ЛДПР — 6,54 %, «Родина» —

¹ См.: Представительные органы власти в Приамурье... С. 158.

² См.: Грани времени: от краевого Совета к Законодательному Собранию... С. 21

³ См.: История Кузбасса: учеб. пособие. Кемерово, 2010. С. 158.

5,35 %. Против всех подали голоса 10,85 % принявших участие в голосовании¹.

Последний в данном исследовании замер партийных пристрастий сибиряков и дальневосточников связан с выборами депутатов в Государственную думу Федерального собрания РФ в конце 2011 г. Как известно, победила на них «Единая Россия», получившая 61 % голосов. Следом идут КПРФ — чуть более 13 %, «Справедливая Россия» — 7,8 % и ЛДПР — 7,6 %. В Азиатской России наивысший показатель в пользу ЕР дала Тува (85 %), минимальный — Приморский край (33 %) и Новосибирская область (34 %), в Иркутской области единороссы получили 35 %, в Хабаровском, Алтайском, Красноярском краях и в Томской области — 37–38 %, в Магаданской, Сахалинской, Омской областях, Республике Хакасия, Ханты-Мансийском АО — 40–42 %. Выше общероссийского уровня они набрали на Чукотке (70 %), в Камчатском крае (63 %), Кемеровской области (65 %), Ямало-Ненецком АО (71,68 %). Коммунисты больше всего голосов набрали в Новосибирской области (30,25 %), в Магаданской, Сахалинской, Омской областях, Приморском, Красноярском, Алтайском краях, Республике Хакасия (23–26 %), меньше всего — в Республике Тува (3,93 %), ЯНАО (6,56 %), Чукотском АО (6,70 %), Камчатском крае и Якутии (по 9,04 %). ЛДПР добилась успеха в ХМАО, собрав здесь 23 % голосов, Амурской области (21 %), Хабаровском крае (20 %), Приморском и Забайкальском краях (по 19 %), Томской области и Еврейской АО (по 18 %), Магаданской, Сахалинской, Новосибирской, Курганской областях, Красноярском и Алтайском краях, Республике Хакасия (по 16–17 %). Меньше всего представители этой партии набрали в Туве (2,08 %), Якутии (8,47 %) и Бурятии (9,47 %). «Справедливая Россия» отличилась в Приморском крае (18 %), Красноярском и Алтайском краях (по 16 %), Хабаровском и Забайкальском краях, Республиках Бурятия, Хакасия, ХМАО, Томской, Омской, Тюменской, Курганской областях (13–14 %). Меньше всего она собрала в ЯНАО (4,7 %), на Чукотке (5,40 %), в Камчатском крае (6,32 %), Туве (6,71 %), Тюменской области

¹ См.: Тышта Е. В. Эволюция политического представительства в республиках южной Сибири в 1990–2000-х гг. // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. «История». 2013. № 6. С. 86, 87, 88–89.

(6,83 %), Кемеровской области (7,86 %) и Иркутской области (9,35 %)¹.

Более существенное отклонение от результатов выборов дают результаты голосования отдельными социально-территориальными группами. Так, в Новосибирской области за «Единую Россию» отдали свои голоса 33,24 % (в целом по РФ — 49,5 %), в Новосибирске — 28,41 %, в Советском районе города, где находится Новосибирский научный центр СО РАН и проживает основная часть его сотрудников, — 22,02 %, в студгородке Новосибирского государственного университета (НГУ) — 13,25 %. В то же время за КПРФ в области проголосовало 30,25 % избирателей (в РФ — 19,16 %), в Новосибирске — 35,18 %, в Советском районе — 39,17 % и студгородке — 33,69 %².

Приведенные данные подтверждают вывод В. И. Козодоя о том, что «партийное строительство в регионах находится в начальной фазе и носит циклический характер. Обычно к началу общероссийских избирательных кампаний оживляются или возникают заново небольшие местные объединения сторонников какого-либо политического лидера, являющиеся филиалами его столичной структуры. Затем партийная работа сходит практически на нет и возобновляется снова в начале нового электорального цикла»³. К тому же доминирующая в выборных кампаниях «Единая Россия» не является единым политическим объединением. Например, в Омском городском Совете неформальному внутрипартийному движению «Омская инициатива» принадлежит большинство депутатских мандатов; блок «Единый Владивосток» оформился в Приморском крае⁴.

Все это происходило на фоне падения избирательной активности сибиряков и дальневосточников. Так, на выборах в областной Совет Амурской области в марте 2005 г. приняло участие

¹ См.: Комсомольская правда. 2011. 6 дек.

² См.: Выборы в Государственную думу Российской Федерации в 2011 году: учебно-метод. пособие. Новосибирск, 2013. С. 140.

³ Козодой В. И. Формирование многопартийности в Западной Сибири 1988–1999 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Новосибирск, 2000. С. 26–27.

⁴ См.: Росс К. Партии в российских регионах: вымирающий вид? // Неприкосновенный запас. 2012. № 1. С. 18.

37,88 % чел. от внесенных в избирательные списки¹. На выборах губернатора Омской области в сентябре 2003 г. явка составила 44,9 %², на выборах мэра Новосибирска 4 апреля 2014 г. — «чуть более 30 %»³. 13 сентября 2015 г. в Новосибирской области на выборы депутатов Законодательного собрания и районных Советов пришло около 24 % имеющих право голоса. Подводя итоги выборов конца 2010-х годов в Алтайском крае, О. Н. Щенникова констатирует: «Последние выборы показали не просто отсутствие интереса к политике на местном уровне, но и стойкое нежелание принимать участие в электоральном процессе»⁴. К тому же «анализ основных направлений развития регионального парламентаризма, — констатирует А. И. Девятярова, — заданных новой нормативно-правовой базой, свидетельствует о постепенном устранении возможности существования непредсказуемых для государства субъектов массовой политики — общественных движений, блоков, разнообразных политических партий. Формируемая с начала 2000-х годов институциональная среда не позволила перечисленным субъектам выполнять роль активных политических субъектов в силу отсутствия необходимых ресурсов и/или стратегий. В результате значительная часть населения потеряла в их лице возможность принимать участие в управленческих процессах»⁵.

В 2013 г. произошел переход к новой системе организации выборов губернаторов и депутатов местных парламентов. Для первых стала необходима убедительная победа на выборах с

¹ См.: Представительные органы власти в Приамурье... С. 158.

² См.: Новиков В. С. Расклад персон и сил политико-административного влияния в ходе выборов губернатора Омской области (август-сентябрь 2003 г.) // Социальные конфликты в истории России: мат-лы Всерос. науч. конф. Омск, 2004. С. 209.

³ Вечерний Новосибирск. 2014. 11 апр.

⁴ Щенникова О. Н. Некоторые аспекты восприятия регионального парламента в массовом сознании жителей Алтайского края // Представительная и законодательная власть: история и современность: мат-лы научно-практ. конф. Барнаул, 2010. С. 433.

⁵ Девятярова А. И. Влияние трансформации механизмов формирования региональных парламентов на систему представительства // Представительная и законодательная власть: история и современность: мат-лы научно-практ. конф. Барнаул, 2010. С. 442.

предварительным назначением даже действующего главы администрации на должность и. о. губернатора. Тем самым претенденту обеспечивается половина успеха, поскольку все понимают, «что и. о. губернатора — это кандидат президента»¹. Применительно к кандидатам в народные избранники с этого времени применяется более жесткая процедура проверки избирательными комиссиями при регистрации списков политических партий, рассматриваемых как оппозиционные. Яркий пример дает ситуация списка демократической коалиции на базе «РПР-Парнас». В 2015 г. ее представители сдали в избирком 11 682 подписи из которых 1 487 признали недействительными. Для регистрации не хватило 420 автографов. Выяснилось, что более половины подписей признаны недействительными из-за ошибок сотрудников избиркома при их оцифровке, «например, паспорт, указанный в подписном листе и в цифровой версии, может отличаться на одну цифру»².

Реорганизация органов местного самоуправления началась в 1990 г. путем разделения их на представительные и исполнительные, ликвидации прежних управленческих структур (гор- и райсоветов, гор- и райисполкомов). Одновременно на альтернативной основе прошли выборы депутатов соответствующих Советов, которые действовали до ноября 1993 г. Народные избранники пытались усилить финансовую самостоятельность городов, особенно крупных, вернув в них значительную долю налоговых поступлений с их территории, традиционно уходящих в федеральные и региональные (областные) бюджеты. В связи с образованием районных администраций и администраций городов в конце 1991 г. Советы утратили часть своих полномочий, в частности, возможности влияния на кадровый состав исполнительной власти. После событий 3–4 октября 1993 г. появился указ

¹ Ростовский М. Путин: перезагрузка. Как Кремль намерен управлять Россией // Моск. комсомолец. 2015. 16–23 июля.

² Маркова В. Кто отказал «Парнасу» в Новосибирске? // Моск. комсомолец. 2015. 29 июля — 5 авг.; Малышев С. Независимый? Лишний! // Честное слово (Новосибирск). 2015, 5 авг.; Малкова Т. Кто в суд, кто на пикет // Ведомости (Новосибирск). 2015. 7 авг.

Президента РФ (Б. Н. Ельцина) от 26 октября того же года № 1760, прекративший деятельность местных Советов всех уровней, закрывший их счета в банках и передавший их функции соответствующим администрациям.

В общем виде законодательные основы местного самоуправления определяются в ст. 131 Конституции РФ 1993 г., в которой установлено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление рассматривается как одна из самостоятельных форм осуществления власти народом. Ратификация в апреле 1998 г. Европейской хартии местного самоуправления, казалось бы, привела к признанию ее верховенства над национальным законодательством и стала одним из условий вступления РФ в Совет Европы.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существенно увеличил число муниципальных образований в России и, казалось бы, воплощал основные принципы Хартии. Но на практике право формировать местный бюджет, владеть муниципальной собственностью и формировать выборные органы самоуправления имеют только муниципальные районы и городские округа. Однако, по мнению В. И. Клисторина, «на большей части территории страны наблюдается лишь формальное функционирование органов местного самоуправления, основная часть обязанностей которых заключается в исполнении государственных обязательств, переданных на муниципальный уровень и финансируемых из вышестоящих бюджетов транзитом через местные бюджеты»¹.

На примере современного Новосибирска А. П. Кулаев убедительно показал, что при росте числа вопросов местного значения, по которым у муниципальных органов имеются расходные полномочия (с 21 в 2003 г. до 45 в 2013 г.), реальные финансовые ресурсы сокращаются, растет внутренний долг и расходы на его обслуживание, а в результате «при действующем порядке фи-

¹ Клисторин В. И. Финансовые ресурсы местного самоуправления // ЭКО. 2014. № 9. С. 9.

нансирования бюджета города это означает, что местное самоуправление будет испытывать постоянный дефицит финансовых средств на решение вопросов местного значения даже по перечню, утвержденному федеральным законом»¹. Более того, финансовые средства крупных городов активно используются областными, краевыми, республиканскими властями для пополнения своих бюджетов. Как сообщалось в СМИ, «одно из непопулярных, но вынужденных решений правительства [Новосибирской области. — Д. Ш. и М. Ш.] — подготовка законопроекта о снижении отчислений от НДФЛ на 10 % для муниципальных образований. Это позволит привлечь в областной бюджет дополнительно 4,6 млрд рублей. Но, к примеру, в Новосибирске норматив от НДФЛ сокращен с 25 до 15 % — значит, городская казна «похудеет» на 3,5 млрд рублей. Если в сельских районах сокращение доходов от НДФЛ встретили относительно спокойно, то в Новосибирске оно вызвало резонанс»². К тому же Новосибирск, являясь донором, формирует 80 % бюджета области, а в городском остается лишь 17 % налогов³.

В качестве примера сошлемся на бюджет такого крупного города, как Бийск (220 тыс. жителей). Прогнозируемый общий объем доходов бюджета города в 2014 г. определялся в 2 485 654,8 тыс. рублей, в том числе безвозмездные поступления из бюджета Алтайского края — 1 191 995,8 тыс. рублей. Общий объем расходов — 2 758 610,8 тыс. рублей. Превышение расходов над доходами планировалось на сумму 272 956 тыс. рублей. Данное обстоятельство способствовало росту задолженности поселения по полученным кредитам. В 2014 г. их планировалось получить на сумму 626 174 тыс. рублей, причем на погашение уже взятых кредитов город предполагает выделить 510 млн.⁴ Ситуация разительно напоминает положение с финансами в крупных сибирских городах к 1917 г. Так, доходная часть бюджета Новониколаевска тогда планировалась в 1 973,6 тыс. рублей, а

¹ Кулаев А. П. Полномочия муниципальных органов управления — инструмент экономического развития территории // ЭКО. 2014. № 9. С. 56, 57, 58.

² Лаврова З. Развитие будет // Ведомости (Новосибирск). 2014. 24 окт.

³ См.: Пенсионер Сибири. 2015. № 16. С. 5.

⁴ См.: Муниципальный вестник: официальный печатный орган Администрации и Думы города Бийска. 2014. 25 июня. С. 4–5.

внешний долг по займам к началу указанного года составил 1 486,9 тыс.¹

Также Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вводил собственно понятие «муниципальное образование». Это городское, сельское поселение или несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная территория, предусмотренная федеральным законом. В их пределах и осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность и местный бюджет, действуют выборные органы местного самоуправления. «На деле, — как считает Т. И. Макогон, — самостоятельность органов местного самоуправления в России сегодня является скорее формальной, нежели реальной. Проблемы местного самоуправления в рамках конституционного процесса занимают подчиненное место по сравнению с проблемами разделения властей по горизонтали и по вертикали. Реформа местного самоуправления приняла унифицирующий характер и разворачивается в форме выстраивания вертикали власти и создания еще одного местного государственного уровня»².

Одинаковый набор полномочий для всех типов муниципальных образований создает серьезные проблемы, поскольку на практике возможности для их реализации неравны. Если большой город с достаточной налоговой базой с ними еще справляется, то небольшой поселок, не имеющий градообразующих предприятий и, соответственно, стабильных доходов, может их исполнять только с помощью дотаций.

В соответствии с законодательством в 1994 г. были созданы представительные (законодательные) органы городов и районов. В 1994–1995 гг. приняты их уставы. Главы администраций (мэры) начали избираться всенародным голосованием. Так, в Новосибирске, согласно его Уставу, принятому на сессии городского Совета 5 октября 1995 г., все представительные, исполнительные

¹ См.: Шиловский М. В. Развитие органов городского самоуправления Новониколаевска до конца 1919 года // Местное самоуправление и стратегия устойчивого развития крупного города: мат-лы междунаrod. научно-практ. конф. Новосибирск, 2004. С. 443–444.

² Макогон Т. И. Местное народовластие: констелляция формы и содержания // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. «История». 2013. № 5. С. 93.

и иные функции в поселении осуществляет муниципалитет, состоящий из главы городского самоуправления — мэра города, городского Совета и мэрии. К 2003 г. в состав мэрии входило 10 департаментов, 208 комитетов, управлений и отделов и 10 районных администраций¹.

Непосредственно в Новосибирской области на середину 2014 г. действовало 30 административных районов, 15 городов, 17 поселков городского типа, 428 сельских администраций. В ходе подготовки регионального закона об отдельных вопросах организации местного самоуправления (МСУ), который должен закрепить выбор районов и городов территории между избранием глав МСУ на основе прямого голосования населения и выборами их из числа депутатов, от прямых выборов отказались пять районов из 30 и четыре города из 15².

В Кемеровской области в 2004–2005 гг. сформировали новые муниципальные образования, закрепленные областным законом «О статусе и границах муниципальных образований в Кемеровской области». Статус городских округов получили все существовавшие городские муниципальные образования — 15 городов. Статус муниципального района сохранили все 18 сельских районов территории. Вновь были созданы 22 городских поселения (рабочие поселки, районные центры и некоторые города) и 167 сельских поселений. В целом, если до реформы в области насчитывалось 34 муниципальных образования, то в результате ее проведения их стало 223³.

В Республике Бурятия в систему муниципальных органов власти вошли представительные (Дума, Хурал, комитет самоуправления, волостное правление) и исполнительные (глава администрации, мэр, староста, старшина) органы, избираемые на четыре года. Самоуправление в селах и рабочих поселках могло осуществляться непосредственно через сходы, собрания и избранным населением старостой. В административных единицах с населением свыше 5 тыс. чел. местное самоуправление реали-

¹ См.: Новониколаевск–Новосибирск: от поселкового старосты до мэра: биограф. справ. Новосибирск, 2003. С. 167, 168.

² См.: Белов Ю. Большинство хочет выбирать // Коммерсант. 2014. 19 ноября.

³ См.: История Кузбасса. Кемерово, 2006. С. 343.

зовывалось через комитеты самоуправления и глав администраций¹.

О составе депутатского корпуса городского общественного самоуправления можно судить на примере Думы города Иркутска пяти созывов (1994–2014 гг.). Численность первых трех созывов определялась в 15 чел., двух последующих — 35 чел. Всего депутатами в это время был избран 71 чел. Только один депутат избирался четырежды, трое — три раза. Из 70 народных избранников, на которых имеются сведения, доля женщин составила 13 чел. (18,5 %). По месту рождения: 25 из 69 — иркутяне, 16 — уроженцы Иркутской области, сибиряки и дальневосточники — 14, появившиеся на свет за пределами Сибири — 13 чел. Таким образом, доля местных составила 41 чел. (60 %). Все депутаты имели высшее образование, в том числе окончивших иркутские вузы насчитывалось 56 (82,3 %), из них: медицинский институт (университет) — 15, политехнический институт (технический университет) — 15, классический университет — 14 чел. В соответствии с этим в депутатском корпусе наиболее представительной была группа медиков (врачей) — 15 чел., в том числе 13 главных врачей, т. е. руководителей медицинских учреждений областного центра. Среди депутатов V созыва Думы было 10 работников бюджетной сферы, 20 предпринимателей, сотрудник благотворительного фонда, руководитель управляющей компании, пенсионер, двое в прошлом созыве работали в городской Думе на постоянной основе². Аналогичную ситуацию демонстрируют результаты выборов депутатов Совета г. Новосибирска VI созыва, состоявшиеся 13 сентября 2015 г. Явка на них составила 24,65 %. Из 50 избранных доля женщин составила 4 чел. 49 депутатов окончили вузы и только один получил среднее образование. По возрасту: 3 чел. — до 30 лет, 37 (74 %) — 31–50 лет, 8 чел. — 51–60 лет, 2 чел. — старше 60 лет. По месту работы: 21 народный избранник трудился в коммерческих организациях, 11 — в органах государственной власти и местного самоуправления, 10 — в бюджетных организациях и 8 в общественных структурах. Но

¹ См.: Дашинамжилов О. Б. Структура и деятельность государственных органов Республики Бурятия в 1990-е гг. Новосибирск, 2009. С. 69.

² См.: Петров А. В., Плотников М. М. Иркутская дума: городские головы, гласные и депутаты. 1787–2014: биограф. справ. Иркутск, 2014. С. 43, 381–419.

34 чел. (68 %) являлись руководителями перечисленных выше организаций, включая специализированную похоронную службу. 14 остальных трудились специалистами и двое — индивидуальными предпринимателями. 26 чел. уже избирались депутатами, а 24 стали народными избранниками впервые. Наконец, по партийной принадлежности: 32 чел. были избраны от «Единой России», 12 — от КПРФ, 2 — самовыдвиженцы, 2 — от ЛДПР, по 1 — от «Справедливой России» и «Гражданской платформы»¹.

Таким образом, в настоящее время отчетливо проявляется тенденция «встраивания» муниципальных органов в государственную вертикаль. Применительно к Тюмени А. Я. Криницкий и А. Б. Храмцов в этом плане отметили: «Дореволюционные городские думы почти всецело защищали интересы торгово-промышленных кругов. И в наши дни в городских и региональных законодательных собраниях преобладают директора крупных предприятий и представители бизнес-элиты, что дает им возможность конвертировать власть и преимущества для своих предприятий»². В целом же местное самоуправление в современной России стало придатком государственной власти. Основной сферой приложения его усилий является образование, так как расходы на здравоохранение взяла на себя региональная власть, а ЖКХ постепенно отпускают в «свободное плавание». Как установил Р. Ф. Туровский: «Укрепление властной вертикали сделало губернаторов более зависимыми от Центра, но одновременно усилило их интерес к контролю над нижестоящим уровнем ... поправки в федеральный закон [внесенные в 2014 г.] позволили региональной власти принимать единоличные решения о модели местного самоуправления в любом муниципальном образовании, а структура конкурсной комиссии, отбирающей кандидатов в сити-менеджеры, была закреплена в губернаторских интересах (половину состава назначает губернатор, другую — местное собрание

¹ См.: Выборы депутатов Совета депутатов города Новосибирска VI созыва 13 сентября 2015. Новосибирск, 2015. С. 72, 82–84.

² Криницкий А. Я., Храмцов А. Б. Сравнительный анализ состава Тюменской городской думы дореволюционного и современного периодов // Политические процессы в регионе: прошлое, настоящее и будущее. Тюмень, 2005. Вып. 2. С. 41.

депутатов)»¹. С 2003 г. начинается практика отмены выборов мэров. Иногда модель сити-менеджера вводилась при сохранении прямых выборов мэра, который становился главой представительного органа. «Построение вертикальной иерархии государственной власти неизбежно приводит к деформации местного самоуправления, — приходит к выводу Ю. А. Нисневич, — так как “вертикаль власти” не может не пронизывать все тело государства вплоть до местных сообществ»².

В Алтайском крае в настоящее время большинством муниципалитетов руководят сити-менеджеры. Оценивая этот институт, губернатор края А. Б. Карлин свидетельствует: «У нас были примеры, когда главы администраций, получив свой статус по процедуре наемного управленца, входили в очень жесткую конфронтацию с краевой властью. Сам по себе этот институт не является панацеей. В то же время, когда я начинал работать, практически все главы муниципалитетов были наделены полномочиями через процедуру прямых выборов, у нас не так часто возникали конфликты. И порождали их не механизмы наделения полномочиями, а вопросы компетентности и добросовестности конкретных людей»³. В Новосибирской области в ноябре 2014 только в 9 из 45 муниципальных образований отказались от прямых выборов глав⁴. Зато Красноярское краевое Законодательное собрание примерно тогда же по инициативе губернатора В. А. Толоконского отменило выборы глав муниципалитетов⁵.

Таким образом, начиная с 1991 г. в Российской Федерации и, соответственно, в Азиатской России происходило становление

¹ Туровский Р. Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. 2015. № 2. С. 44.

² Нисневич Ю. А. Правящая номенклатура сегодня: «захват государства» // Обществ. науки и современность. 2014. № 11. С. 96.

³ «Мы не обещаем того, в чем сами не уверены» // Коммерсант. 2015. 4 марта.

⁴ См.: Белов Ю. Большинство хочет выбирать // Коммерсант. 2014. 19 нояб.

⁵ См.: Перцев А., Мальков Д. Отменяем закон писан // Коммерсант. 2014. 4 дек.

системы государственного управления в формате президентской республики и асимметричной федерации. Процесс этот, на наш взгляд, в основном завершился, хотя определенные подвижки в этой сфере будут происходить и в обозримом будущем. Ключевой фигурой в системе органов местного государственного управления стал глава администрации территориально-административного образования, который сначала в обиходной практике, а затем законодательно трансформировался в губернатора (по аналогии с чиновниками такого же уровня в дореволюционной управленческой системе). За 20 с лишним лет институт губернаторства эволюционировал по уровню компетенции от реальной автономии в решении внутренних вопросов жизни территории к существенному сокращению объема полномочий и трансформировался в последовательного проводника политики федерального центра, вернее президента РФ. Соответственно, руководители с точки зрения легитимации их власти прошли за указанный промежуток времени через назначение президентом, свободные выборы населением на альтернативной основе, безальтернативное назначение президентом с последующим утверждением местным законодательным органом (подобная практика сильно напоминает процедуру избрания фактически назначенного ЦК КПСС первого секретаря обкома на его пленуме), вернувшись в 2012 г. к практике выборов, в которых решающую роль играет «партия власти», выдвигающая основного претендента.

В начале 1990-х годов на смену партийному государству, «основанному на слиянии власти и собственности, поглощении общества государством и жесткой идеологической доктрине мобилизационного типа»¹, пришла новая политическая система. С избранием в 2000 г. Президентом РФ В. В. Путина завершился последний цикл политического развития России и ее восточных регионов в XX в. и начался новый. Политические процессы 1986–2014 гг. происходили в Сибири и на Дальнем Востоке под прямым воздействием ситуации в столице, но приглушенно и с определенным запаздыванием. С 1988 г. начался распад и фрагментация организаций КПСС. Так называемое «демократическое» движение состояло из трех социальных групп: горстки диссидентов;

¹ Шевцова Л. Ф. Режим Бориса Ельцина. М., 1999. С. 477.

молодых технократов, которым перестройка давала возможность осуществления карьерного рывка вместо долгих лет прозябания, и обновленческих кругов в КПСС. Смена власти на областном (краевом и республиканском) уровне привела к незначительному внедрению «демократов» на посты глав администраций. Это отклонение со временем преодолевается и территориями начинают командовать «крепкие хозяйственники», на смену которым приходят выходцы из бизнес-структур. Знаковым в этом плане стал уход с губернаторских постов в 2012 г. в Омске и Томске Л. К. Полежаева и В. М. Кресса, занимавших их с конца 1991 г. Им на смену пришли топ-менеджеры из нефтегазпромовских структур В. К. Назаров и С. А. Жвачкин.

На протяжении всего изучаемого периода лозунг «сильные субъекты Федерации — сильный Центр» так и остался благим пожеланием, а затем был позабыт. Вместо этого, по мнению Е. В. Буянова, новая российская государственность строилась по принципу «сильный Центр — слабые субъекты Федерации»¹. Регионы были лишены права участия в управлении природно-ресурсным потенциалом территории («правило двух ключей» — санкционирование инициативы центра субъектом). Происходило постоянное укрепление унитарных элементов управления, а федерализм оставался лишь продекларированным конституционным принципом. В конечном счете финансирование значимых проектов социально-экономического развития сибирских территорий осуществляется за счет федеральной поддержки. «Полагаем, — поясняет губернатор Алтайского края А. Б. Карлин, — что целый ряд направлений нашей региональной программы будет реализован за счет федеральной поддержки. В краевой бюджет уже перечислено 1,3 млрд рублей [в 2014 г. государственная поддержка аграрного сектора, включая сельскую инфраструктуру составила 5,2 млрд рублей. — Д. Ш. и М. Ш.] для развития аграрного комплекса. Практически вся сумма отправлена по хозяйствам края»².

¹ См.: Буянов Е. В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 1980-х — 1990-е гг.). Благовещенск, 2001. С. 258.

² «Мы не обещаем того, в чем сами не уверены»...

Соответственно, существенно изменились параметры местных бюджетов. Так, закон об исполнении бюджета Омской области за 2014 год, принятый Законодательным собранием административно-территориального образования, по доходам составил 69 883 268 535 рублей, по расходам — 74 988 234 146 рублей, с превышением расходов над доходами (дефицит) — 5 104 995 610 рублей. Наиболее значимые статьи расходов: Законодательное собрание области — 1 285 846 рублей, аппарат губернатора и правительства области — 18 769 600; министерство здравоохранения — 9 145 966 890; министерство образования — 94 049 153; минсельхоз и продовольствие — 2 382 506 833. Налоговые и неналоговые доходы бюджета — 5 103 292 001; исполнительно-распорядительная и контрольно-надзорная деятельность в сфере образования — 184 508 879, расходы на выплаты персоналу государственных (муниципальных) органов — 865 695 025 рублей. На развитие музейного дела выделено 8 853 981 рублей, на строительство и воссоздание объекта культуры «Воскресенский собор» — 88 539 819 рублей¹.

Из-за прекращения федерального финансирования остановлены работы по строительству метро в Омске и Новосибирске, аэропорта Федоровка в Омске, заморожено строительство Краснотурбинского водоподъемного гидроузла на Иртыше стоимостью 22 877 868 207 рублей. Не ведутся масштабные работы по сооружению дорог. В той же Омской области предусматривается реконструкция подъездов к ряду деревень стоимостью в каждом случае 300–350 тыс. рублей. Для ликвидации последствий наводнения (смыло 44 моста) на севере Омской области, по подсчетам местных властей, потребуется три года и 416 млн рублей, в том числе средства резервного фонда регионального правительства в количестве 130 млн рублей. Большую часть предполагается получить в виде помощи из федерального центра².

В этих условиях существенно изменилась идеология региональных руководителей. И тот же А. Б. Карлин рассуждает по этому поводу следующим образом: «Но если даже соотношение собственных доходов и поступлений из федерального бюджета

¹ См.: Омский вестник. 2015. 24 июля. С. 1, 6, 13, 18, 28, 35.

² См.: Омская правда. 2015. 29 июля.

было бы 99 к 1, то ничего в принципиальном плане, в мировоззрении и в концепции управления у меня бы не изменилось»¹.

В силу перечисленных обстоятельств, как справедливо замечает Н. Ю. Лапина: «Сегодня у власти в России [и на региональном уровне. — Д. Ш. и М. Ш.] находятся люди, не являющиеся стратегически мыслящей элитой. Идеология у них отсутствует, но есть определенная политическая риторика, заявления о приверженности великодержавности и сильному государству, которое они понимают в собственных интересах как перераспределение собственности и власти»².

Смена политического режима в 1990-е годы не была революционной и не привела к отстранению всех номенклатурных работников со своих должностей, «ограничившись сменой вывесок учреждений или сфер деятельности. Ликвидирована была не номенклатура как широкий слой администраторов и хозяйственников, а партийная элита как специфически организованная правящая группа, составляющая несущую конструкцию режима»³. Образовавшийся вакуум заполняется до настоящего времени.

Партийное строительство в исследуемых регионах находится в зачаточном состоянии, а по большому счету просто отсутствует. Среди депутатов территориальных представительных органов доминируют руководители предприятий различных форм собственности, их структурных подразделений, профессиональные политики из числа депутатов, работающих на постоянной основе. Выборы 1999, 2000, 2004, 2011, 2012 гг. (думские, президентские, местные) продемонстрировали обособление власти. Системный кризис в стране и в регионе продолжается. В сложившейся ситуации выход начали искать в усилении авторитарных тенденций в системе государственного управления, связывая их с В. В. Путиным.

¹ «Мы не обещаем того, в чем сами не уверены»...

² Лапина Н. Ю. В России отсутствует стратегически мыслящая элита // Социально-политические процессы и экономическое состояние России. М., 2005. Вып. 1. С. 45.

³ Березкина О. СССР: номенклатура или партийная элита? // Родина. 2004. № 9. С. 116.

Глава 5. Управленческий аппарат региона в XVII — начале XX вв.

Уже в XV–XVI вв. Иван III и Василий III, «прибирая к рукам» волости Великого Новгорода, в том числе Югру, рассматривали Сибирскую землю как своеобразный буфер между русским государством и Сибирским ханством. По мере продвижения на восток создавалась управленческая инфраструктура (остроги, уезды, разряды) под руководством назначенных из Москвы воевод. Образовывались и реорганизовывались территориально-административные органы, но при этом сохранялась ключевая роль их руководителей. Соответственно, и для центральной власти вопросы подбора, назначения и контроля глав территорий оставались актуальными. К тому же изначально возник кадровый дефицит для заполнения вакансий в управленческом аппарате за Уралом. Данное обстоятельство констатировалось в течение всего избранного нами для изучения временного интервала.

Так, в середине XVIII в. местные управленцы постоянно жаловались на то, что «в Сибирской губернии в городах в воеводах обстоит нужда, а в некоторых городах воевод нет, а исправляют воеводские должности из тамошних дворян и детей боярских»¹. Сибирский генерал-губернатор начала XIX в. И. О. Селифонтов негативно оценивал деловые и моральные качества подчиненных, во многом порожденные системой специальных льгот, «ибо привлекаема будучи сею приманкою, набрела туда [в Сибирь. —Д. Ш. и М. Ш.] всякая сволочь, и сей строптивый приказной род заразившись, так сказать, духом мест тамошних до ныне там существует и может продолжаться наследственно; что генерал-губернатор при всех усилиях своих истребить зло и восстановить порядок не имеет в том желаемого успеха, не будучи подкрепляем во всем подвиге своем со стороны вышних даже

¹ Цит. по: Акишин М. О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: организация и состав государственного аппарата. М.-Новосибирск, 2003. С. 192.

чиновников»¹. Наконец, совсем недавно (в 2008 г.) оказалось, что в стране «кадровый голод», и он касается и руководителей регионов. «Нет скамейки запасных. Каждый раз ломаем головы, как найти кадры для замещения высших должностей в регионах», — сетовал тогдашний президент РФ Д. А. Медведев².

К тому же, как заметила омская исследовательница Ю. В. Попова: «России присуща персонификация политического пространства, рассмотрение и понимание его сквозь призму личности. Об этом свидетельствует отношение населения к политическим лидерам»³. Поэтому цари, императоры, генеральные секретари, президенты занимают в глазах обывателей первенствующее положение по сравнению с другими властными структурами. Примерно в такой же плоскости рассматриваются региональные лидеры: воеводы, губернаторы, первые секретари, главы администраций, постсоветские губернаторы.

Опираясь на имеющиеся фрагментарные сведения, мы попытаемся выявить основные характеристики высших должностных лиц территориально-административных образований (воевод, генерал-губернаторов, губернаторов, городских голов, первых секретарей обкомов КПСС, глав администраций субъектов РФ, руководителей городов) на территории Сибири и Дальнего Востока в XVII — начале XXI в. Хотя формально первые секретари ОК КПСС возглавляли местные формирования правящей политической партии, реально «партийный лидер региона концентрировал огромные возможности, позволяющие контролировать экономические, идеологические и социальные процессы на территории»⁴. Примерно такую же оговорку следует сделать в отношении выборных руководителей муниципалитетов, поскольку с конца XIX в. происходила их убыстряющаяся по времени инкорпорация в систему местных органов государственного управления.

¹ Цит. по: Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. Омск, 1995. С. 208.

² Новая газета. 2008. № 29.

³ Попова Ю. В. К вопросу о возможности формирования гражданского общества в современной России // Вестн. Омск. ун-та. 2011. № 1. С. 219.

⁴ Коновалов А. Б. История Кемеровской области в биографиях партийных руководителей (1943–1991). Кемерово, 2004. С. 5.

Безусловно, включенные в перечень категории управленцев высшего ранга разных эпох отличались рядом качественных параметров (сословное положение, образование, партийность, стаж административно-партийной деятельности и т. д.), тем не менее просматриваются некоторые общие закономерности кадровой политики верховной власти и характерные черты, присущие высшим должностным лицам в Азиатской России в разное время. Постараемся выявить их, опираясь в том числе на разработки предшественников и коллег.

Руководство присоединенной территорией от Урала до Тихого океана осуществляли: Посольский приказ (до 1596 г.), Приказ дьяка Варфоломея Иванова (Варфоломеевская четверть, 1596–1599 гг.), а затем Сибирский приказ (1637–1710, 1730–1763 гг.)¹.

Судьями (начальниками) Сибирского приказа царь назначал пользовавшихся его доверием «представителей московской боярской аристократии, зарекомендовавших себя на государственной службе»: боярин, князь Б. М. Лыков (1637–1643 гг.); боярин, князь Н. И. Одоевский (1643–1646 гг.); боярин, князь А. Н. Трубецкой (1656–1662 гг.); окольничий Р. М. Стрешнев (1663–1680 гг.); боярин, князь И. Б. Репнин (1680–1697 гг.); думный дьяк А. А. Вилин (1697–1703 гг.); боярин, «князь-кесарь» Ф. Ю. Ромодановский (1704–1705 гг.), боярин, князь М. П. Гагарин (1706–1711 гг.)². За 73 года функционирования управленческой структуры в рамках классической приказной системы во главе приказа побывало восемь человек, т. е. средний срок нахождения в должности составил девять лет — это самый высокий показатель для высших управленческих структур региона в течение всего изучаемого времени, обусловленный московской пропиской управленческой структуры.

В 1730 г. Сибирский приказ был восстановлен. Его руководителем назначили генерал-прокурора Сената П. И. Ягужинского, а членами — действительного статского советника И. Шереметьева, полковников И. Карташова и В. Титова, князя Ф. Борятинского и стольника князя В. Мещерского. Учреждение было окончательно

¹ В 1710–1730 гг. в результате реформ приказной системы, руководство было сосредоточено в ведении Московской канцелярии Сибирской губернии.

² См.: Власть в Сибири XVI — начала XX века: межархив. справ. Новосибирск, 2002. С. 8.

но ликвидировано в 1763 г. на основании заключения сенатора Ф. И. Соймонова, который в докладе на высочайшее имя сформулировал вывод, что содержание приказа «интересам е. и. в. убыточно, а сибирскому народу отяготительно»¹.

Подобно Европейской России основные управленческие функции на территории Сибири осуществляли уездные и разрядные воеводы, опиравшиеся в своей повседневной деятельности на служилых людей (воротников, пушкарей, затынщиков, стрельцов, казаков конных и пеших, служилых татар и детей боярских). Срок службы воевод в 1730 г. был определен в два года, в 1744 г. увеличен до трех, а в 1760 г. — до пяти лет. Управление крестьянами производилось до 1780-х годов приказчиками, назначаемыми Сибирским приказом или воеводами. С 1684 г. местным служилым людям стали присваивать чин сибирского дворянина. Он мог переходить от отца к сыну, но не был наследственным и потомственным. Как правило, дети боярские и дворяне занимали высшие административные и командные должности, становились приказчиками и воеводами.

При преобладании в колонизационном потоке русских среди служилых людей были и представители других национальностей, прежде всего, как это отмечалось в первой главе, «немцы» и «литва». Д. Я. Резун на основе детального анализа источников применительно к XVII в. выявил биографии 246 белорусов и 226 немцев на казачьей службе в Сибири². «И это не считая собственно этнических поляков, французов, голландцев, англичан, шотландцев, венгров, греков, молдаван, шведов, испанцев и даже одного “африканского арапа”!»³. Среди сибирских воевод XVII в. мы встречаем потомка крымских князей Ю. Я. Сулешова, «ливонского немца» Д. А. Францбекова, англичанина А. А. Барнешлева

¹ Рафиенко Л. С. Политика российского абсолютизма по унификации управления Сибирью во второй половине XVIII в. (1973) // Рафиенко Л. С. Проблемы истории управления и культуры Сибири XVIII–XIX вв. Избранное. Новосибирск, 2006. С. 18–19.

² См.: Резун Д. Я. Именной и биографический словарь «немцев» в Сибири XVII в. // Немецкий этнос в Сибири. Новосибирск, 2000. Вып. 2. С. 67–77.

³ Резун Д. Я., Шиловский М. В. Сибирь, конец XVI — начало XX века: фронт в контексте этносоциальных и этнокультурных процессов. Новосибирск, 2005. С. 154.

(Вильгельм Бернслей) и т. д. Для этого времени характерно назначение на воеводские должности служилых людей «по отечеству» из Европейской России, присылавшихся по московской разнарядке. Среди них можно выделить две основные категории: «репрессированные», для которых служба за Уралом была разнovidностью ссылки (П. И. Баратынский, И. В. Траханиотов, Ф. И. Шереметьев, А. И. Бахтеяров-Ростовский, А. В. Голицын и др.) и представители определенного круга дворянских фамилий, традиционно занимавших воеводские места в Сибири (Кольцовы-Мосальские, Щербатовы, Борятинские и др.)¹.

Разрядные и уездные воеводы представляли собой главный элемент управления в Сибири. Их деятельность осуществлялась на основании специальных царских грамот и наказов. С учетом отдаленности территории и быстро меняющейся ситуации инструкции заканчивались универсальным клише, впервые воспроизведенным в наказе тарскому воеводе Ф. Елецкому в 1595 г.: «дела делать и смотря по тамошнему делу, как будет пригоже и государю прибыльнее». Первоначально в сибирские города посылали двух воевод, с середины XVII в. второй воевода назначался только в центры разрядов. В компетенцию уездных и разрядных управленцев входили: организация походов для приведения в подданство аборигенов и сбор с них ясака, оборона городов, организация пашни и осуществление судопроизводства. В приграничных районах уездные воеводы организовывали сбор информации о «соседях» и осуществляли внешнеполитические функции. Воеводы управляли, опираясь на приказные избы, в состав которых входили подьячие «с приписью», подьячие, ведавшие делами столов (денежный, хлебный, ясачный), переводчики-толмачи, палачи и т. д. М. О. Акишин собрал сведения на 108 сибирских воевод и управителей дистриктов. Выходцами из российских дворян были только 48 чел., из иностранных дворян — 6, из

¹ См.: Петров К. В. К изучению воеводской системы управления. О критериях при назначении на воеводские посты (на материалах Сибири XVII века) // Проблемы истории местного управления Сибири XVII–XX веков: тез. докл. регион. конф. Новосибирск, 1996. С. 3–4; Ишмулкин С. К. Административная элита Тобольского разряда в XVII веке // Проблемы истории государственного управления и местного самоуправления Сибири XVI–XXI вв.: мат-лы VI Всерос. науч. конф. Новосибирск, 2006. С. 17; Солодкин Я. Г. О некоторых спорных вопросах становления воеводской системы управления в Сибири // Там же. С. 21.

сибирских служилых людей — 38, из приказных — 10 чел., по одному из государственных крестьян и священнослужителей¹.

Пришедшие на смену воеводам губернаторы наделялись обширными полномочиями в управленческих, хозяйственных, финансовых, военных, внешнеполитических вопросах. В их компетенцию входили сбор ясака, осуществление таможенной политики, утверждение смертных приговоров воеводских и магистратских судов, надзор за государственной пашней, руководство полевыми и гарнизонными войсками, организация приема в русское подданство аборигенов и т. д.²

Характерной чертой сибирской управленческой элиты вплоть до начала XIX в. (реформы М. М. Сперанского) была ее вовлеченность в коррупцию, казнокрадство, а также административный произвол в условиях отдаленности региона и отсутствия эффективной системы контроля, сдержек и противовесов в отношении воевод и пришедших им на смену губернаторов. Например, с момента назначения в образованный в 1638 г. Якутский уезд первых воевод П. П. Головина и М. Б. Глебова начались злоупотребления — присвоение «ясачных соболей», насилие («били батогами»), взятки с аборигенов и т. д. Они продолжились при новом воеводе В. Н. Пушкине, которого в 1649 г. сменил Д. А. Францбеков. Но и он «не внял царскому предупреждению и его деятельность началась громким сыском». В результате этого у него было конфисковано мехов на 2 123 рубля, денежных «кабал» на 6 763 рубля, наличных денег 3 855 рублей, всего на 12 742 рубля. Последующие воеводы не так сильно отличались от своих предшественников. Их злоупотребления, как правило, также заканчивались сысками. Не избежали их почти все уездные начальники: М. С. Лодыженский (1653–1660 гг.), И. Ф. Большой Голенищев-Кутузов (1660–1666 гг.), Я. П. Волконский (1670–1675 гг.), А. А. Барнешлев (1675–1678 гг.), Ф. И. Бибилов (1678–1680 гг.), М. О. Кровков (1684–1687 гг.), П. П. Зиновьев (1687–1691 гг.), И. М. Гагарин (1691–1694 гг.), М. А. Арсеньев (1694–1697 гг.). «В целом, — дела-

¹ См.: Акишин М. О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: структура и состав государственного аппарата: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2003. С. 24.

² См.: Гольденберг Л. А. Каторжанин — сибирский губернатор. Жизнь и труды Ф. И. Соймонова. Магадан, 1979. С. 152.

ет вывод В. Н. Иванов, — административная верхушка не выполняла установку царя — “самим им, будучи на государеве службе на Лене реке, ни в чем не корыстоватца и для своей корысти к служилым и к торговым и к промышленным и к ясачным и ко всяким людям без дела напрасно никакими мерами не примыватца..., и ясачных людей от государя своими налогами не отгоняти...”. Присвоение казенных денег, служебный произвол, открытое ограбление ясачных стали нормой в деятельности воевод»¹.

Основным средством пресечения злоупотреблений местных администраторов являлись челобитные на них от городских общин в Тобольск и Москву. Воеводе вменялось в обязанность отправлять эти прошения в Сибирский приказ, в случае необходимости сопроводив их своими комментариями. Законным считался отказ общества подчиняться «плохому» управленцу, что оформлялось в виде отказной челобитной. А. С. Хромых считает, что «особенностью содержания обвинительных челобитных являлось обязательное присутствие мысли о том, что злоупотребления воевод наносят вред не отдельному человеку или всей общине, а государству в целом. Например, казнокрадство, связанное с недоплатой жалованья, снижает боеспособность войска, и, следовательно, это “изменное”, “государево” дело»².

Кадровый дефицит удовлетворялся и за счет перемещения высокопоставленных чиновников. Поэтому майор М. Л. Пашков был воеводой в Сургуте (1731–1736 гг.), а затем в Тюмени (1737–1739 гг.). По штату 1737 г. на службе в Сибири находилось 76 сибирских дворян и 277 детей боярских. «Но, — замечает Л. С. Рафиенко, — очевидно, в связи с нехваткой кадров указом 12 марта 1744 г. губернатору предоставлялось право определять в сибирские дворяне и детей боярских. Однако такие широкие полномочия привели к большим злоупотреблениям»³.

¹ Иванов В. Н. Вхождение Якутии в геополитическое пространство Русского государства (XVII век) // Россия и Якутия: сквозь призму истории. Якутск, 2007. С. 27.

² Хромых А. С. История Сибири (конец XVI — начало XVIII века): учеб. пособие. Красноярск, 2014. С. 198.

³ Рафиенко Л. С. Компетенция сибирского губернатора в XVIII в. (1973) // Рафиенко Л. С. Проблемы истории управления и культуры Сибири XVIII–XIX вв. ... С. 51.

Высшие должности (провинциальных и городских воевод) «оказались в распоряжении отставных офицеров из природных российских дворян, которые быстрее всего выслуживали штаб-офицерские чины на военной службе. Военный чин, потомственный дворянский статус, продолжительные сроки воеводства делали таких дворян-чиновников в представлении населения полноправными хозяевами уезда, немногим отличавшимися от воевод XVII в.»¹. По данным М. О. Акишина, «всего в 1697–1711 гг. воеводами в 19 сибирских городах побывало 67 человек, в том числе один боярин, 40 стольников, 13 московских служилых людей “по отчеству”, один офицер, один выходец из московской Мещанской слободы и 11 выходцев из сибирских дворян и детей боярских. Итак, сибирскими воеводами становились в основном московские служилые люди»².

Во главе Сибирской губернии с центром в Тобольске за время ее существования (1711–1780 гг.) побывало 10 чел., т. е. в среднем губернаторский срок ограничивался семью годами. 18 лет гигантским краем управлял Д. И. Чичерин, 10 лет — А. М. Сухарев, чуть более года во главе губернии находился И. А. Шипов. К тому же двое (М. П. Гагарин и М. В. Долгорукий) выехали из Тобольска за два года до формального отстранения от должности в связи с начавшимся следствием. Из шести губернаторов, о возрасте которых известно, двое заняли посты в возрасте до 39 лет, один — в 43 года, трое — после 57 лет. Половина высших должностных лиц к моменту назначения уже служили в регионе, а Ф. И. Соймонов находился в Сибири в качестве колодника по делу А. П. Волынского (был бит кнутом и выслан в Охотск в феврале–сентябре 1741 г.). Трое из общей совокупности относились к родовитой аристократии и имели княжеские титулы, один происходил из боярского рода, все остальные были выходцами из дворян, служивших в армии, гвардии, на флоте и произведенных в чины V–III классов (бригадир, генерал-майор, контр-адмирал). Трое за служебные злоупотребления в Сибири оказывались под следствием. Для двоих дело завершилось увольнением от долж-

¹ Ананьев Д. А. Воеводское управление Сибири в XVIII веке. Новосибирск, 2005. С. 258.

² Акишин М. О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века... С. 73–74.

ностей, а князя М. П. Гагарина, растратившего более 305 тыс. рублей казенных денег, повесили в Петербурге. Правда, из факта, что князь М. П. Гагарин финансировал из казенных средств содержание более 2 000 пленных шведских солдат, сосланных в Тобольск в 1710–1713 гг., выросла довольно популярная конспирологическая версия о том, что Гагарин вынашивал идею создания собственной высокопрофессиональной сибирской армии. С помощью которой якобы он хотел отделить Сибирь от Российской империи и основать автономное Сибирское королевство¹.

Сибирскому губернатору в 1736–1764 гг. полагалось в год 1 200 рублей жалования и 600 пудов хлеба; старым подьячим — 60 рублей и 30 пудов, средней статьи — 40 рублей и 20 пудов, молодым — 15 рублей и 10 пудов².

В XVIII в. среди высокопоставленных чиновников Азиатской России была достаточно высока доля иностранцев. Так, в числе 15 иркутских провинциальных воевод, вице-губернаторов и губернаторов за 1724–1783 гг. их было шестеро (40 %). Среди них мы встречаем: Ланга Лоренца (Лаврентия Лаврентьевича), родившегося предположительно в Стокгольме; выходца из Швеции (возможно, пленного) В. В. Якоби; Ивана (Израиля) Вульфа, «нации польской пруса», капитана шведской армии, пленного; Карла Львовича фон Фрауендорфа, из иноземных дворян; Адама Ивановича Бриля из иноземных дворян; Франца Николаевича (Франтишека Миколаша) Кличку (Ксавриус) из семьи чешского крестьянина³.

Применительно к Азиатской России XVIII в. стал апогеем проявления со стороны высших должностных лиц фактов коррупции, контрабанды, растраты казенных средств, своеволия. Из многочисленных и вопиющих даже по меркам своего времени случаев остановимся на злоупотреблениях вице-губернатора Иркутской провинции статского советника А. А. Жолобова. В 1731 г. он был

¹ См.: Сибирские и тобольские губернаторы: исторические портреты, документы / под ред. В. В. Коновалова. Тюмень, 2000. С. 36–101; Баранов П. П., Шапошников А. А. Дело князя М. П. Гагарина: начало российского аудита // ЭКО. 2016. № 10. С. 182.

² См.: Власть в Сибири: межархив. справ. Новосибирск, 2006. С. 43–44.

³ См.: Власть в Сибири XVI — начало XX века: межархив. справ. Новосибирск, 2002. С. 215–223.

назначен на эту должность, а с 1732 г. в Тобольск и Петербург стали поступать многочисленные жалобы на его злоупотребления. В ходе назначенного следствия выяснилось, что Жолобов «через непорядочные свои... поступки нажил 34 821 рубль», собирая «с народа... лихоимством взятки золотом, серебром и прочим», присваивал часть жалования казаков, отбирал у иркутских дворян «земли и отдавал сам пашенным крестьянам и за то брал с них взятки же», грабил аборигенов, был тесно связан с уголовниками. Чиновник «вел жестокие расследования о мнимых преступлениях безвинных людей, пытал их и “жег огнем”, от чего один человек умер. Скрывая свои преступления, он утаивал изветы на себя, а изветчиков сажал на цепь. Незаконно нажитое в Сибири имущество вице-губернатор под видом казенного отправлял в свои поместья». После ареста, пытаясь избежать наказания, Жолобов объявил «слово и дело государево» на сибирского губернатора А. Л. Плещеева, следователя А. М. Сухарева и губернского секретаря К. Баженова. Во время расследования в Тайной канцелярии сознался, что подал донос «от одной только своей злобы... и к отбыванию от следствия». В конечном счете А. И. Жолобова приговорили к смертной казни и привели приговор в исполнение в Петербурге в июле 1736 г.¹

Упомянутый выше сибирский губернатор Ф. И. Соймонов в дневниковых записях «Об обстоятельствах бытности моей в Тобольске» перечисляет лихоимцев, которых он наказал. Так, тарский воевода Кульнев, который «сам третий взятки брал и грабил (то есть с тещей и женой)», уличенный следствием «не только в взятках, но почти в грабежах», был по суду лишен всех чинов. Кузнецкий дворянин Мельников, не отдавший ямщикам по подорожной 40 алтын, был посажен по приказу губернатора «в самую большую цепь, почему, больше суток не вытерпя, вместо 40 алтын заплатил ямщикам 40 рублей». Поручик Пьяной «во отпущении работников за взятки по суду написан в солдаты»².

Характерно, что назначаемые по фактам злоупотреблений чиновников следователи, в свою очередь, сами оказывались на положении обвиняемых. По этому поводу Л. С. Рафиенко замети-

¹ См.: Власть в Сибири XVI — начало XX века... С. 217–218.

² Цит. по: Гольденберг Л. А. Каторжанин — сибирский губернатор... С. 134.

ла: «Широко известный в литературе следователь коллежский ассессор П. Н. Крылов, посланный сенатской канторой расследовать дело о злоупотреблениях иркутского купечества по винокурению, после двух лет тирании и бесчинств в Иркутске сам попал под следствие. То же можно сказать и о А. Сухареве, который во время расследования дела иркутского вице-губернатора А. Жолобова подвергся аресту и содержанию в Тайной канцелярии; его дело было прекращено по указу правительницы Анны Леопольдовны»¹.

Упомянутый П. Н. Крылов, прибыв в 1758 г. в Иркутск с командой солдат, арестовал 54 купца, опечатал их имущество и стал пытками вымогать у них деньги, получив от 120 чел. «добровольных приношений» на сумму 155 295 рублей. Вице-губернатор И. Вульф попытался вмешаться в ход следствия, однако Крылов арестовал и его. Лишь на основании информации Вульфа по распоряжению Сибирского губернатора Ф. И. Соймонова Крылова арестовали. В Иркутск командировали нового следователя уже по делу о самом Крылове — полковника А. Квашина-Самарина. «Но после вступления на престол в 1761 г. Петра III и назначения Глебова генерал-прокурором Сената следствие Квашина-Самарина фактически прекратили и возобновили только 4 декабря 1762 г. по указу Екатерины II. В начале 1764 г. императрица выступила по этому делу перед Сенатом и сказала, что находит “ясно выведенную вину Крылова” и “по крайней мере” подозрение на Глебова. По приговору сенаторов Крылов был наказан кнутом и отправлен на каторгу, а Глебов лишен чина генерал-прокурора»².

Серьезная «зачистка» Сибири от коррупционеров и злоупотребляющих законами чиновников была осуществлена М. М. Сперанским в ходе ревизии Сибирской губернии в 1819–1821 гг. Главным основанием для возбуждения 74 следственных дел являлось «лихоимство в разных его видах» на общую сумму 2 874

¹ Рафиенко Л. С. Следственные комиссии в Сибири в 30–60-х годах XVIII в. (1968) // Рафиенко Л. С. Проблемы истории управления и культуры Сибири XVIII–XIX вв. ... С. 73.

² Акишин М. О. Губернская реформа Екатерины II в Сибири: особенности управления окраинами империи // Российское самодержавие и бюрократия. М.-Новосибирск, 2000. С. 270.

тыс. рублей. Злоупотребления были столь существенны, что, по мнению генерал-губернатора, «всякий другой край, менее обильный, был бы подавлен ими совершенно». Взяточничество чиновников было «почти всеобщим». По итогам ревизии два губернатора, томский Д. В. Илличевский и иркутский Н. И. Трескин, а также 48 чиновников оказались под судом, а всего обвиняемых «по всем следствиям» насчитывалось 680 чел.¹

Преемниками сибирских губернаторов стали с 1822 г. западно-сибирские (с 1882 г. степные) и восточно-сибирские (с 1887 г. иркутские) генерал-губернаторы. Всего за 60 лет на посту западно-сибирского генерал-губернатора сменилось 9 чел., в среднем каждый руководил регионом 6,6 года. «Долгожителями» стали П. Д. Горчаков (14 лет), Г. Х. Гасфорд (10 лет) и А. П. Хрущов (8 лет), а Г. В. Мещеринов занимал должность чуть более года. Все они, за исключением князя П. Д. Горчакова, были выходцами из мелкопоместных дворян, окончили военные училища (кадетские корпуса) и к моменту назначения в Западную Сибирь имели воинское звание генерал-лейтенанта. При этом, за исключением последних двух (Н. Г. Казнаков и Г. В. Мещеринов), обладали богатым военным опытом, участвовали во всех войнах первой половины XIX в. вплоть до Крымской, подавлении польского восстания 1831 г., служили на Кавказе, стали командирами дивизий и корпусов, получили многочисленные ранения и контузии, неоднократно награждались орденами Российской империи. Двое последних боевого опыта не имели, зато окончили военные академии и являлись генерал-адъютантами. К моменту вступления в должность все они находились в возрасте от 50 до 60 лет, за исключением П. Д. Горшкова (47 лет). П. М. Капцевич, И. А. Вельяминов, П. Д. Горчаков, Г. Х. Гасфорд, А. О. Дюгамель, А. П. Хрущов, Н. Г. Казнаков в период пребывания в рассматриваемой должности удостоились производства в генералы от инфантерии. Военная ипостась западно-сибирских генерал-губернаторов определялась еще и тем, что они одновременно являлись наказными атаманами Сибирского казачьего войска (СКВ), командирами От-

¹ См.: Дамешек И. Л. Сибирские реформы М. М. Сперанского как проявление имперского регионализма // Государственные реформы М. М. Сперанского в исторической ретроспективе. Новосибирск, 2005. С. 43.

дельного Сибирского корпуса, а затем командующими Западно-Сибирского военного округа (1865–1882 гг.).

Степные генерал-губернаторы одновременно являлись командующими войсками Омского военного округа (с 1899 г. Сибирского, с 1906 г. снова Омского) и наказными атаманами Сибирского казачьего войска. Всего их до февраля 1917 г. было шестеро, все военные, на момент назначения находящиеся в звании генерал-лейтенанта, командовавшие кавалерийскими соединениями (дивизиями и корпусами), участники присоединения Казахстана и Средней Азии к России, Русско-турецкой (1877–1878 гг.) и Русско-японской (1904–1905 гг.) войн. Средний срок пребывания в должности — 6 лет (максимальный у М. А. Таубе — 11 лет, минимальный у И. П. Надарова — менее 2 лет).

Особо среди них следует выделить одного из «строителей» империи Герасима Алексеевича Колпаковского (1819–1896 гг.), происходившего из дворян Харьковской губернии. На военную службу он поступил в 1835 г. вольноопределяющимся, в 1841 г. произведен в прапорщики, в 1844 г. — в подпоручики, в 1846 г. — в поручики, в 1849 г. — в штабс-капитаны. Участвовал в боевых действиях на Кавказе (1840–1845 гг.), подавлении венгерского восстания. В 1851 г. переведен на службу в Омск в качестве адъютанта генерал-губернатора и командующего Отдельного Сибирского корпуса генерала Г. Х. Гасфорда. В 1854 г. он уже капитан и Березовский (Тобольская губерния) военно-окружной начальник. В 1858 г. в звании майора Колпаковский был назначен начальником Алатавского округа и приставом киргизов (казахов) Большой Орды. В 1860 г. произведен в подполковники и в том же году за разгром при урочище Узун-Агач 20-тысячного скопища кокандцев, вторгнувшихся в Заилийский край, был награжден орденом Св. Георгия 4-й степени и получил чин полковника. В 1862 г. за боевые отличия произведен в генерал-майоры, в марте 1865 г. назначен командующим войсками и военным губернатором Семипалатинской области, в июле 1867 г. — командующим войсками и военным губернатором Семиреченской области. В марте 1871 г. Колпаковский произведен в генерал-лейтенанты и награжден орденом Св. Георгия 3-й степени за покорение Кульджинского ханства. В феврале 1876 г. командирован с экспедиционным отрядом в Кокандское ханство, «переименованное в Фер-

ганскую область для присоединения этого ханства к Российской империи». В августе 1885 г. произведен в генералы от инфантерии. Помимо орденов Св. Георгия награжден орденами Александра Невского, Св. Владимира 2, 3, 4-й степеней, Св. Анны четырех степеней, Св. Станислава 1-й степени.

Получаемое Колпаковским по службе денежное содержание составляло 22 856 рублей в год, в том числе 18 тыс. — за должность генерал-губернатора, 1 356 рублей — за командование войсками округа и 3 500 рублей — столовые¹.

В некрологе по поводу кончины Г. А. Колпаковского подчеркивалось: «Он был человек большого природного ума, необыкновенной энергии и неутомимый труженик. Не получив широкого научного образования, он разнообразным личным опытом развил свой ум до широкого взгляда на общие вопросы и до глубокого понимания вещей. Его жизнь была полна усиленного, упорного труда и неусыпной борьбы с самым опасным врагом — с тайною подпольною интригою завистливых врагов и коварных карьеристов. Человек разумный, деловитый и энергичный, он везде и всегда выделялся из рядовых сверстников по службе и был отличаем своим начальством, но за то всегда был окружен недоброжелателями и завистниками»².

Более пестрым, чем в Западной Сибири, был генерал-губернаторский корпус Восточной Сибири. Всего в 1822–1917 гг. на должностях главных начальников края здесь побывало 19 чел. Средний срок пребывания в должности, как и в Западной Сибири, составил 6 лет. Более 10 лет управляли подведомственной территорией А. С. Лавинский, В. Я. Руперт, Н. Н. Муравьев, М. С. Корсаков, А. Д. Горемыкин. Лишь один А. С. Сулима пробыл в должности 9 месяцев, а затем был перемещен на аналогичное место в Западную Сибирь. За исключением троих (тайного советника А. С. Лавинского, тайного советника, камергера Л. М. Князева и действительного статского советника А. И. Пильца), все остальные были генералами. Но, в отличие от Омска, среди них

¹ См.: Кашляк В. Н. Семипалатинск: От бургомистра до Акима. Семей, 2007. С. 227.

² Бижигитова К. С. Штрихи к портрету Степного генерал-губернатора Г. А. Колпаковского // Азиатская Россия: люди и структуры империи. Омск, 2005. С. 341–343.

была значительной прослойка правоохранителей. К моменту назначения в Иркутск В. Я. Руперт командовал 5-м округом Корпуса жандармов; Н. П. Синельников был главноуправляющим всеми тюрьмами империи; А. П. Фредерикс — генерал-полицмейстером в Царстве Польском; А. И. Пантелеев — командиром Отдельного корпуса жандармов; П. И. Кутайсов командовал жандармским округом. Как и в случае с Западной Сибирью, для большинства генерал-губернаторов служба в Сибири стала пиком их служебной карьеры, после чего следовало назначение в Государственный совет или Сенат. Из всей изучаемой совокупности лишь В. Я. Руперт был отправлен в отставку за множество недостатков и упущений в управлении краем, выявленных в результате сенаторской ревизии.

В боевых действиях участвовали А. С. Лавинский, Н. С. Сулима, С. М. Броневский, В. Я. Руперт, Н. Н. Муравьев, А. И. Пантелеев и А. Н. Селиванов. По своему сословному положению все они были дворянами, большей частью получившими военное образование, Н. Н. Муравьев и А. П. Игнатьев окончили Пажеский корпус, лишь А. С. Лавинский и Н. С. Сулима имели домашнее образование. Средний возраст генерал-губернаторов в Восточной Сибири к моменту вступления в должность составлял 43 года. В подавляющем большинстве главные начальники края являлись православными, хотя даже по фамилиям можно говорить о немецких и польских корнях у некоторых из них, в частности В. Я. Руперт был выходцем из голландских дворян.

Совокупный доход восточно-сибирского генерал-губернатора в конце первой четверти XIX в. определялся суммой более 22 тыс. рублей в год, не считая различного рода дотаций: оплата путевых расходов, оплата долгов, выкуп казной заложенных имений, предоставление долговременного беспроцентного кредита и т. д.¹ Например, тому же В. Я. Руперту накануне отъезда в Иркутск было пожаловано 10 тыс. рублей на уплату долгов и еще 10 тыс. подъемных².

¹ См.: «Господин главный начальник края»: история Восточно-Сибирского и Иркутского генерал-губернаторств / И. П. Белоус и др. Иркутск, 2013.

² См.: Матханова Н. П. Генерал-губернаторы Восточной Сибири середины XIX века: В. Я. Руперт, Н. Н. Муравьев-Амурский, М. С. Корсаков. Новосибирск, 1998. С. 45.

В начале XX в. наблюдалось старение генерал-губернаторского корпуса Сибири. Генералу от кавалерии Е. О. Шмиту к моменту назначения в Омск (1908 г.) исполнилось 64 года, генерал-лейтенанту Н. А. Сухомлинову (1915 г.) — 65 лет, штатскому Л. М. Князеву при назначении в Иркутск (1910 г.) — 60 лет. На этом фоне его преемник — 46-летний юрист, действительный статский советник А. И. Пильц — выглядел молодым, но он не обладал административным опытом своего предшественника, и его назначение можно рассматривать как случайность военного времени.

В 1884 г. из Восточно-Сибирского генерал-губернаторства выделилось Приамурское с одновременным образованием соответствующего военного округа. Всего до февраля 1917 г. во главе территориально-административного образования побывали шесть человек, в том числе пятеро военных, генерал-лейтенантов (на момент назначения) — А. Н. Корф (1884–1893 гг.), С. М. Духовский (1893–1898 гг.), Н. И. Гродеков (1898–1902 гг.), Д. И. Субботич (1902–1903 гг.), П. Ф. Унтербергер (1905–1910 гг.). В последующем было принято решение о разделении военной и гражданской власти на Дальнем Востоке, и первым гражданским генерал-губернатором 29 января 1911 г. стал шталмейстер (придворный чин III класса согласно «Табели о рангах»), бывший Тобольский и Томский губернатор, начальник Амурской экспедиции, выпускник физико-математического факультета Московского университета Н. Л. Гондатти.

Военные окончили кадетские корпуса, военные училища, А. Н. Корф — Пажеский корпус, все остальные — Академию Генерального штаба, а С. М. Духовский еще и Инженерную академию. За исключением П. Ф. Унтербергера, все участвовали в войнах второй половины XIX в. Д. И. Субботич родился в Австро-Венгрии и, окончив там гимназию, в 1867 г. прибыл в Россию. На момент назначения Субботичу и Гондатти исполнилось 50 лет, Корфу — 53, Духовскому и Гродекову — 55, Унтербергеру — 63 года. Характерной особенностью этой группы являлась длительная служба на окраинах Российской империи (Кавказ, Прибалтика, Средняя Азия, Азиатская Россия). В частности, Н. И. Гродеков в 1883–1893 гг. занимал должность военного губернатора и командующего войсками Сыр-Дарьинской области, с 1894 г. служил в Приамурском ВО. П. Ф. Унтербергер с 1865 г. служил в инженерном

управлении Восточно-Сибирского ВО, возводил укрепления в устье Амура, в 1876 г. совершил поездку в Монголию, Китай и Японию, в 1888–1897 гг. был военным губернатором Приморской области и наказным атаманом Уссурийского казачьего войска. А. Н. Корф единственный из когорты сибирских генерал-губернаторов, умер при исполнении должностных обязанностей. С. М. Духовский и Н. И. Гродеков стали Туркестанскими генерал-губернаторами и командующими войсками Туркестанского ВО, генералами от инфантерии. Д. И. Субботич после Хабаровска был назначен членом Военного совета, П. Ф. Унтербергер — членом Государственного совета.

Таким образом, с 1822 г. в Азиатской России на должностях генерал-губернаторов побывало в общей сложности 40 чел. К ним необходимо добавить еще троих Сибирских генерал-губернаторов: И. О. Селифонтова (1803–1806 гг.), И. Б. Пестеля (1806–1819 гг.) и М. М. Сперанского (1819–1822 гг.). Общее количество главных начальников региона составило 43. Из них 7 гражданских и 36 военных.

Об исполнительном аппарате высшего должностного лица местной администрации можно судить на примере Приамурского генерал-губернатора Н. Л. Гондатти. В 1911 г. тот состоял из управления, которое включало старшего чиновника особых поручений, двух младших чиновников, окружного инспектора училищ Министерства народного просвещения, чиновника по дипломатической части, горного инженера, инженера МПС, межевого инженера, двух архитекторов, инспектора по тюремной части, редакции официоза «Приамурские ведомости». Вторую часть краевой администрации представляла канцелярия генерал-губернатора, которая состояла из правителя и делопроизводителей. В ведении первого делопроизводства находились бухгалтерские дела: составление годовой сметы о доходах и расходах управления, рассмотрение сметных предложений по областям генерал-губернаторства, распоряжение кредитами, ведение казначейской части. Сюда же входили дела по инспекторской и распорядительной частям: определение, перемещение и увольнение чиновников управления и областных управлений, утверждение в званиях почетных мировых судей, назначение пенсий чиновникам, представление их к наградам, сбор сведений, под-

готовка отчетов генерал-губернатора, принятие иностранцев в русское подданство, переписка по поводу сбора пожертвований. Второе делопроизводство курировало хозяйственные дела: устройство дорог, портов, линий связи, торговлю, промышленность, обложение разными сборами и т. д. Третье занималось делами городского и инородческого управления, снабжением населения продовольствием, врачебно-ветеринарными и карантинной службами, делами общественного призрения и духовного ведомства. В функции четвертого делопроизводства входило рассмотрение вопросов по судебной, полицейской и тюремной частям. Кроме того, межевое делопроизводство занималось поземельным устройством переселенцев, а учебное — ведало учебными заведениями территории и контролировало деятельность педагогического персонала¹.

В своей повседневной деятельности генерал-губернаторы опирались на свою канцелярию и административную верхушку региона. Согласно изысканиям Н. П. Матхановой, при В. Я. Руперте (1837–1847 гг.) административная элита Восточной Сибири включала 27 чел., «из которых только 40 % имели высокий (не ниже V) чин, у 60 % он был ниже должности, 37 % числилось по военному ведомству (включая корпус жандармов) и у 62,9 % карьера была так или иначе связана с армией. Потомственных дворян насчитывалось 60,8 %, помещиков — меньше трети (30,4 %). Почти половина (43,5 %) деятелей администрации была моложе 40 лет, более половины их (55 %) имели высшее или среднее образование, подавляющее большинство (77,2 %) прослужило более 10 лет». При этом уроженцы Сибири «и в середине XIX в. довольно редко достигали высших ступеней и иерархической лестницы, наполняя главным образом ее низшие и, частично, средние этажи». Однако «после нескольких лет пребывания в крае многие прежние “чужие” [приезжие из Европейской России. — *Д. Ш. и М. Ш.*] становились “своими”, сливались с местной элитой, чему обычно способствовали распространенные в XIX в. браки дворян-чиновников с дочерьми богатых сибирских купцов и золотопромышленников»².

¹ См.: Дубинина Н. И. Приамурский генерал-губернатор Н. Л. Гондатти. Хабаровск, 1997. С. 54–55.

² Матханова Н. П. Генерал-губернаторы Восточной Сибири середины XIX века... С. 73, 75.

Ближе к концу XIX в. на имидж начальников территорий стало влиять общественное мнение. Приведем только один наглядный пример. В 1884 г. восточно-сибирский генерал-губернатор А. Д. Анучин вынужден был подать прошение об отставке, поскольку 26 октября 1883 г. при посещении им тюрьмы политический заключенный, учитель местной гимназии, якут по национальности К. Г. Неустров нанес ему оскорбление действием (пощечина). 9 ноября преступника расстреляли по постановлению военно-полевого суда, утвержденного начальником штаба Восточно-Сибирского военного округа. Произошедшее вызвало возмущение среди населения, особенно молодежи. На резиденции генерал-губернатора появилась надпись: «Анучин — убийца»¹.

Наиболее массовый слой управленцев в дореволюционный период представляли начальники губерний и областей. Так, в Тобольской губернии за 1780–1917 гг. их сменилось 38, в Томской за 1804–1917 гг. — 30². В указанных хронологических рамках происходило постепенное вытеснение военных гражданскими (статскими) чиновниками. В первом случае из 38 губернаторов гражданскими чиновниками являлись 34, военными — четверо (три генерал-майора и один полковник). Однако еще девять человек до перехода в МВД служили офицерами в армии и на флоте, в том числе два генерал-майора, после отставки перешедших на статскую службу и переаттестованные в действительные статские советники. Всего получается 13 военных, т. е. примерно каждый третий. В Томской губернии среди 30 начальников было 11 генерал-майоров, это обусловлено тем, что в первой половине XIX в. томский губернатор одновременно являлся начальником Алтайского горного округа Кабинета е. и. в.

В Тобольской губернии среди 38 губернаторов абсолютно преобладали выходцы из Европейской России, только уроженцу Тобольска А. В. Виноградскому представилась возможность управ-

¹ См.: Касьянов В. Д. Из дневников 1870–1897. Красноярск, 2012. Кн. 2. С. 547–548; Романов Н. С. Летопись города Иркутска за 1881–1901 гг. Иркутск, 1993. С. 79, 80, 487.

² Далее все подсчеты по: Сибирские и тобольские губернаторы: исторические портреты, документы. Тюмень, 2000. С. 102–461; Яковенко А. В., Гахов В. Д. Томские губернаторы: биобиблиографический указатель / науч. ред. Н. М. Дмитриенко. Томск, 2012. 224 с.

лять родной губернией в 1859–1862 гг. В среднем начальники губернии находились в должности 3,5 года, что совпадает с общеимперскими показателями. Но в пределах изучаемой совокупности 16 чел. значительно превысили этот показатель (Ф. А. Брин — 11 лет, А. В. Алябьев — 9, В. А. Лысогорский — 8, К. Ф. Энгельке — 7 лет), а 22 не дотянули до него. При этом 10 администраторов занимали должность в интервале от нескольких месяцев (П. Д. Сомов — 3,5 месяца, И. Г. Ковалев — 11 месяцев) до полутора лет. По возрасту вступления в должность имеются данные на 26 чел. Из них восемь (29,6 %) сделали это в интервале 34–40 лет (В. А. Арцимович — в 34 года, А. И. Деспот-Зенович — в 35 лет, А. С. Соллогуб — в 36 лет); 11 (40,7 %) — в 41–50 лет, шесть (22,2 %) — в 51–60 лет. Лишь один Т. Ф. Прокофьев прибыл в Тобольск в возрасте 65 лет, имея за плечами более 50 лет военной и гражданской службы.

По национальной принадлежности подавляющая часть представленной совокупности (25 из 38) являлись русскими, шестеро происходили из польско-литовской шляхты, четверо — из немцев, у Н. Л. Гондатти отец был итальянцем, мать — русской дворянкой. За исключением сына лютеранского пастора К. Ф. Энгельке, все остальные относились к дворянам, в том числе и к ряду старинных аристократических родов. Однако подавляющее большинство принадлежали к мелкопоместным и вынуждены были с малолетства начинать службу с низших канцелярских должностей или идти в армию. До назначения в Тобольск они прошли все ступени служебной карьеры, став статскими или действительными статскими советниками либо получив эти чины при назначении на должность. Из 23 администраторов с конца XVIII и до середины XIX в. лишь трое окончили военные учебные заведения (кадетский корпус) и двое — университеты. Данное обстоятельство подтверждает вывод В. Е. Зубова о том, что в указанный период «в России отсутствовала единая система подготовки кадров регионального и местного уровней»¹.

Начиная с 1854 г. положение кардинально изменилось. Из 15 губернаторов 1854–1917 гг. имеются сведения об образова-

¹ Зубов В. Е. Уровень квалификации и способы подготовки кадров государственных служащих Сибири конца XVIII — первой половины XIX в. // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI — XX в.: мат-лы 4-й регион. науч. конф. Новосибирск, 1999. С. 47.

нии на 14: семеро окончили университеты, в том числе трое — юридические факультеты; трое — привилегированные Училище правоведения и Александровский лицей (юристы); один — военную академию, двое — военные училища, один — Морской кадетский корпус.

Показательна и последующая судьба представителей губернаторского корпуса Тобольской губернии. Из 31, на которых есть данные, трое скончались при исполнении служебных обязанностей, шестеро ушли или были отправлены в отставку (отстранены, смещены), еще шестеро сделали это добровольно из-за болезненного состояния, 16 пошли на повышение (Ф. Ф. Желтухин, А. М. Корнилов стали сенаторами, Л. М. Князев и Н. Л. Гондатти — генерал-губернаторами). Оставили свой пост не по собственному желанию чиновники, не сработавшиеся с генерал-губернаторами (В. А. Нагибин, И. Д. Талызин, М. В. Ладыженский). Дело в том, что до 1839 г. в Тобольске находилась резиденция западно-сибирских генерал-губернаторов, и местные губернаторы, как, впрочем, и в Иркутске, превратились в исполнителей их приказов. Попытки проявить самостоятельность или апеллировать по этому поводу к верховной власти жестко пресекались. В частности, жалоба В. А. Нагибина на притеснения со стороны генерал-губернатора И. А. Вельяминова была признана несостоятельной, а император Николай I в 1831 г. за «дерзость и фальшивый донос» отстранил Нагибина от должности и отдал под суд. Хотя позднее его дело пересмотрели и обвинения сняли, карьере чиновника был положен конец. Попытка В. А. Арцимовича добиться восстановления в полном объеме полномочий губернатора закончилась его отставкой в 1858 г. Д. Н. Бантыш-Каменский пострадал от доносов местных чиновников и пять лет находился под следствием. Карьеру А. В. Виноградского погубили «послабления» по отношению к провозимому через Тобольск в ссылку государственному преступнику М. Л. Михайлову, о чем незамедлительно отправили донос в Петербург. Не сработался с «муравьевско-корсаковской» партией выдвиженец Н. Н. Муравьева-Амурского военный губернатор Забайкальской области генерал-лейтенант Е. М. Жуковский (1860–1863 гг.)¹.

¹ Константинова Т. А. «Генерал-майора Е. М. Жуковского назначить Военным губернатором Забайкальской области...» // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. «История». 2016. Т. 15. С. 31.

В Томской губернии имелись определенные особенности в рамках общей закономерности. Здесь также абсолютно преобладали выходцы из Европейской России. И даже двух родившихся здесь (П. К. Фролов в Змеиногорске и Ф. Ф. Бегер в Иркутской губернии) нельзя в полной мере отнести к сибирякам, поскольку появились они на свет в семьях горных инженеров, приехавших в регион на службу. В среднем начальник губернии находился в должности 3,7 года. Но в пределах исследуемой совокупности 12 (40 %) превысили этот показатель: П. К. Фролов и А. П. Супруненко — по 8 лет, Д. В. Илличевский и А. Д. Озерский — по 7, С. П. Татарников и В. А. Бекман — по 6, Е. П. Ковалевский, Г. А. Тобизен и А. А. Ломачевский — по 5, В. С. Хвостов, Н. В. Родзянко и В. Н. Дудинский — по 4 года. На другом полюсе — 13 чиновников, которые пробыли в должности по два года, примерно год исполнял обязанности начальника губернии тайный советник Е. Е. Извеков, до этого 14 лет проработавший вице-губернатором в губерниях Европейской России. Менее года (с 7 апреля по 8 ноября 1905 г.) занимал должность В. Н. Азанчеевский-Азанчеев, уволенный за попустительство и бездействие во время черносотенного погрома в Томске 20–22 октября 1905 г., приведшего к многочисленным жертвам. Всего 11 месяцев губернаторствовал А. И. Лакс, умерший от воспаления легких. После двух лет пребывания в должности от инсульта скончался И. И. Красовский. Полтора года управлял губернией А. П. Булюбаш, умерший от туберкулеза (чахотки) по пути из Томска в Петербург.

Как видим, высокое служебное положение не гарантировало сохранение здоровья, более того, иногда являлось дополнительным фактором риска для высокопоставленного чиновника. Так, в отношении преждевременной смерти губернатора и выдающегося горного инженера П. П. Аносова его дочь вспоминала: «В начале 1851 года в Сибирь для ознакомления с положением дел на Алтайских горных заводах приехал сенатор Анненков. Павел Петрович выехал из Томска в Омск, чтобы его встретить. Не доехав восемнадцати верст до Омска, Аносов со своим адъютантом, наехали на сугроб, возок опрокинулся на сторону, где сидел Аносов. Дверца раскрылась, и он упал в сугроб. На Аносова упал адъютант, и оба они были придавлены чемоданами. Под этой тяжестью они пролежали несколько часов, пока из Омска не догада-

лись выслатъ людей и лошадей для их поисков. Вскоре после того Павел Петрович почувствовал боль в горле. Несмотря на болезненное состояние, он все же сопровождал Анненкова в его поездке по заводам, проводил его до Омска и здесь серьезно расхворался. Обнаружились нарывы в горле, из которых третий и задушил его»¹.

Не обошел стороной сибирских администраторов революционный террор начала XX в. В Иркутске в результате покушений был ранен вице-губернатор Мишин, в Омске убит военный губернатор Акмолинской области генерал-майор Н. М. Литвинов. До назначения в Томск в 1905 г. в Варшаве в служебный экипаж обер-полицейстера К. С. Нолькена была брошена бомба, от взрыва которой тяжело пострадали лицо, правая рука и нога. Бывший томский губернатор К. С. Старынкевич, назначенный в 1906 г. начальником Симбирской губернии, по прибытии на новое место службы подвергся нападению эсеров-бомбистов, получил тяжелое ранение и через два дня скончался.

По возрасту вступления в должность руководителей Томской губернии имеются данные на 28 чел. Самым молодым среди них был В. Р. Марченко, прибывший управлять губернией в 28 лет. Правда, на государственную службу он поступил в 13-летнем возрасте, а в 14 лет стал коллежским регистратором. Так что к моменту назначения в Томск он имел 15-летний стаж государственной службы и прошел по лестнице «Табели о рангах» до чина статского советника. До 40 лет вступили в должность Г. Г. Лерхе и Е. П. Ковалевский, в 41–45 лет — 9 чел. (32,3 %), в 45–50 лет — 9, в 51–55 лет — 2, в 56–60 лет — 2, после 65 лет — 3. Самым старым был упомянутый выше Е. Е. Извеков.

По национальной принадлежности, в отличие от Tobольской губернии, русские составляли большинство — 13 чел. (43 %), но они не преобладали. Восемь губернаторов были немцами, еще восемь — выходцами из Украины, причем последние поровну подразделялись на собственно украинцев (А. П. Булюбаш, В. Р. Марченко, Н. В. Родзянко, А. П. Супруненко) и происходивших из польско-литовской шляхты (Д. В. Илличевский, Е. П. Ковалевский, А. Д. Озерский, И. И. Красовский). За исключением вы-

¹ Яковенко А. В., Гахов В. Д. Томские губернаторы... С. 69.

ходца из духовного сословия В. И. Мерцалова, все остальные относились к дворянам, в том числе трое — к титулованной знати (князь С. А. Вяземский, бароны Ф. А. Брин и К. С. Нолькен). Только в отношении шестерых (20 %) в биографических справках отмечается принадлежность к потомственным дворянам. Большая же часть томских губернаторов по сословной принадлежности относилась к мелкопоместным дворянам и вынуждена была с малолетства начинать службу с нижних канцелярских должностей или идти в армию. Выше уже упоминался В. Р. Марченко, принятый на должность канцеляриста в 13 лет. Ф. А. Брин в 11 лет был записан в гвардейский полк, а в 14 лет произведен в сержанты и переведен в лейб-гвардии Измайловский полк. В возрасте 18 лет П. К. Фролов, С. П. Татаринов, П. П. Аносов, А. Д. Озерский окончили Горное училище в Петербурге, Н. В. Родзянко — Пажеский корпус. К концу XIX в. ситуация изменилась, и чиновники начинали восхождение по служебной лестнице уже после окончания вуза или военного училища в возрасте 20–23 лет.

Образовательный уровень также имел специфику. Поскольку в 1822–1864 гг. томский губернатор был одновременно и даже прежде всего (в перечислении его должностей) начальником Колывано-Воскресенских горных заводов, все восемь начальников губернии в указанное время являлись горными инженерами, окончившими Горное училище, Горный кадетский корпус, Институт Корпуса горных инженеров. Из остальных 22 неполное среднее образование зафиксировано у одного (В. Р. Марченко после смерти отца вынужден был оставить учебу в Могилевском главном начальном училище), среднее — у девяти (30 %), в том числе четверо окончили кадетские корпуса, трое — военные училища. Высшее образование имели 11 чел. (37 %), в том числе шестеро окончили университеты, трое — Училище правоведения, один — Пажеский корпус и еще один — духовную академию.

Доля действительных и отставных военных в составе губернаторов Томской губернии составила 17 чел. (56,7 %). Сюда включаются не только горные инженеры, являвшиеся генерал-майорами Корпуса горных инженеров. Так, А. И. Лакс, отслужив в должности преподавателя в Брестском, Сибирском и Московском кадетских корпусах, в 1859 г. был переведен в жандармское ведомство, в котором возглавлял ряд губернских управлений, в

том числе Тобольское, и в чине генерал-майора прибыл в Томск. Долгое время прослужившие в армии А. А. Ломачевский (14 лет) и К. С. Старынкевич (20 лет) затем перешли в центральный аппарат МВД, где первый был произведен в генерал-майоры за два года до назначения начальником губернии, а второй — одновременно с назначением. К. С. Нолькен, служивший в армии, а затем полицмейстером в Петербурге и Варшаве, уже в Томске, будучи временным генерал-губернатором, в 1907 г. был произведен в генерал-майоры. Кроме них обер- и штаб-офицерами служили еще шесть будущих губернаторов, в том числе и самый последний В. Н. Дудинский. Двое из них (Ф. А. Брин и А. П. Супруненко) стали полковниками. Остальные 12 чел. служили на штатских должностях в гражданских ведомствах, за исключением В. Р. Марченко, который дослужился до коллежского советника в канцелярии Военного министерства.

Во главе Акмолинской (до конца 1906 г.), Семипалатинской (до апреля 1908 г.), Забайкальской, Приморской, Сахалинской областей в течение всего времени их существования находились военные губернаторы преимущественно в звании генерал-майора, реже — полковника, вскоре производимого в генералы. Приморской областью первоначально (в 1856–1880 гг.) управляли контр-адмиралы. Контр-адмирал В. С. Завойко в 1849-1856 гг. руководил Камчатской областью. После ее восстановления в 1909 г. территориально-административное образование возглавили гражданские чиновники. Эту категорию высших должностных лиц Азиатской России рассмотрим на примере организованной в мае 1854 г. Семипалатинской области в составе Западно-Сибирского, а с 1882 г. — Степного генерал-губернаторств¹. Всего по февраль 1917 г. территориально-административное образование возглавляли девять генерал-майоров, два полковника и два статских советника (на момент вступления в должность). В среднем стаж пребывания в должности составлял 5 лет, хотя, как и в других случаях, существенно колебался — от 10 лет у генералов В. А. Полторацкого и А. Ф. Карпова до 6 месяцев у генерала И. Ф. Бабкову. Все военные были офицерами Генерального штаба, большей частью окончившими кадетские корпуса или военные училища и Акаде-

¹ Вся информация и подсчеты по: Кашляк В. Н. Семипалатинск...

мию Генерального штаба. Статские советники А. С. Тройницкий и Ф. Ф. Чернцов получили высшее юридическое образование, соответственно, в Училище правоведения и Московском университете. Ф. А. Попов и В. С. Цеклинский участвовали в подавлении Венгерского восстания в 1849 г., А. Ф. Карпов — Польского восстания 1863 г., В. А. Полторацкий, А. Ф. Карпов и И. Н. Соколовский — в Русско-турецкой войне 1877–1878 гг. Среди военных выделяется группа «знатоков наших среднеазиатских земель», т. е. долгое время прослуживших в Сибири и Туркестане, участников присоединения Средней Азии и Южного Казахстана. Так, И. Ф. Бабков начал службу в Сибири (Тобольске) в 1857 г., с 1865 г. он уже помощник начальника штаба Западно-Сибирского военного округа, с 1869 г. — начальник штаба. А. П. Проценко в Отдельном Сибирском корпусе служил с 1860 г., В. С. Цеклинский — с 1874 г., О. В. Щетинин — с 1863 г., А. С. Галкин — с 1884 г. в Омском ВО. Сам факт назначения с 1908 г. на пост губернатора Семипалатинской области штатского чиновника свидетельствовал о завершении инкорпорации ее в правовое поле Российской империи.

В качестве офицеров Генерального штаба губернаторы выполняли ответственные военно-дипломатические задания, много сделали в плане научного изучения Центральной Азии. Например, И. Ф. Бабков в 1862 г. являлся полномочным комиссаром по разграничению с Западным Китаем, в 1869 г. участвовал в определении государственной границы с Китаем, в 1877–1889 гг. возглавлял Западно-Сибирский отдел ИРГО, организовал и осуществил несколько экспедиций, опубликовал несколько научных работ по результатам своих геодезических и астрономических исследований. В. А. Полторацкий в 1864 г. осматривал границу с Западным Китаем, в 1867 г. был начальником Четырькульмской экспедиции, перешедшей через Нарын. А. П. Проценко в 1862 г. был «командирован на левый фланг Киргизской степи для составления военно-статистического описания Семипалатинской области», произвел рекогносцировку окрестностей озера Иссык-Куль и долин рек Каркары и Текеса. В 1863 г. «назначен был начальником рекогносцировки путей, ведущих из Заилийского края в Кашгарию»¹. А. С. Галкин в 1885 г. командирован «в Китайскую

¹ Кашляк В. Н. Семипалатинск... С. 145.

империю для собрания сведений о вооруженных силах и военных средствах Китайского Туркестана», в 1887 г. командирован на китайскую границу, а также в города Урумчи и Куня-Турфан Китайской империи «для собрания сведений о вооруженных силах и военных средствах Китая в сопредельных с Россией областях Синь-Цзяня и для научных исследований в Тянь-Шане»¹.

Все губернаторы, включая штатских, были дворянами. Среди них значительное место занимали выходцы из Украины (Харьковская, Полтавская, Херсонская, Киевская губернии). Только у двоих из 13 имелась недвижимость: у Ф. Ф. Чернцева — родовое имение около 100 десятин в Тверской губернии; у А. Ф. Карпова — родовое имение в Полтавской губернии площадью 21 десятина. Формулярные списки содержат сведения о денежном содержании губернаторов. Оно было одинаковым у военных и гражданских и увеличилось в пределах рассматриваемого времени примерно в два раза. Так, годовое жалование А. П. Проценко в 1878–1883 гг. составляло 5 500 рублей плюс 1 500 рублей квартирных. Столько же получал в 1887–1890 гг. О. В. Щетинин, а вот уже денежное содержание И. Н. Соколовского в 1902–1903 гг. равнялось 10 000 рублей. Зарплата статского советника А. Н. Троицкого состояла из жалования в 5 000 рублей, столовых — 5 000, доплаты за сибирскую службу — 450 (итого 10 450 рублей). Его преемник Ф. Ф. Чернцов доплаты не получал.

После руководства Семипалатинской областью часть чиновников уходила в отставку, часть продолжала службу: А. П. Проценко — военным губернатором Тургайской области, А. С. Галкин — Самаркандской области, А. С. Троицкий — губернатором Тульской губернии. Трагичной была судьба генерал-майора И. Н. Соколовского, назначенного в 1903 г. уфимским губернатором и смертельно раненного террористами по приезду в Уфу.

Имелась специфика в организации управления в Якутии. 11 июля 1851 г. император Николай I утвердил «Положение об управлении Якутской областью» с образованием областного управления во главе с гражданским губернатором, которым в сентябре того же года был назначен действительный статский советник К. Н. Григорьев. При подборе кандидатур на должность

¹ Кашляк В. Н. Семипалатинск... С. 298.

якутского гражданского губернатора власти старались отбирать чиновников, достаточно долго прослуживших в Сибири, инициативных и способных самостоятельно принимать ответственные решения. К числу таких людей относился второй по времени назначения начальник области Ю. И. Штубендорф. Медик по образованию, он начал службу в Сибири в 1836 г. и входил в ближайшее окружение восточно-сибирского генерал-губернатора Н. Н. Муравьева, совершил карьерный рывок благодаря своим деловым качествам. Так, 21 апреля 1848 г. Юлий Иванович был произведен в надворные советники, но со старшинством с 18 июня 1844 г. В 1850 г. он уже статский советник, а в апреле 1853 г. — действительный статский советник. С октября 1856 по 1864 г. он являлся якутским губернатором, много сделал для повышения эффективности местного государственного управления, организации путей сообщения, улучшения продовольственного дела¹. Одиннадцать лет (1892–1903 гг.) руководил краем бывший управляющий Иркутской контрольной палатой действительный статский советник В. Н. Скрипицын.

Наиболее яркий след в истории дореволюционной Якутии оставил действительный статский советник И. И. Крафт (1907–1913 гг.). Родившийся в семье польского дворянина, высланного в Сибирь, он 16-летним поступил на государственную службу, в 1899–1906 гг. работал чиновником в МВД. Касаясь его заслуг перед областью, Г. Н. Потанин в некрологе отмечал: «Он сильно возвышался над многими сибирскими губернаторами... Область может назвать только двух хороших губернаторов — Светлицкого и Скрипицына. Это были честные администраторы. Перед этими последними Крафт имел одно преимущество: он был не только добросовестный чиновник, который считал своим долгом оправдать назначение на высокий пост, Иван Иванович воодушевлен был желанием служить местному обществу и отвечать на местные симпатии. Он служил и горел душой»². Как отмечал Н. Н. Габышев, «И. И. Крафт был требовательным руководителем. Он не терпел безответственности со стороны чиновников, взяточниче-

¹ См.: Казарян П. Л. Ю. И. Штубендорф — первый правитель дел СОИРГО, губернатор Якутской области // Якут. архив. 2001. № 3. С. 59–60.

² Потанин Г. Н. Памяти И. И. Крафта (1914) // Якут. архив. 2009. № 1. С. 50.

ства, пьянства, участия в азартных играх, нечестности, неряшливости и грубости в отношении к инородцам. Так, в 1912 г. за пьянство, грубость в отношении к политическим ссыльным, инородцам, взяточничество были уволены со службы полицмейстер г. Якутска, надворный советник Полховский, заседатели Калягин, Горчаков. Против последнего за рукоприкладство в отношении инородца Арылахского наслег Средне-Вилуйского улуса Александра Яковлева возбуждается уголовное дело»¹.

Назначенный в 1913 г. губернатором в Красноярск, Крафт стремился вникать в сущность любого дела, решал их сам, ежедневно принимая по 50–60 посетителей. Как отмечают его биографы: «Рабочий день губернатора начинался в 6 утра: в это время он обычно выслушивал рапорты полицмейстера и исправника; с 7 до 9 принимал посетителей, затем слушал доклады начальников отделений губернской администрации. Работая много сам, он требовал такой же отдачи от других. Малейших промедлений или упущений со стороны даже крупных чиновников Крафт не прощал. Многим из них он говорил: “Работать со мной не можете. Подавайте в отставку или переводитесь”»². К тому же «И. И. Крафт добивался увеличения зарплаты учителям, медикам и чиновникам, повышения жалования духовным чинам, пожарным, казакам. Защищая социальные интересы трудового населения, губернатор установил твердые тарифы для наемных рабочих: столяров, кузнецов, прислуги, извозчиков, водовозов»³.

Впрочем, управленческий аппарат отдаленных областей пополнялся и за счет штрафованных чиновников. Ярким примером в этом отношении может служить карьера губернатора Камчатской области (1912–1917 гг.) Н. В. Мономахова. Выходец из дворян Саратовской губернии, бывший офицер (поручик), он за два года на государственной службе стремительно прошел по лестнице «Табели о рангах»: 1 апреля 1905 г. произведен в титулярные советники, 18 ноября того же года — в коллежские асессоры,

¹ Габышев Н. Н. И. А. Рубцов — последний полицмейстер г. Якутска // Якут. архив. 2009. № 3-4. С. 85.

² Бердников Л. П., Лони́на С. Л. Два века красноярского самоуправления. История и современность (1822–1917). Красноярск, 2003. С. 230.

³ Павлов А. А., Никитина С. Е. Губернатор в сибирской провинции: к 150-летию губернатора И. И. Крафта // Гуманитар. науки в Сибири. 2011. № 2. С. 36.

5 мая 1906 г. — в надворные советники, 28 октября 1906 г. — в коллежские советники, 22 апреля 1907 г. — в статские советники. В 1906 г. Мономахова назначают вице-губернатором в Вологду. Здесь он берет в долг по векселю несколько тысяч рублей у местных крестьян-лесопромышленников. В общественных пересудах сумма вырастает до огромных размеров и трансформируется в получение денег без оформления соответствующих документов, т. е. во взятку. По результатам служебного расследования, губернатор сообщал премьеру П. А. Столыпину: «Имею честь доложить: во 1-х, что дальнейшее оставление Н. В. Мономахова Вице-Губернатором в г. Вологде я считаю невозможным; во 2-х, в виду доказанных им в 1906–1907 гг. беззаветной преданности Правительству и отличной трудоспособности к дальнейшему продолжению службы Н. В. Момаховым где-либо в другой местности препятствий не встречается, при условии уплаты им частных долгов и обязательства не брать займы в пределах губернии, где он будет служить». В итоге Николая Васильевича в июне 1910 г. перевели на должность вице-губернатора Приморской области. Но и здесь у него не заладились отношения с губернатором М. М. Манакиным, и в июне 1912 г. в чине действительного статского советника его отправили губернатором на Камчатку¹.

Характерно, что пребывание в экстремальных климатических условиях даже первым лицам территории обходилось существенными издержками, прежде всего в плане здоровья. Не все якутские губернаторы были на посту в течение положенных пяти лет. За год до истечения срока (в начале 1856 г.) первый гражданский губернатор территории К. Н. Григорьев выехал в Петербург и там, сославшись на якутский климат и болезни, подал прошение об отставке. По состоянию здоровья уволился от должности губернатора 29 августа 1903 г. В. Н. Скрипицын. Последний якутский губернатор действительный статский советник Р. Э. Витте, 6 июня 1914 г. прибывший к месту несения службы, 16 декабря 1916 г. был освидетельствован врачебным отделом областного управления в присутствии старшего советника управления Н. М. Березовского. Комиссия установила, что губернатор страда-

¹ См.: Ляшук А. В. Губернатор Камчатки Н. В. Мономахов // Тобольск и вся Сибирь: альм. Тобольск, 2010. Кн. XII: Камчатка. С. 312–319.

ет эмфиземой легких и артериальным склерозом слуха, развитию которых в значительной степени способствовали суровые климатические условия Якутской области. Прошение об отставке было удовлетворено¹. Игнорирование принципа предварительной адаптации назначаемого на Север чиновника в более южных районах Сибири иногда приводило к трагическим последствиям. Так, назначенный в Якутск в 1913 г. губернатором бывший ставропольский вице-губернатор М. А. Пономарев пробыл в должности 3,5 месяца, внезапно скончавшись от приступа грудной жабы.

Всего в дореволюционный период в Азиатской России работало 222 губернатора губерний и областей². Имеются установочные данные (годы жизни, время пребывания в должности, классные чины согласно «Табели о рангах» ко времени назначения и во время нахождения начальником губернии или области) на 218 из них. Некоторые из них управляли не одним территориально-административным образованием на изучаемом пространстве. Так, И. И. Крафт последовательно работал губернатором Якутской области, а затем Енисейской губернии; А. М. Корнилов — Иркутской и Тобольской губерний; И. К. Педашенко — Забайкальской области и Енисейской губернии; М. С. Корсаков — Забайкальской области, а затем Восточно-сибирского генерал-губернаторства; П. Ф. Унтербергер — Приморской области и Приамурского генерал-губернаторства. Самый длинный послужной список у Н. Л. Гондатти: тобольский и томский губернатор, приамурский генерал-губернатор. Таким образом, во главе губерний и областей региона в изучаемое время находилось 214 чел.

На момент назначения их можно разделить на военных (генерал от инфантерии, генерал-лейтенанты, генерал-майоры, контр-адмиралы, бригадир, полковники) — 107 чел. и штатских (тайные советники, действительные статские советники, статские советники, надворные советники и коллежские советники) — 107 чел. Конкретно, согласно «Табели о рангах», они распределились следующим образом: генерал от инфантерии (2-й класс) — 1 чел., генерал-лейтенант (3-й класс) — 21, генерал-майор

¹ См.: Павлов А. А. Р. Э. фон Витте — последний якутский губернатор // Якут. архив. 2009. № 3-4. С. 75–76.

² См.: Ремнев А. В., Суворова Н. Г., Матханова Н. П. Губернаторы и генерал-губернаторы // Историч. энцикл. Сибири. Новосибирск, 2010. Т. 3. С. 666–670.

(4-й класс) — 72, контр-адмирал (4-й класс) — 5, бригадир (5-й класс) — 1, полковник (6-й класс) — 7, тайный советник (3-й класс) — 3, действительный статский советник (4-й класс) — 75, статский советник (5-й класс) — 31, коллежский советник (6-й класс) — 2 и надворный советник (7-й класс) — 2 чел. Как видим, ключевые позиции в губернаторском корпусе занимали генерал-майоры и действительные статские советники, на долю которых приходилось 68 % от общего числа представителей изучаемой совокупности.

Назначение на высокий административный пост за Уралом для некоторых из изучаемой совокупности стало результатом содействия высокопоставленного родственника или начальника. Общеизвестна роль Н. Н. Муравьева-Амурского в карьерном росте М. С. Корсакова. Современники утверждали, что место губернатора для П. Н. Замятина выхлопотал его родной брат Дмитрий, занимавший пост министра юстиции. Его предшественник В. К. Падалка сделал карьеру после женитьбы на дочери восточно-сибирского генерал-губернатора В. Я. Руперта. Ставленником Г. Распутина в Тобольской губернии стал Н. А. Ордовский-Танавский.

В повседневной управленческой деятельности губернаторы опирались на сравнительно немногочисленный аппарат губернских (областных) управлений. Так, численность штатных классных чиновников Томского губернского управления на 1 сентября 1914 г. составила 59 чел., включая губернатора, вице-губернатора, советника, тюремного инспектора, постоянных членов по крестьянским делам и воинской повинности, 17 делопроизводителей, 19 помощников делопроизводителей, бухгалтера, редактора и т. д. Согласно исследованию А. В. Палина, традиционной проблемой применительно к началу XX в. для этой структуры стала нехватка личного состава. Тем не менее «на протяжении всего периода деятельности учреждения сохранялся достаточно высокий профессиональный уровень чиновников. Примечательно, что в условиях Первой мировой войны, когда встала остро проблема нехватки квалифицированных кадров, в Томском губернском управлении большинство чиновников высшей квалификации обладали соответствующими для занимаемых ими должностей профессиональными качествами. Профессионализм и энер-

гичное участие чиновников в деятельности учреждения сыграли не последнюю роль в достижении его жизнеспособности и эффективности. Значительно поднимало авторитет учреждения в глазах населения участие многих его чиновников в общественной и культурной жизни губернии»¹.

Численность Енисейского губернского управления в 1907 г. составила 66 чел. Кроме того, в управленческую вертикаль губернии входили: общее присутствие губернского управления, включая уездных и горных исправников, — 108 чел., ведомство Министерства финансов (казенная палата, казначейство, отделение государственного банка, акцизное управление и т. д.) — 148 чел., ведомство Главного управления землеустройства и земледелия — 132 чел., ведомство Министерства торговли и промышленности (горные округа) — 19 чел., ведомство учреждений императрицы Марии — 11 чел., ведомство Министерства народного просвещения (МНП) — не указано, ведомство Министерства юстиции (окружной суд, мировые судьи, прокуроры, присяжные поверенные и т. д.) — 64 чел., ведомство Министерства путей сообщения — 96 чел.² Всего на территориально-административное образование, численность населения которого в 1906 г. составила 718 363 чел., приходилось 649 чиновников, не считая преподавателей в гимназиях и учителей МНП. Исследовавшая штаты и динамику численности енисейской губернской администрации за весь период дореволюционного существования губернии (1822–1917 гг.) Т. Г. Верхотурова резюмировала: «Несмотря на стремление государства рационализировать и оптимизировать управление на местах, наибольшее увеличение численности чиновничества происходило в среде нижних обер-офицерских и внебательных служащих, на деятельности которых и держалась работа учреждений. При этом в Енисейской губернии отмечался самый низкий рост численности чиновничества по сравнению с другими сибирскими губерниями; кроме того, в ней произошло существенное уменьшение относительной численности губернской администрации в связи с быстрым ростом населения губер-

¹ Палин А. В. Томское губернское управление (1895–1917 гг.): структура, компетенция, администрация. Кемерово, 2004. С. 145, 164, 167, 175–176.

² См.: Памятная книжка Енисейской губернии на 1907 год. Красноярск, 1907. С. 21–26, 31–46.

нии»¹. Как отмечают Л. П. Бердников и С. Л. Лони́на: «Годовое жалование енисейского гражданского губернатора составляло в год 7 тысяч рублей. Его помощник вице-губернатор получал 4 тысячи рублей в год... Меньше всего в губернском управлении получали помощники делопроизводителей, которых числилось 14 человек. Все они были чиновниками 9-го класса, то есть титулярными советниками, и имели 700 рублей годового жалованья»².

Разными были управленческие подходы сибирских и дальневосточных губернаторов. Так, П. И. Пахалков следующим образом характеризует двух дальневосточных руководителей областей: Амурской — генерал-майора Н. В. Буссе (1858–1866 гг.) и Приморской — контр-адмирала И. В. Фуругельма (1865–1870 гг.). «Н. В. Буссе был первым Губернатором Амурской области, оставался на этом месте до 65-го года, и нужно благодарить Бога, что судьба послала на первый раз в Амурскую Область такую личность, как Буссе; деятельность его была многоплодна и принесла благодетельные плоды, все первоначальные обстановки по заселению, особенно крестьян по рр. Зее и Завитой, совершались в его бытность, и нужно отдать ему справедливость, заселение это благодаря его благим распоряжениям совершалось чрезвычайно благополучно... Деятельность Буссе была поистине многосложна, он на все обращал внимание, во все входил, что было в пределах его губернаторства». «Иван Васильевич Фуругельм, личность, по моему мнению, весьма дюжинная и не оставившая по себе в Приморской Области никакой памяти; он не выказал самостоятельности своего характера ни в чем, а вел текущие дела только чтобы с рук сбыть, на приемах был он человеком весьма обходительным, бывало всякого примет, посадит на стул, просителю наобещает на словах исполнить и, конечно, ничего не сделает, словом, человек был двуличный»³.

¹ Верхотурова Т. Г. Штаты и численность енисейской губернской администрации (1822–1917 гг.) // Гуманитар. науки в Сибири. 2011. № 1. С. 22.

² Бердников Л. П., Лони́на С. Л. Два века Красноярского самоуправления... С. 145–146.

³ Пахалков П. И. Записки об Амуре, за первые годы со времени занятия его Россией в 1854 году // Мемуары сибиряков. XIX век / сост. Н. П. Матханова. Новосибирск, 2003. С. 187, 197.

А вот как характеризует стиль работы уже упомянутого енисейского губернатора В. К. Падалка ссыльный декабрист В. Ф. Раевский: «Весьма деятельный, хорошо знающий свое дело, он привел в примерный порядок губернию. От 10 час. утра до 2 час. он объезжал все присутственные места, следил за ходом дел ежедневно. В доме его, как у президента Соединенных Штатов, не было ни караулов, ни швейцара. К нему без различия входили и чиновники, и купцы, и крестьяне, и поселенцы. Эта доступность облегчала его управление. Он знал все, что делается, и хорошо знал своих чиновников»¹.

Как отмечает Н. П. Матханова, «среди обязательных дел генерал-губернаторы выделяли какие-то особо важные или приоритетные. Для Броневского и Руперта это была организация вооруженных сил и путей сообщения. Для Муравьева в первый период его управления это были административные преобразования и социально-экономические меры, а с начала 1850-х и до конца — “амурский вопрос”, т. е. присоединение и начало освоения Амурского края... Корсаков считал главной задачей достойно продолжить и завершить начатое его родственником и покровителем — Н. Н. Муравьевым-Амурским, которого он искренне считал гением. Практически большую часть времени и сил он тратил на переписку с центральными ведомствами, оправдываясь от обвинений в попустительстве политическим ссыльным (вызваны были бегством Бакунина), от упреков в нерациональном расходовании средств на Амур. Большое значение он также придавал народному образованию и просвещению, пытался добиться распространения на регион реформ 1860-х гг. Синельников особое внимание уделял управлению ссыльными и использованию их для строительства дорог и иных целей, что соответствовало и опыту прежней управленческой деятельности»².

Таким образом, практически все губернаторы административно-территориальных образований Азиатской России в 1822–1917 гг. на момент назначения были действительными статскими советниками в возрасте 50–55 лет. Сокращалась доля военных, и

¹ Раевский В. Ф. Материалы о жизни и революционной деятельности. Иркутск, 1983. Т. 2. С. 365.

² Матханова Н. П. Деятельность генерал-губернаторов Восточной Сибири: закон и практика // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. «История». 2016. Т. 15. С. 26.

основная масса будущих начальников территорий получала высшее образование в гражданских вузах, в основном университетах. До назначения в Сибирь они служили в основном вице-губернаторами в губерниях Европейской России. Например, В. Н. Дудинский прослужил почти 33 года, из них 22 — в МВД, прежде чем стать томским губернатором. За редким исключением, подавляющее большинство были православными, женатыми, выходцами из потомственных дворян, но только небольшая часть их являлась землевладельцами (не более 10 %). То есть всех их можно отнести к категории мелкопоместных и беспоместных дворян, основным источником доходов которых были должностные оклады. Для них характерно быстрое продвижение по лестнице «Табели о рангах». Тот же В. Н. Дудинский за пять лет (1906–1911 гг.) «прошел» дистанцию от титулярного до действительного статского советника. Исключением на этом фоне можно считать Ф. Ф. Чернцова, Н. А. Ордовского-Танаевского и Я. Г. Гололобова, занявших свои посты в Семипалатинске, Тобольске и Красноярске благодаря высокопоставленным покровителям в Петербурге.

Губернаторы региона в начале XX в., за отдельными исключениями, имели значительный опыт государственной службы и являлись высокопрофессиональными специалистами. Они работали на износ, будучи «всецело преданными службе и исполнению долга». Об этом свидетельствует преждевременная смерть в возрасте 53 лет И. И. Крафта. Е. О. Шмит после освобождения от должности Степного генерал-губернатора прожил один год. Л. М. Князева через три недели после отставки еще в Иркутске свалил паралич. Р. Э. Витте в 53 года был признан инвалидом, не способным выполнять служебные обязанности. Личное самопожертвование способствовало укреплению авторитета высокопоставленного чиновника у местного населения. Искреннее сочувствие иркутян вызвала гибель единственного сына Л. М. Князева, молодого офицера на фронте 6 августа 1914 г. Прощаясь уже с бывшим генерал-губернатором, городская дума 23 февраля 1915 г. «поднесла» ему звание Почетного гражданина г. Иркутска. «Симпатия обездоленной части населения Иркутска к начальнику края велика, — констатирует в дневнике И. И. Серебренников. — Вчера он принял депутацию от всего еврейского

населения. Во время чтения адреса Л. М. Князев прослезился, а евреи, расставаясь с гуманным администратором, плакали»¹.

С другой стороны, применительно к концу XIX в. высланный в Томск К. М. Станюкович, оказавшись по пути в ссылку на одном пароходе с назначенным в Иркутск генерал-губернатором А. П. Игнатьевым, следующим образом рассуждает о феномене этой должности: «В Сибири, где административная власть функционирует с большим простором, с большей независимостью, чем в губерниях, имеющих земство и гласный суд, и где обыватель привык считать закон писанным не для него, приезд нового генерал-губернатора будит во всех классах населения новые надежды. Каждый припоминает обиды и несправедливости и каждый простодушно уверен, что в руках такого властного и могущественного лица есть тот магический талисман, который восстановит правду, утрет слезы и превратит маленького сатрапчика в скромного общественного слугу. И если стоустая молва донесет известия, что “новый” доступен и добр, то такого “доброего” ждут в каждом уголке Сибири, как Мессию, повторяя с трогательным оптимизмом слова некрасовской Ненилы: “Вот приедет барин!”»².

Угодить всем было очень трудно, поэтому в отношении высших должностных лиц региона рассматриваемого периода современники оставили зачастую противоположные суждения. Например, томский губернатор А. И. Лакс (1887–1888 гг.), «по воспоминаниям некоторых современников..., не пользовался авторитетом среди местных жителей, поскольку не мог справиться с взяточничеством чиновников и вынужден был закрывать глаза на это явление»³. Но, по свидетельству А. В. Адрианова, служившего при Лаксе чиновником особых поручений и секретарем Томского губернского статистического комитета, губернатор был неподкупным человеком, поездки которого по губернии «наперекор всяким обычаям и традициям» проходили «в усиленном труде, без обедов с шампанским в городах, без встреч и

¹ Серебренников И. И. Претерпев судеб удары. Дневник 1914–1918 гг. Иркутск, 2008. С. 195.

² Станюкович К. М. В далекие края (1886) // Станюкович К. М. Собр. соч.: в 10 т. М., 1977. Т. 1. С. 315–316.

³ Яковенко А. В., Гахов В. Д. Томские губернаторы... С. 128.

проводов»¹. В. И. Вагин следующим образом отзывался о восточно-сибирском генерал-губернаторе М. С. Корсакове (1861–1871 гг.): «Это был человек ровный, спокойный, неторопливый, но и не ленивый. Он знал, что нельзя одним ударом меча разрубить гордиев узел вековых злоупотреблений, и старался распутать этот узел постепенно и не без успеха; по крайней мере при нем не замечалось таких крупных злоупотреблений, какие были при Руперте и даже при Муравьеве. Но после такого блестящего метеора, как граф Амурский, Корсаков был бледен и даже немного смешноват... Нужно отдать справедливость Корсакову: при нем легко двигалось и свободно жилось»².

После ревизии М. М. Сперанского уже не фиксировалось случаев тотальной коррупции в среде сибирских губернаторов. Тем не менее отдельные из них использовали служебное поприще для обогащения. В частности, Ю. И. Штубендорф «обозрения области» производил «с целью нанесения визитов богатым и влиятельным якутам, совершенно не интересуясь инородными и родовыми управками и проч. За два месяца одного объезда губернатор привез с собою следующие “подарки” от якутов: 18 старинных золотых и серебряных вещей, 800 лучших соболей, 76 чернобурых лисиц и 5 одеял из дорогих лис. Кроме того, на “прогоны” были выписаны ему от казны 4,5 тыс. рублей. Таких объездов Ю. И. Штубендорф устраивал иногда по два в год. Особенно солено пришлось от него ссыльным скопцам, которые прозвали его “окаянным” за те большие приношения, которыми они исхлопывали себе те или иные права»³. «Для многих горожан не было секрета, — сообщают Л. П. Бердникова и С. Л. Лонина в отношении начальника Енисейской губернии в 1890–1897 гг. Л. К. Теляковского, — что их губернатор заядлый взяточник. С севера пудами ему слали икру, с юга губернии доставляли ягоды, грибы, муку, орехи. Причем за все эти услуги Теляковский не платил ни копейки. Более того, даже жандармские офицеры вынуждены были в своих рапортах доносить, что ежегодно он объезжает губернию, возит с собою только одного чиновника, которому вы-

¹ Яковенко А. В., Гахов В. Д. Томские губернаторы... С. 128.

² Вагин В. И. Характеристики генерал-губернаторов // Земля Иркутская. 1997. № 8. С. 34.

³ Попов Г. А. История города Якутска: 1632–1917 // Соч. Якутск, 2007. Т. 3. С. 161.

даются прогоны по чину, Теляковский же получает на всю путевую канцелярию (четыре человека)»¹.

Иногда профессиональная деятельность губернаторов вызывала нарекания со стороны вышестоящих властей и местного населения, иногда приводила к краху карьеры. Так, томского губернатора А. П. Булюбаша (1888–1890 гг.) в одном из писем А. В. Адрианов презентовал следующим образом: «Посадить Булюбаша губернатором значило просто посмеяться над целой губернией. Это автомат, лишенный всякой инициативы, ума обыкновенного человека, совершенно неспособный интересоваться чем-либо, кроме писаной бумаги и способный “двигать дело” только тогда, когда получается из министерства напоминание. Человека более бесцветного я не видывал; это засохший лимон, под жесткой коркой которого ничего, кроме пустой сухой сердцевины и негодных семечек, нет»².

Пресечение наиболее одиозных форм взяточничества и самоурства связано, на наш взгляд, с формированием на региональном уровне системы сдержек и противовесов против губернаторского произвола. Ее элементами стали: жандармские органы, более жесткий контроль со стороны МВД, установление системы постоянной и оперативной связи с правительственными структурами (телеграф), инспекционные проверки и т. д. Однако отставки ряда администраторов (В. Я. Руперт, В. И. Мерцалов) стали следствием доносов жандармов, хотя не всегда они были объективными. «Сравнительный анализ ревизий М. М. Сперанского и Н. Н. Анненкова показывает, — замечает А. Р. Ивонин, — что за общей негативной оценкой управления Сибирью кроются все-таки серьезные различия. Если М. М. Сперанский полагал, что в Тобольске можно отдать почти всех чиновников под суд, а в Томске “оставалось бы уже всех прямо повесить”, то замечания Н. Н. Анненкова касались главным образом недостатков в разграничении полномочий между административными структурами и упущений по части делопроизводства»³.

¹ Бердников Л. П., Лони́на С. Л. Два века красноярского самоуправления... С. 151–152.

² Яковенко А. В., Гахов В. Д. Томские губернаторы... С. 133.

³ Ивонин А. Р. Имперский центр и управление западносибирским регионом в дореформенный период: возможный подход к изучению // Избр. тр. Александра Романовича Ивонина по истории Сибири. Барнаул, 2011. С. 263.

Находящаяся в относительно работоспособном состоянии в условиях повседневности система местного государственного управления начинала давать сбои в кризисных ситуациях. В частности, революционная волна 1905 г. застала врасплох местные власти, выявила неготовность правоохранительных органов к пресечению массовых протестных акций. Административные структуры постоянно отступали под нажимом митингующих и бастующих. Они старались избежать обострения ситуации и использования силовых методов подавления массовых выступлений, что воспринималось радикально-либеральными кругами как признак слабости власти. На примере Томска можно было наблюдать, как органы государственного управления проигрывали «PR-кампании» оппозиции, которая в своих легальных и нелегальных изданиях формировала в глазах обывателей отталкивающий образ власти, прибегая к откровенной фальсификации, умолчанию, передержкам и прочим приемам массовой информационной войны. Можно согласиться в этом плане с основополагающим выводом Б. Н. Миронова: «Убежденность в кризисе самодержавия, вследствие его якобы фатальной неспособности к прогрессивному развитию, была столь прочной и непогрешимой, что все, что ей противоречило, просто не воспринималось»¹. Поэтому к началу 1906 г. в Сибири произошла замена всех начальников губерний и областей, за исключением якутского губернатора В. Н. Булатова.

Нужно иметь в виду и еще одно важное отличие положения сибирских губернаторов по сравнению с их коллегами в Европейской России. Там они опирались на поместное дворянство, и, как установила А. Н. Бикташева применительно к Казанской губернии, жалование начальника губернии покрывало его жизненные потребности, а его статусные и культурные мероприятия финансировались за счет личного состояния или неофициальных доходов². В Азиатской России не было поместного землевладения, и дворянство было представлено в основном чиновниками и офицерами. Данное обстоятельство вело к усилению позиций купе-

¹ Миронов Б. Н. Благосостояние населения и революции в имперской России: XVIII — начало XX века. М., 2010. С. 672.

² См.: Бикташева А. Н. Антропология власти: казанские губернаторы первой половины XIX века. М., 2012. С. 160.

чества в городах, прежде всего губернских. Организатор Томского университета профессор В. М. Флоринский замечал по этому поводу применительно к Томску: «Купцы задают здесь тон жизни, подчиняют своему влиянию весь чиновничий мирок. Всюду они на первом месте, и у губернатора, и у архиерея, не говоря уже о второстепенных чиновниках. Все за ними ухаживают в видах той или иной благодетельности, и это дает городу убеждение, что вся сила в купеческих карманах. За ними интеллигенция и администрация являются как случайный квартирант-нахлебник в чужом доме, оттесненный на второй план»¹.

Не произошло принципиальных изменений в повседневной управленческой деятельности сибирских губернаторов и в годы Первой мировой войны, как и выдвижения новой генерации управленцев, молодых и амбициозных. Хотя управленческие подходы и стиль работы отличались. Начальники территорий опирались на сравнительно немногочисленный аппарат губернских (областных) управлений. Среди административных ресурсов, используемых региональной властью в годы войны, на первое место выдвинулись обязательные постановления. Как отмечает А. С. Минаков, «получая какие-то общие установки из центра, губернаторы самостоятельно определяли формы их реализации и приоритетные меры»². В условиях масштабных и интенсивных военных действий ослабело взаимодействие регионального и центрального руководства, в частности фактически прекратилась подача всеподданнейших отчетов губернаторов.

С организацией на основании «Жалованной грамоты городам» 1785 г. органов городского общественного управления во главе с выборными городскими головами ведущую роль в них играли местные купцы, которые из-за отсутствия в регионе дворянства на общественных началах выполняли различные казенные и общественные службы: оценивали казенные товары, работали в таможнях и магистратах, принимали и продавали вино и соль, собирали налоги и т. д. Поэтому они занимали наиболее значимые выборные должности, отстаивали общесословные и

¹ Цит. по: Бойко В. П. Томское купечество в конце XVIII — XIX вв. Из истории формирования сибирской буржуазии. Томск, 1996. С. 222–223.

² Минаков А. С. Губернаторская власть в годы Первой мировой войны // Рос. история. 2014. № 5. С. 68.

городские права. Так, в Иркутске вплоть до начала XX в. городскими головами избирали купцов. Исключение сделали дважды: в 1873 г. на эту должность избрали бывшего председателя губернского правления статского советника В. В. Петрова и в 1885–1897 гг. — дворянина В. П. Сукачева. Городские головы пытались отстаивать права и свободы общества, вступая при необходимости в конфликт с чиновниками и губернаторами. «Купец Сибиряков, — подчеркивал иркутский губернатор Б. Б. Леццано в отношении купца, четырежды избиравшегося на пост мэра, — есть человек беспокойный и дерзкий, суженный за многие противузаконные и лживые поступки, заводил со всеми почти бывшими здесь начальниками от лица городской думы и собственно от себя несогласия и укорительные переписки, оказывая уже против предписаний правительствующего Сената неповиновение»¹.

Принципиально ситуация не изменилась и после принятия городских положений 1870 и 1892 гг. По-прежнему в сибирских городах купцы доминировали в составе гласных городских дум и городских голов. Только купцы вплоть до 1917 г. возглавляли муниципалитет Бийска: Я. В. Сахаров (два срока), А. С. Дробинин, А. Ф. Морозов, Н. П. Фирсов, М. С. Сычев, В. Г. Архипов, Г. И. Кузьмин, Ф. Ф. Доброхотов. В Томске, за исключением врача А. И. Макушина (1902–1905 гг.), городскими головами становились только купцы: Д. И. Тецков, Е. И. Королев, З. М. Цыбульский, И. М. Некрасов и др. Городовое положение 1892 г. существенно расширило компетенцию городского головы.

Вместе с тем в отдельных сибирских городах с более сложной структурой населения в борьбе за должность городского руководителя с гильдейскими купцами активно конкурировали представители других социальных групп, прежде всего предприниматели нового типа и отставные чиновники, занявшиеся бизнесом. Например, в Барнауле в 1877–1917 гг., помимо гильдейских купцов Д. Н. Сухова и М. И. Страхова, городское самоуправление возглавляли: отставные горные инженеры Н. А. Давидович-Нащинский и А. А. Черкасов; отставной межевой инженер А. А. Лесневский; надворный советник, владелец типографии П. В. Орнатский; бывший чиновник, предприниматель (один из

¹ Иркутск в панораме веков: Очерки истории города. Иркутск, 2002. С. 73.

владельцев винокуренного завода, мельницы, торгового дома) И. К. Платонов. В Мариинске после купцов Т. Т. Савельева, Я. М. Сычева, И. Т. Савельева в 1896 г. главой города избрали отставного фельдфебеля, домовладельца Д. А. Гаврилова, а в 1916 г. — бывшего начальника местной почтово-телеграфной конторы А. В. Комаровского. Жалование ему определили в 1 200 рублей в год, но Комаровский потребовал увеличения оклада и после отказа сложил с себя полномочия. Новые выборы принесли победу городскому нотариусу П. Л. Кошанскому, но его не утвердил губернатор, так как он должен был быть призванным на военную службу. В конечном счете уже в декабре того же года избрали Ф. К. Раевского, занимавшегося сплавом леса по реке Кия¹.

В Новониколаевске после приобретения поселением статуса безуездного города в конце 1904 г. городским старостой был избран перебравшийся сюда из Барнаула купец И. Т. Суриков, в сентябре 1905 г. его сменил на этом посту предприниматель, подрядчик на строительстве железной дороги З. Г. Крюков, а в декабре 1907 г. — выходец из крестьян Курской губернии, подрядчик по заготовке шпал А. Г. Беседин, который в апреле 1914 г. был избран новониколаевским городским головой. С мая 1909 по март 1914 г. городское самоуправление возглавлял выпускник юридического факультета Петербургского университета, купец 2-й гильдии, владелец торгового дома В. И. Жернаков. В 1912 г. его жалование в качестве городского головы составляло 3 600 рублей, а в 1913 г. — 5 000 рублей в год².

¹ См.: Ермолаев А. Н. Уездный Мариинск. 1856–1917 гг. Кемерово, 2008. С. 97–118.

² См.: Новониколаевск–Новосибирск: от поселкового старосты до мэра: биограф. справ. Новосибирск, 2003. С. 18–26.

Глава 6. Управленческий аппарат региона в XX — начале XXI в.

После Февральской революции формирование органов новой власти завершилось назначением уездных и губернских (областных) комиссаров Временного правительства. Данный институт был учрежден 4 марта 1917 г. с целью временного исполнения функций прежних губернаторов. В земских губерниях комиссарами автоматически назначались председатели соответствующих земских управ. В неземской Сибири ими пытались сделать городских голов. Встретив решительное противодействие на местах (по городскому положению 1892 г. право на участие в выборах городского самоуправления получил примерно 1 % горожан) и отказ самих «мэров», явно не готовых к выполнению новых обязанностей, Временное правительство разрешило местным комитетам общественной безопасности (КОБам) рекомендовать для утверждения на должности правительственных комиссаров «местных общественных деятелей». Зачастую ими становились председатели КОБов (Б. М. Ган — в Томске, Вл. М. Крутовский — в Красноярске). Всего же в регионе, по подсчетам Е. Н. Бабиковой, по состоянию на конец мая 1917 г. из 77 краевых, губернских, областных, уездных комиссаров и их помощников 46 (59,7 %) являлись меньшевиками, эсерами и народными социалистами, трое — кадетами и четверо — большевиками (остальные были беспартийными). Основную часть нового управленческого корпуса составляли интеллигенты — 32 чел., чиновники (в основном бывшие крестьянские начальники) — 10, офицеры — 8, предприниматели и служащие — по 7, бывшие политические ссыльные — 7 и демобилизованные по ранению солдаты — 6 чел.¹

Прошедшие осенью 1917 г. выборы в городские думы Западной Сибири на основе принципов всеобщего избирательного права показали, что представители умеренных социалистов (эсе-

¹ См.: Бабикова Е. Н. Взаимоотношения Советов Сибири с органами диктатуры буржуазии в период двоевластия // Вопросы социалистического строительства в Сибири (1917–1929 гг.). Томск, 1983. С. 60.

ры, меньшевики, народные социалисты) получили на уровне губернских центров 38,8 % мест (на 18,8 % меньше, чем летом), на уездном — 41 % (на 5,1 % меньше летнего). За счет них увеличилось представительство большевиков (с 15 до 29,8 % на губернском и с 3,8 до 7,9 % на уездном уровнях) и кадетов (с 11,4 до 13,4 % и с 3,5 до 4,2 % соответственно)¹. Реально сторонников кадетов в городских думах было больше, поскольку часть их избиралась по спискам домовладельцев и различных обществ (попечения о начальном образовании, изучения Сибири и улучшения ее быта, Союза сибирских инженеров и т. д.). Таким образом, к концу 1917 г. в органах городского самоуправления Азиатской России преобладали «соглашатели», кадеты и беспартийные. Большевики имели достаточно серьезное, но не преобладающее влияние в губернских центрах и являлись аутсайдерами в уездных городах.

С августа 1917 г. в регионе началась кампания по созданию органов земского самоуправления. По социальному составу среды волостных земских гласных абсолютно преобладали крестьяне, но на уровне уездов их представительство существенно сокращалось. В партийно-политическом отношении в земских органах преобладали эсеры и меньшевики. Например, в Томское губернское земское собрание избрали 65 гласных, из них 30 эсеров, 5 меньшевиков, 2 кадетов, 2 большевика; в Алтайское губернское земское собрание — 30 эсеров, 7 меньшевиков, 3 кадетов, 1 энеса; около 30 % барнаульских уездных земских гласных составляли эсеры, среди 28 депутатов Томского уездного земского собрания оказалось 14 эсеров, меньшевик и большевик². Эсеры возглавили и исполнительные органы земского самоуправления, прежде всего уездные и губернские земские управы.

При анализе управленческих кадров периода социального катаклизма уместен вопрос об уровне их политической культуры, особенностях психологии, своеобразии политической элиты как особого социокультурного типа. Определенные наработки в отношении советского актива рассматриваемого времени сделаны

¹ См.: Победа Великого Октября в Сибири. Томск, 1987. Ч. 2. С. 76–78.

² См.: Бабилова Е. Н. Сибирское крестьянство и выборы в земство в 1917 году // Из истории социально-экономической и политической жизни Сибири. Томск, 1980. С. 107; Победа Великого Октября в Сибири... С. 88.

Н. С. Ларьковым. Собрав сведения о 59 председателях исполкомов сибирских Советов — от общерегионального (Центросибирь) до городского и уездного уровня, он установил, что большинство из них относились к профессиональным революционерам-подпольщикам, 50,8 % подверглись репрессиям при царизме (каторга, тюрьма, ссылка), 45,8 % «побывали на фронте, либо проходили службу в тыловых гарнизонах», 69,4 % являлись большевиками, 13,6 % — левыми эсерами и меньшевиками-интернационалистами. Две трети имели в 1917 г. возраст до 35 лет, подавляющее их большинство не было сибиряками. «Революционная волна вытолкнула недавних подпольщиков и солдат на свой крутой политический гребень, — замечает Н. С. Ларьков, — сделав многих достаточно заурядных людей вершителями судеб миллионов жителей края». Сами же «политические лидеры того времени рекрутировались как правило из маргинальных слоев населения. К маргиналам относились прежде всего сами профессиональные революционеры — люди, выбитые в силу различных причин из нормальной жизненной колеи»¹.

Предложенная выше характеристика большевиков (вернее их части, оказавшейся в Сибири в 1917–1919 гг.) как социального слоя требует, на наш взгляд, дополнительного анализа. Кроме того, уместно поставить вопрос о противоборствующих группировках политической элиты региона, по крайней мере большевистской и антибольшевистской. Продолжая начатую Н. С. Ларьковым характеристику большевистского актива Азиатской России, рассмотрим ее прежде всего с учетом таких параметров, как социальное происхождение, национальность, образование. Для этого расширим выборку за счет активных деятелей РКП(б), работавших в 1917–1919 гг. в Омске, в том числе в подполье: Ф. А. Березовского, П. А. Вавилова, А. Я. Валека, П. А. Воеводина, Ф. В. Гусарова, А. Н. Дианова, Г. Ф. Захаренко, А. А. Звездова, Н. Е. Ишмаева, В. М. Косарева, З. И. Лобкова, А. А. Масленникова, А. Е. Нейбута, А. И. Окулова, П. Ф. Парнякова, Е. В. Полюдова, К. А. Попова,

¹ Ларьков Н. С. Начало Гражданской войны в Сибири. Армия и борьба за власть. Томск, 1995. С. 36–39, 218, 223; Он же. Сибирский Октябрь и маргиналы // Из истории революций в России (первая четверть XX в.). Томск, 1996. Вып. 1. С. 173–174.

М. М. Рабиновича, И. Н. Смирнова, Г. А. Усиевича, В. И. Шебалдина, Н. Н. Яковлева — всего 23 чел.¹

По социальному происхождению они распределились следующим образом (данные на 21 чел.): из крестьян — пятеро, мещан и рабочих — по четыре, предпринимателей и чиновников — по два, священников, казаков, служащих и ремесленников — по одному. Уроженцами Сибири были семеро, в том числе двое (Березовский и Попов) родились в Омске, все остальные являлись выходцами из Европейской России, в том числе пятеро из Украины. По национальной принадлежности: русских — 16 чел., украинцев — трое, евреев — трое, латыш — один. Представляет интерес образовательный уровень анализируемой группы: семеро получили начальное образование, восемь — среднее, трое — высшее, один — самоучка. Шестеро были отчислены или сами ушли из вузов, примкнув к революционерам, двое по этой причине не закончили средние учебные заведения. По стажу пребывания в РСДРП имеем следующую картину: четверо вступили в нее до 1900 г., девять — до 1917 г., двое состояли в других партиях (Попов и Ишмаев). Подавляющее большинство их можно отнести к профессиональным революционерам: все 23 чел. до революции подвергались репрессиям, многие неоднократно, двое (Нейбут и Усиевич) встретили Февральскую революцию в эмиграции, четверо — в сибирской ссылке, пятеро, будучи ссыльными, в конце 1916 г. были призваны в армию, и революция застала их в сибирских запасных полках, еще трое оказались в армии с началом Первой мировой войны. Во время Гражданской войны 13 чел. находились в коммунистическом подполье Сибири, в том числе девять — в Омске.

Итак, большевистский актив Омска по сегодняшним меркам был удивительно молодым и весьма разнородным по социальному составу, что опровергает стереотип об исключительно пролетарском составе РСДРП. В сущности, основой для воспроизводства коммунистической элиты являлись все сословия и профессиональные группировки дореволюционной России. Достаточно высоким был интеллектуальный потенциал анализируемой груп-

¹ Биографические данные взяты: Вибе П. П., Михеев А. П., Пугачева Н. М. Омский историко-краеведческий словарь. М., 1999.

пы: половина имела высшее и среднее образование, еще треть — реальные возможности повысить свой образовательный уровень. Подавляющее большинство приобщились к революционному движению задолго до 1917 г., неоднократно подвергались репрессиям и стали профессиональными революционерами. Многие из них (трое) достаточно долго служили в армии, но в боевых действиях участия не принимали, еще у пятерых бывших ссыльных армейский стаж в запасных полках региона к февралю 1917 г. исчислялся 3–4 месяцами.

Интересную зарисовку персонального состава советских органов Красноярска первой половины 1918 г. в одной из газетных статей сделал видный ученый и общественный деятель Н. Н. Козьмин: «Мы только что пережили доведенное до нелепости полицейское государство. В нем все было “национализировано”, “социализировано”, “реквизировано”, “аннексировано”, как выражались крестьяне. В сущности, охочие и наглые люди захватывали чужое имущество и чужие предприятия, становились у них и кормились (и жирно кормились) с домочадцами, родными и часто добрыми знакомыми. Формально все частные предприятия и учреждения были превращены в казенные с многочисленным штатом чиновников... Нечего и говорить, что медицина должна была быть гусаровско-совдеповская, земство только исполкомовско-лебедевское и т. д. Весь Красноярск, как читатели знают, был превращен в бесконечный ряд канцелярий, советов, комитетов, бюро, управлений и вообще разных “наципаров”. В этих канцеляриях служащие вели бесконечные дебаты о перевыборах “коллективов” и новых прибавках к жалованью; товарищи курьеры добывали у корейцев папиросы; товарищи извозчики развозили делегатов, депутатов, членов конференций. И все это курило, выпивало, кушало и говорило»¹.

Теперь попытаемся определить социально-политический срез антибольшевистской элиты Сибири в 1918–1919 гг. С этой целью мы собрали и обработали данные на 30 гражданских лиц, принимавших деятельное участие в антисоветском движении с конца 1917 г.: А. В. Адрианов, Н. Д. Буяновский, В. А. Виноградов,

¹ Цит. по: Бердников Л. П., Лони́на С. Л. Два века красноярского самоуправления. История и современность (1822–1917). Красноярск, 2003. С. 269–271.

П. В. Вологодский, С. В. Востротин, А. Н. Гаттенбергер, Г. К. Гинс, М. П. Головачев, П. Я. Дербер, В. А. Жардецкий, Вл. М. Крутовский, И. А. Михайлов, Н. Я. Новомбергский, А. Е. Новоселов, Г. Б. Патушинский, В. Н. Пепеляев, В. В. Сапожников, И. И. Серебренников, С. С. Старынкевич, С. А. Таскин, Г. Г. Тельберг, М. Б. Шатилов, Л. И. Шумиловский, Е. Е. Колосов, М. Я. Линдберг, Б. Д. Марков, Г. М. Марков, П. Я. Михайлов, А. В. Сазонов, И. Я. Якушев. В этот список включены члены Западно-Сибирского комиссариата (ЗСК), министры Временного правительства автономной Сибири (ВПАС), Временного Сибирского правительства (ВСП), Всероссийского Совета министров, сформированного Директорией 4 ноября 1918 г., а затем «по наследству» перешедшего А. В. Колчаку, Директории.

При сопоставлении большевистской и антибольшевистской элит в глаза бросаются их связи с регионом. В первом случае из 23 чел. в Сибири родились семеро (30 %), во втором из 30 — 17 (56 %). Кроме того, среди уроженцев Европейской России в группе антибольшевиков большинство сравнительно долго проживали здесь до 1917 г. Самый непродолжительный срок пребывания в Сибири имел Жардецкий, приехавший в Омск на работу в 1913 г. Как и у большевиков, определенная часть «актива», правда, значительно меньшая (Линдберг, Сазонов, Старынкевич), оказались в Сибири не по своей воле, т. е. в ссылке. По возрасту представители антисоветских сил не были так молоды, как их оппоненты. По состоянию на 1917 г. возраст до 30 лет имели 4 чел. (самому молодому — Головачеву — исполнилось 24 года); от 30 до 40 лет — 13, от 40 до 50 лет — 6, свыше 50 лет — 7 чел. (самым старым — Адрианову и Крутовскому — исполнилось в 1917 г. по 63 года). Тем не менее 77 % находились в самом активном возрасте — до 50 лет.

Как и у большевиков, крайне пестрым был социальный состав: дети чиновников, офицеров, купцов, крестьян и мещан. Более существенны различия по уровню образования. Из 30 имели высшее образование 18 чел. (в том числе 12 — юридическое), среднее — 6, начальное — 4 чел. По роду занятий среди противников большевиков можно выделить следующие основные группы: занятые в сфере юриспруденции (суд, прокуратура, адвокатура, нотариат, юрисконсульты) — 7 чел.; преподаватели вузов — 7,

в том числе три профессора; служащие банков, городского самоуправления, кооператоры — 7, общественные деятели (редакторы газет и журналов, депутаты IV Государственной думы) — 6 чел., два учителя и один ссыльнопоселенец.

Кроме того, многие из перечисленных выше проявили себя в других сферах: выдающихся научных результатов добились А. В. Адрианов, В. В. Сапожников, И. И. Серебренников, как талантливый писатель зарекомендовал себя А. Е. Новоселов, депутатами Государственной думы избирались С. В. Востротин, П. В. Вологодский, В. Н. Пепеляев, членами Всероссийского Учредительного собрания были Е. Е. Колосов, М. Я. Линдберг, Б. Д. и Г. М. Марковы, а С. А. Таскин установил своеобразный рекорд в свое время, будучи избранным депутатом Государственной думы и Учредительного собрания от Забайкальской области. Профессиональными революционерами являлись 5 чел., или каждый шестой. Относясь в большинстве своем к элитарной интеллигенции региона, анализируемая социальная группа представляла собой один из самых динамичных элементов в социальной структуре российского общества начала XX в., будучи в значительной степени продуктом перемещений снизу вверх. Основой для ее воспроизводства стали практически все существовавшие тогда сословия и социальные группы, имеющие хотя бы элементарное образование, а сама интеллигенция была разночинной, что, в свою очередь, свидетельствовало об интенсивном процессе размывания сословных перегородок в российском обществе начала XX в. и складывании принципиально иной социальной структуры.

О личностном аспекте властной вертикали белой Сибири можно судить по биографиям руководителей Томской губернии в 1918–1919 гг., реконструированных С. П. Звягиным¹. После свержения советской власти в Томске постановлением Западно-Сибирского комиссариата от 8 июня 1918 г. был образован Томский губернский комиссариат в составе председателя местной губернской земской управы Н. В. Ульянова, председателя городского врачебно-санитарного совета А. А. Грацианова и штабс-капитана Ф. И. Башмачникова.

¹ См.: Звягин С. П. Руководители Томской губернии в годы Гражданской войны (1918–1919 гг.). Томск, 2011. 192 с.

Николай Васильевич Ульянов, русский, родился в 1882 г. в деревне Шаргош Горбатовского уезда Нижегородской губернии в семье священника. Окончил Нижегородскую духовную семинарию по первому разряду и в 1902 г. поступил на юридический факультет Томского университета. По окончании вуза работал в Томске помощником присяжного поверенного, городским поверенным, присяжным поверенным. Член эсеровской партии. В 1917 г. избран председателем Томской городской думы, а в 1918 г. — председателем Томской губернской земской управы. В последующем он возглавлял этот орган вплоть до конца 1919 г. и одновременно избирался председателем главного комитета Всесибирского комитета союза земств и городов.

Александр Алексеевич Грацианов родился 30 ноября 1865 г. в селе Выздное Арзамасского уезда Нижегородской губернии в семье священника. Окончил медицинский факультет Томского университета, работал как частный врач в Томске, служил в качестве санитарного врача городского общественного управления. С 1910 г. дважды избирался гласным городской думы. После губернского комиссариата в июле 1918 г. Грацианов работал товарищем министра внутренних дел Временного Сибирского правительства (ВСП). Выйдя в отставку через год, вернулся в Томск, где был избран городским головой. При советской власти арестовывался (1920–1923 гг.). После освобождения работал врачом в Сочи. Вновь в 1927 г. подвергся аресту и был выслан в Шадринск, где скончался в марте 1931 г.

О Фадее Исааковиче Башмачникове известно, что он принадлежал к эсерам-максималистам, окончил юрфак Томского университета, работал в Томске помощником присяжного поверенного. С началом Первой мировой войны призван в армию и после обучения в школе прапорщиков произведен в офицеры военного времени, к началу 1918 г. — штабс-капитан.

18 июля 1918 г. ВСП приняло решение о замене губернских комиссариатов на единоличных комиссаров. 2 сентября того же года на эту должность назначен Александр Николаевич Гаттенбергер (1861–1939 гг.). Он родился в семье инженера-путейца в селе Юрушково Весьегонского уезда Тверской губернии. Окончил гимназию в Петербурге, Киевское юнкерское училище. В 1878–1890 гг. служил офицером, после смерти жены в 1890 г. вышел в

отставку в чине штабс-капитана. С 1891 г. работал земским начальником в Тверской губернии, в 1897 г. переведен в Томский окружной суд на должность мирового судьи в Мариинском округе с производством в титулярные советники. В качестве офицера участвовал в Русско-японской войне, был награжден орденом Св. Станислава 3-й ст. После демобилизации Александр Николаевич трудился в Томске мировым судьей, в 1906 г. стал статским советником. В 1912 г. назначен нотариусом Тобольского окружного суда, но вскоре уволился и работал инспектором в страховом обществе «Россия» в Восточной Сибири. Причастен к созданию в Томске отдела кадетской партии в конце 1905 г., избирался членом ее губернского комитета. Активно участвовал в общественной жизни Томска, был членом «потанинского кружка». На посту губернского комиссара Гаттенбергер пробыл до назначения управляющим министерства внутренних дел Всероссийского Совета министров, образованного Директорией в начале ноября 1918 г. Возглавлял ведомство до начала мая 1919 г. По мнению С. П. Звягина, отставка была вызвана несколькими причинами: «Он не имел не только опыта ответственной управленческой работы, но даже высшего образования. Многим были известны его неумение работать в команде и неуживчивый характер. Наконец, ему претила сама атмосфера интриг, пронизавшая омские коридоры власти»¹. После отставки Александр Николаевич возвратился в Томск в качестве почетного мирового судьи и общественного деятеля. В декабре 1919 г. вместе с семьей он выехал в Иркутск, затем в Читу и, наконец, в Харбин.

После выдвижения А. Н. Гаттенбергера в МВД обязанности томского губернского комиссара исполнял поручик Борис Михайлович Михайловский. Он родился в декабре 1890 г. в селе Черный Ануй Бийского уезда Томской губернии в семье врача. Окончил гимназию, а в 1912 г. — агрономическое отделение Сибирского политехникума в Томске. Служил производителем землеустроительных работ. С началом Первой мировой войны Михайловский добровольцем ушел на фронт и воевал в составе 42-го Сибирского стрелкового полка в команде конных разведчиков, где подружился с ее начальником А. Н. Пепеляевым.

¹ Звягин С. П. Руководители Томской губернии... С. 72.

В 1915 г. был тяжело ранен и отправлен на излечение в Иркутск, где после выздоровления окончил школу прапорщиков, в 1916 г. произведен в поручики и направлен для прохождения службы в 39-й Сибирский запасной стрелковый полк в Томск на должность адъютанта части. После Февральской революции Михайловского откомандировали как специалиста в распоряжение Томского губернского земельного комитета для организации волостных земельных органов. После демобилизации из армии офицер вступил в подпольную антибольшевистскую организацию и сразу же после свержения советской власти в Томске был назначен уездным комиссаром и одновременно помощником губернского комиссара. В 1919 г. произведен в капитаны. Вместе с остатками 1-й Сибирской армии генерала А. Н. Пепеляева отступил в Забайкалье, а отсюда выехал в Харбин. В 1922–1923 гг. Михайловский принял участие в военной экспедиции Пепеляева по освобождению от большевиков Охотского побережья и Якутской области. Был взят в плен и в 1924 г. в Чите приговорен к высшей мере наказания, замененной 10 годами тюремного заключения. В сентябре 1926 г. в связи с заболеванием туберкулезом был досрочно освобожден и с семьей поселился в Чите, но в 1927 г. на основании доносов осужден на 10 лет трудовых лагерей. После окончания срока снова поселился в Чите. Дальнейшая судьба неизвестна.

Итак, среди пяти руководителей Томской губернии периода Гражданской войны никто в системе местного государственного управления до революции не работал. Трое из них имели высшее образование, двое — среднее. По роду деятельности преобладали юристы. Старшее поколение (Н. В. Ульянов, А. А. Грацианов, А. Н. Гаттенбергер) принимало активное участие в общественно-политической жизни Томска. Молодежи (Ф. И. Башмачникову, Б. М. Михайловскому) импульс для вертикальной социальной мобилизации дала Первая мировая война, сделавшая их офицерами военного времени.

Для управления Сибирью сразу же после освобождения от белых 27 августа 1919 г. был создан Сибирский революционный комитет (Сибревком), просуществовавший до декабря 1925 г. Его председателями последовательно были: в 1919–1921 гг. — И. Н. Смирнов (1881–1936 гг.), в 1921–1922 гг. — С. Е. Чуцаев

(1876–1944 гг.) и в 1922–1925 гг. — М. М. Лашевич (1884–1928 гг.). Все они относились к числу профессиональных революционеров. Смирнов окончил городское училище, Чуцкаев — гимназию, обучался в Петербургском и Гейдельбергском (Германия) университетах. Часто репрессировались (Смирнов 7 раз подвергался арестам и тюремным заключениям, 5 раз ссылкам и высылкам, 3 раза бежал из ссылок). Лашевич и Смирнов, находясь в ссылке, в 1916 г. были призваны в армию, где развернули пропагандистскую работу среди военнослужащих, в частности последний — в Томске. Оба были последовательными сторонниками Л. Д. Троцкого.

Определенное представление о партийно-советской номенклатуре Сибири конца 1920-х годов можно составить на основе анализа списка членов ВКП(б) с дореволюционным стажем в г. Новосибирске на 1 июля 1927 г. Всего в списке имеются сведения на 56 коммунистов, вступивших в партию до февраля 1917 г., в том числе до 1905 г. — 10 чел., в 1905–1907 гг. — 26 (41,3 %), в 1908–1913 гг. — 12, с 1914 до февраля 1917 г. — 8 чел. По возрасту (на конец 1926 г., данные на 55 чел.): пятеро — до 30 лет, 30 чел. (53,4 %) — до 40, 17 — до 50 и трое — свыше 50 лет. По социальному происхождению 39 (70 %) являлись выходцами из рабочих, 15 (26,7 %) — из служащих, двое — из крестьян. По образованию (данные на 55 чел.): у 37 (67,4 %) — низшее, у 15 — среднее и у троих — высшее. По национальному составу они распределились следующим образом: русские — 36 (64,1 %), латыши — 14 (25 %), три еврея, по одному поляку, украинцу и эстонцу. Подавляющая их часть (53 чел.) относилась к партноменклатуре: от председателя Сибкрайисполкома Р. И. Эйхе, полномочного представителя ОГПУ Л. М. Заковского до директоров заводов, инструкторов, инспекторов краевого и окружного уровней. Рядовых в списке всего трое: инженер городской электростанции И. М. Богданов, инвалид труда Я. Д. Петерен и продавец Я. Н. Прашник. И последний показатель — срок пребывания в должности: только у одного отсчет начинается с 1923 г., у пятих — с 1924 г., 14 заняли свои посты в 1925 г., 24 — в 1926 г. и 11 — в течение шести месяцев 1927 г. В целом же 35 функционеров (62,3 %) получили свои портфели в 1925–1926 гг., а если к ним прибавить назначенцев первой половины 1927 г., то их доля возрастет до 49 чел. (87,2 % от

всей изучаемой совокупности)¹. Таким образом, судя по партстажу и возрасту, больше половины стали социал-демократами в период революции 1905–1907 гг., сравнительно невысоким оставался их образовательный уровень, более ровным стал социальный состав. Высокая доля назначенцев 1925–1927 гг., на наш взгляд, объясняется тотальной чисткой партийной номенклатуры после завершения кампаний по борьбе с троцкистами и «новой оппозицией».

Назначением партийных руководителей территорий ведал ЦК, который исходил из собственных соображений. Показательная в этом плане история имела место в конце июля — начале августа 1930 г. в Новосибирске, когда группа руководящих партийных работников Сибирского края (второй секретарь крайкома, четверо членов и кандидатов в члены крайкома) обратилась с письмом на имя И. В. Сталина, предложив снять с поста первого секретаря крайкома ВКП(б) Р. И. Эйхе. Инициатива снизу в плане ротации руководящих партийных кадров получила негативную оценку в ЦК, который в специальном постановлении поддержал действующего руководителя парторганизации Сибирского края, а поведение выступивших против него коммунистов охарактеризовал как «беспринципную групповщину»². С другой стороны, в рассматриваемое время произошло разделение Сибирского края на Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский, и власть Р. И. Эйхе территориально сильно ограничилась.

Характеристику региональных управленцев советского периода в лице первых секретарей обкомов и крайкомов КПСС начнем с 1937 г., когда началось дробление территориально-административных образований, и к 1944 г. этот процесс в основном завершился. С этого времени и до августа 1991 г. кадровая политика центральных партийных органов в отношении данной категории управленцев прошла три этапа. До рубежа 1960–1970-х годов региональных партийных лидеров назначал ЦК КПСС (ВКП(б)) с последующим формальным утверждением (легитимацией) на пленуме соответствующего обкома. Они не были местными уро-

¹ См.: Шиловский М. В. К вопросу о социальном составе социал-демократических организаций Сибири до 1917 г. // Социал-демократия: революция и эволюция: мат-лы международ. конф. Омск, 2003. С. 46.

² См.: Исторический архив. 2013. № 3 (120). С. 49, 53, 54.

женцами и функционерами из-за опасения сращивания с подчиненными, «обрастания корнями». С конца 1960-х годов Москва начала выдвигать на посты «первых» местных работников, родившихся или долго проработавших в области или крае. С конца 1980-х годов стали проходить выборы на альтернативной основе на партийных конференциях.

Общее представление о первых секретарях региона можно составить на основе имеющихся данных по Новосибирской (1937–1991 гг.) и Кемеровской (1943–1991 гг.) областям¹ с привлечением данных по другим территориям Азиатской России. В обоих случаях количество первых составило 12 чел. Средний срок пребывания в должности в первом случае равняется 4,5 года, во втором — 4,0. Как и до революции, средняя цифра не дает представления о динамике процесса. Были здесь и свои «долгожители»: в Новосибирске — Ф. С. Горячев (почти 19 лет), А. П. Филатов (10 лет), М. В. Кулагин (8 лет); в Кемерове — А. В. Ештокин (11 лет), Л. А. Горшков (10,5 года), С. М. Пилипец (5 лет). Не редкостью они были и на других территориях. Например, партийную организацию Тюменской области 12 лет (1961–1973 гг.) возглавлял Б. Е. Щербина, 17 лет (1973–1990 гг.) — Г. П. Богомяков, во главе Алтайского края 15 лет (1961–1976 гг.) находился А. В. Георгиев. Особенно много «долгожителей» насчитывалось на Дальнем Востоке: С. С. Авраменко проработал первым секретарем Амурского ОК КПСС 21 год (1964–1985 гг.), П. А. Леонов на Сахалине — 18 (1960–1978 гг.), столько же в Хабаровске А. К. Черный (1970–1988 гг.), по 15 лет руководили соответствующими обкомами В. П. Ломакин в Приморье (1969–1984 гг.) и Д. И. Качин на Камчатке (1971–1986 гг.).

Очень быстро происходила ротация руководящих кадров в предвоенный период и с конца 1980-х годов. Так, в Новосибирске всего два месяца (сентябрь–октябрь 1937 г.) продержался Р. И. Эйхе, его преемник (с приставкой и. о.) И. И. Алексеев заменял год (до ноября 1938 г.), а пришедший ему на смену Г. Н. Пуговкин был освобожден от занимаемой должности в начале июня 1941 г. В соседней Омской области за 1937–1939 гг. «про-

¹ См.: Энциклопедия Новосибирск. Новосибирск, 2003; Коновалов А. Б. История Кемеровской области в биографиях партийных руководителей (1943–1991). Кемерово, 2004.

мелькнуло» четыре первых секретаря обкома, причем о трех из них практически ничего не известно¹. На излете перестройки в Кемеровской области с 1987 г., а в Новосибирской с 1988 г. сменилось по три «первых».

В рамках изучаемой совокупности (24 чел.) данные о возрасте имеются на 23 чел. К моменту назначения (избрания) в Новосибирске и Кемерове в возрасте 36 лет находился один человек, 39 лет — трое, 41–45 лет — четверо, 46–50 лет — девять, 51–55 лет — четверо, 56–58 лет — двое. Однако каждый шестой до этого уже побывал «первым». Так, Р. И. Эйхе, первый секретарь Новосибирского ОК ВКП(б) с сентября 1937 г. (47 лет), с 1929 г. (39 лет) являлся первым секретарем Сибкрайкома ВКП(б); Ф. С. Горячев, первый секретарь Новосибирского ОК КПСС с 1959 г. (54 года), начиная с 1945 г. (40 лет) последовательно был «первым» в Тюмени и Калинин; А. Г. Мельников (Кемерово с 1988 г., 58 лет) в 1985 г. (55 лет) сменил в Томске Е. К. Лигачева; с 1955 г. (40 лет) «секретарил» в Иркутске Б. Н. Кобелев, приехавший на аналогичную должность в Новосибирск в 1957 г. Л. И. Лубенников до Кемерова (1960, 50 лет), пять лет руководил парторганизацией в Карелии. Нужно иметь в виду, что обкомы ранжировались на несколько групп (категорий) в зависимости от численности населения территориально-административного образования и парторганизации, уровня экономического развития, насыщенности стратегическими объектами. Новосибирский, Кемеровский, Омский обкомы относились к первой группе. С началом освоения Западно-Сибирского нефтегазового комплекса к ней отнесли Тюменский ОК КПСС. Поэтому назначение из Калинина, Кирова, Томска в Новосибирск или Кемерово рассматривалось как серьезное повышение.

По образованию из 22 чел., на которых имеются данные, трое имели начальное, один — неполное среднее, один закончил рабфак, один — среднетехническое, один — неполное высшее, 14 — высшее: в том числе 12 окончили технические вузы, один — ВПШ, один — гуманитарный факультет университета. Кроме того, девять человек очно или заочно закончили ВПШ или

¹ См.: Шевелева Л. В. О проблемах изучения жизни и деятельности руководителей областного уровня // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI–XX вв.: мат-лы 4-й регион. конф. Новосибирск, 1999. С. 135–136.

Академию общественных наук (АОН). Первые секретари с вузовскими дипломами появились в Кемерове в 1951 г. (В. М. Мокрушин окончил в 1948 г. ВПШ), в Новосибирске в 1955 г. (Б. И. Дерюгин в 1941 г. окончил Томский политехнический институт). Но и после них не все «первые» имели высшее образование. Например, С. М. Пилипец (Кемерово, 1955 г.) окончил рабфак педагогического института, а Ф. С. Горячев (Новосибирск, 1959 г.) три года проучился в Московском горном институте (1930–1934 гг.) и дважды проходил переподготовку в Высшей школе парторганизаторов при ЦК (1938–1939, 1943–1945 гг.). Лишь с 1960 г. в Кемерове и с 1985 г. в Новосибирске все областные руководители стали иметь высшее образование.

Из вышеприведенных данных видно, что подавляющее большинство специалистов с высшим образованием (12 из 14) окончили технические вузы. Технократический уклон обуславливался тем, что главным в деятельности партийных органов считалась производственная функция. В соответствии с хозяйственной специализацией области или края первый секретарь должен был иметь профильную подготовку. В той же Кемеровской области из восьми «первых», имевших высшее образование, пятеро являлись горными инженерами (трое окончили Сибирский металлургический институт в Новокузнецке), двое — строителями и один — инженером по автотракторной технике. Сравнительно немногие из них соприкоснулись с наукой и преподавательской деятельностью. Только первый секретарь Кемеровского ОК КПСС М. И. Гусев (1952–1955 гг.) после окончания в 1930 г. Сибирского технологического института (Томск) два года проучился там же в аспирантуре и еще два года проработал ассистентом, после чего в 1934 г. был выдвинут на должность управляющего рудником в Горной Шории. За пределами совокупности, пожалуй, единственным «остепененным» в регионе стал тюменский «первый» Г. П. Богомяков, окончивший аспирантуру и защитивший диссертацию на соискание ученой степени кандидата геолого-минералогических наук (автор более 100 научных публикаций).

Технократический уклон проявлялся и в выдвижении на руководящие партийные посты руководителей крупных промышленных предприятий. Так, в Красноярском крае первыми секретарями крайкома КПСС стали В. И. Долгих, бывший директор Но-

рильского горно-металлургического комбината; А. А. Кокорев, директор Красноярского комбайнового завода; П. С. Федирко, директор ремонтно-механического завода Норильского ГМК; О. С. Шенин, управляющий трестом «Ачинскалюминстрой». «При оценке кадровых перемещений технократической элиты в зону профессиональной партийной деятельности нужно учитывать и тот факт, — замечает по этому поводу Е. Н. Волосов, — что она носила доминирующий хозяйственный характер и являлась важнейшим инструментом мобилизации всех органов власти, хозяйствующих субъектов, населения страны на безусловное выполнение государственных планов развития народного хозяйства»¹.

По социальному происхождению (данные на 21 чел.) девять были выходцами из рабочих, девять — из крестьян, трое (с конца 1960-х годов) — из служащих. В Сибири родились восемь, на Украине — четверо, в Петербурге — двое, остальные — в различных регионах Европейской России. По национальной принадлежности: помимо большинства русских, трое — украинцы, по одному — латыш, чуваш, мариец. Только один В. В. Бакатин родился в области (г. Киселевск), которую впоследствии возглавил.

В когорту первых секретарей попадали разными путями. К числу профессиональных революционеров дореволюционной закалки можно отнести Р. И. Эйхе (член РСДРП с 1905 г.), 11 чел. пришли (выдвинуты) на партийную работу с производства, четверо — из преподавателей, трое — из комсомола, двое — из советских органов. Для представителей старшего поколения партаппаратчиков сталинского призыва старт для карьерного рывка (6 чел.) пришелся на годы Большого террора. Так, С. Б. Задюнченко в 1937 г. с поста первого секретаря РК ВКП(б) в Москве был выдвинут на пост заместителя председателя СНК РСФСР; заведующий учебной частью областной партшколы Е. Ф. Колышев в 1938–1939 гг. стал сначала вторым, а затем первым секретарем райкома в Свердловске. В 1938 г. 34-летний слушатель выпускного курса Московской промышленной академии Н. М. Пегов избран первым секретарем Приморского крайкома ВКП(б). Трое участвовали в Гражданской войне, и только один воевал в соста-

¹ Волосов Е. Н. Ротация технократической элиты Восточной Сибири в 60–80-е годы XX века // Сибирь в изменяющемся мире. История и современность. Иркутск, 2008. Кн. 1. С. 62.

ве действующей армии в Великой Отечественной. Большинство прошли ступеньки инструктора, заведующего отделом, первого секретаря райкома или горкома, заведующего отделом, секретаря обкома. Практически все «первые» послевоенного периода перед назначением на должность непродолжительное время (год, полтора) проработали в Москве в ЦК на должностях инспекторов, заведующих отделами с целью знакомства с центральным партаппаратом и руководством профильных для той или иной области министерств.

В качестве иллюстрации приведем биографии трех сибирских «первых» разных эпох доперестроечного времени.

Кулагин Михаил Васильевич (1900–1956 гг.), первый секретарь Новосибирского обкома ВКП(б) (1941–1949 гг.). Родился в Подмоскovie в крестьянской семье, о полученном образовании не сообщается, поэтому можно предположить, что оно было или домашним (самоучка), или начальным. В 1918–1922 гг. служил в РККА, участвовал в боях под Петроградом и на Польском фронте. По всей видимости, был рядовым или младшим командиром, поскольку в 1923 г. начал службу в московской милиции рядовым милиционером. Впрочем, карьеры в правоохранительных органах не сделал. Наличие партийного билета способствовало продвижению по линии советских органов. В 1928–1933 гг. Кулагин работал в Москве инструктором, зав. орготделом, секретарем Сокольнического райсовета. В 1933 г. его направили заведовать агитационно-массовым отделом Ново-Деревенского райкома партии Московской области, в 1934 г. здесь же он был избран председателем райисполкома. В 1937 г. Михаила Васильевича направили в Белоруссию председателем Слуцкого горисполкома. В эпоху Большого террора он быстро продвигался вверх: с июля по декабрь 1938 г. — зам. председателя СНК; в 1938–1939 гг. — нарком земледелия и зам. председателя СНК; с ноября 1939 по май 1941 г. — второй секретарь ЦК КП(б) БССР. 21 июня 1941 г. утвержден в должности первого секретаря Новосибирского ОК ВКП(б). Вследствие тяжелой болезни в январе 1949 г. освобожден от обязанностей и направлен в Москву на курсы переподготовки секретарей обкомов при ЦК. После этого упоминаний о какой-либо деятельности Кулагина нет. По всей видимости, он стал пенсионером. Награжден дву-

мя орденами Ленина, двумя орденами Трудового Красного Знамени, медалями¹.

Представителем послевоенного поколения первых лиц зауральских территорий являлся Чубаров Федор Михайлович (1906–1981 гг.), первый секретарь Тюменского обкома ВКП(б) (1944–1949 гг.), по национальности украинец. Родился в Луганске в семье рабочего. Член ВКП(б) с 1926 г. Пять лет проработал слесарем на паровозостроительном заводе на родине. Имел неоконченное высшее образование: год учился в Институте востоковедения, два года — в Высшем техническом институте им. Баумана, год — в машиностроительной академии им. Кагановича. В 1933–1938 гг. работал начальником политотдела в совхозах южной Украины и Крыма. Затем был взят в Москву начальником отдела кадров политуправления при Наркомсовхозе РСФСР, в 1941 г. направлен уполномоченным комиссии партийного контроля при ЦК ВКП(б) по Кировской области, откуда переведен на повышение во вновь организованную Тюменскую область. Согласно заполненной в момент назначения анкете: из ВКП(б) не исключался, в оппозициях не участвовал, государственных наград не имел, английский язык знал слабо, был женат, имел сына и дочь. В 1949 г. Чубарова направили учиться в ВПШ при ЦК ВКП(б), которую он окончил в 1952 г. До пенсии работал в политуправлениях МПС, в 1962–1980 гг. — начальником отдела кадров Всесоюзной академии внешней торговли².

Предперестроечное поколение первых секретарей представляет Горшков Леонид Александрович (1930–1994 гг.), руководитель партийной организации Кемеровской области в 1974–1985 гг. Родился он в г. Партизанске Приморского края в рабочей семье, русский, окончил на родине горный техникум, а затем Сибирский металлургический институт в Сталинске (Новокузнецке) в 1952 г. по специальности «горный инженер». Член КПСС с 1952 г. За два года после окончания вуза на шахте в Киселевске прошел путь от помощника начальника участка до первого заме-

¹ См.: Осипов А. Г. Кулагин Михаил Васильевич // Новосибирск: энцикл. Новосибирск, 2003. С. 470; Савицкий И. М. Кулагин Михаил Васильевич // Ист. энцикл. Сибири. Новосибирск, 2010. Т. 2. С. 221.

² См.: Иваненко А. С. Четыре века Тюмени. Очерки живой истории старинного сибирского города. Тюмень, 2004. С. 246.

стителя начальника предприятия. В 1954 г. избран освобожденным секретарем партийной организации на шахте «Тайбинская», в 1957 г. — вторым секретарем Киселевского ГК КПСС. За отказ занять должность первого секретаря одного из сельских райкомов Горшкова сняли с должности без дополнительного взыскания и направили начальником участка шахты. В 1961–1963 гг. он работал начальником Киселевского шахтостроительного управления, а затем был избран первым секретарем Киселевского горкома. Через год он уже в Кемерове — заведующий угольным отделом ОК КПСС, в 1967–1968 гг. — секретарь, в 1968–1974 гг. — второй секретарь обкома. В 1985–1990 гг. он работал заместителем председателя Совета министров РСФСР, курировал топливные отрасли. Награжден орденами Ленина, Октябрьской революции, Трудового Красного Знамени, «Знак Почета»¹.

Хотя только один из изучаемой совокупности родился на месте своей будущей управленческой деятельности, еще 10 проживали и работали здесь задолго (10–18 лет) до избрания (назначения). Начиная с 1974 г. в Кузбассе и с 1978 г. в Новосибирске замещение происходило из числа лиц либо направленных сюда по распределению, либо окончивших здесь вузы, либо проживающих с детства.

Представляет интерес и последующая судьба наших героев. Двоих расстреляли, двое скончались во время пребывания в должности (А. Ф. Ештокин и Н. С. Ермаков в Кемерове), трое ушли на пенсию, большая часть остальных переводилась на другую работу, прежде всего в Москву (и не всегда данную акцию можно было рассматривать как повышение). Большую роль в судьбе «первых» играла кадровая политика ЦК. Если в 1930-е годы, когда местные партработники в письме к И. В. Сталину предложили сместить Р. И. Эйхе с поста первого секретаря Западно-Сибирского крайкома, это было квалифицировано политбюро как «беспринципная групповщина», то в 1951 г. первый секретарь Кемеровского ОК Е. Ф. Колышев был освобожден от должности «как не обеспечивший руководства» в результате интриг этих самых партаппаратчиков.

¹ См.: Коновалов А. Б. История Кемеровской области в биографиях партийных руководителей (1943–1991). Кемерово, 2004. С. 275–327.

Причинами отстранения с последующим понижением могли стать крупные аварии (катастрофа на Кузнецком металлургическом комбинате в конце 1959 г., унесшая 55 жизней и ставшая поводом для освобождения С. М. Пилипца), волнения (массовая забастовка мобилизованных рабочих строительного треста осенью 1955 г. в Кемерове, приведшая к смещению М. И. Гусева). Награжденный в 1942 г. орденом Ленина за выдающиеся успехи в деле развития сельского хозяйства Алтайского края первый секретарь крайкома В. Н. Лобов через год за провал в этой же области был снят с должности по решению ЦК ВКП(б). Даже перевод в Москву иногда не означал реального карьерного роста, поскольку в ранге заместителя министра бывший «первый» переставал быть членом ЦК и депутатом Верховного Совета СССР. Из партийных лидеров Западно-Сибирского региона секретарем ЦК КПСС в июле 1955 г. был избран первый секретарь Алтайского крайкома КПСС (1943–1955 гг.) Н. И. Беляев. Впоследствии он с декабря 1957 г. возглавлял парторганизацию Казахстана и несколько месяцев в 1960 г. Ставропольского края. Членом Политбюро стал Е. К. Лигачев, министром, а затем заместителем председателя Совета министров СССР — бывший тюменский «первый» Б. Е. Щербина. Уже в период перестройки в 1988 г. министром внутренних дел, а затем председателем КГБ СССР стал В. В. Бакатин. Суммарно же из девяти первых секретарей Кемеровского ОК КПСС до перестроечного времени (до 1985 г.) двое скончались на рабочем посту, четверо были сняты и переведены с понижением (двое — заместителями председателей облисполкомов, двое — в Москву на второстепенные должности в Совет министров РСФСР), еще трое пошли на повышение в столицу, но, опять же, на второстепенные должности (инспектор ЦК, заместитель председателя Совета министров РСФСР по легкой промышленности, в систему народного контроля).

Подводя итоги изучения партийной номенклатуры Западной Сибири к началу перестройки, М. В. Котляров замечает: «Состав партийной номенклатуры показывает, что комитеты КПСС Западной Сибири в середине 1980-х годов располагали сильными кадровыми ресурсами. В партийном аппарате было адекватное соотношение опытных и молодых работников. Кадры имели высокий образовательный уровень. Среди них, особенно на постах

первых секретарей, преобладали специалисты промышленного производства, транспорта, строительства и сельского хозяйства, что позволяет сделать вывод о доминировании в составе партийной номенклатуры представителей технократии. Следует заметить, что характерным свойством технократии является отношение к обществу как к некому механизму и вытекающее из этого упрощенное понимание процесса политического управления... Технократия преуменьшает ценностно-этические измерения политики: психологию человека, социальное поведение, традиции и культуру отдельных слоев и категорий управляемого общества, что неизбежно ведет к управленческим ошибкам»¹. Вместе с тем партийный руководитель действовал в рамках жесткой партийной дисциплины и самоограничения. «В 70–80-е годы уже не боялись, что расстреляют или сошлют, — замечает по этому поводу В. В. Казарезов, — а вот дисциплина тем не менее оставалась. Можно было показать фигу в кармане своему руководителю или в кругу друзей перемыть его косточки, но проигнорировать распоряжение или плохо сделать дело — никогда. Причем такая дисциплина обязательно ассоциировалась с долгом. Партийные работники еще на стадии перехода в эту категорию как бы давали обет безусловного подчинения, отказа от личного комфорта во имя общественного дела»².

На излете перестройки, с конца 1980-х годов, отработанная практика назначения с последующим утверждением в должности первого секретаря обкома была заменена альтернативными выборами на областных (краевых) партийных конференциях. В Кемерове таким образом в 1990 г. из двух кандидатур избрали А. М. Зайцева (до него «назначенный» в 1988 г. А. Г. Мельников на альтернативной основе переизбрался в 1990 г.), в Новосибирске — В. П. Муху (1988 г.) и В. А. Миндолина (1990 г.). В январе 1990 г. пленум Тюменского ОК КПСС освободил от обязанностей первого секретаря Г. П. Богомякова, но нового лидера избрать не удалось, и исполнять обязанности «первого» поручили секретарю ОК, инженеру-нефтянику В. В. Китаеву. В процессе перемеще-

¹ Котляров М. Е. Партийная номенклатура Западной Сибири в период перестройки // Гуманитар. науки в Сибири. 2011. № 2. С. 68–69.

² Казарезов В. В. Ветер с полудня. Новосибирск, 1997. С. 289.

ния реальной власти в советские органы там, где влияние коммунистов было доминирующим, председателями облисполкомов становились сложившие свои полномочия или делегированные туда партийными конференциями бывшие первые секретари. Так произошло с В. П. Мухой в Новосибирске, который единственный из партийных лидеров региона в 1991 г. стал главой администрации («директором», по выражению местных острологов) области.

В рамках общей совокупности имелась определенная специфика ротации первых секретарей в национально-территориальных образованиях Азиатской России. Например, в Якутской АССР с момента ее образования в 1922 г. и до августа 1991 г. сменилось 12 партийных руководителей¹, в том числе шесть якутов, два русских, два еврея, один немец и один украинец. Якуты (И. Н. Барахов, М. К. Аммосов) стояли у истоков автономии. Они сравнительно недолго в духе партноменклатурной практики 1920–1940-х годов возглавляли Якутию (не более двух лет каждый), после чего Барахов до ареста работал в ЦК ВКП(б), а Аммосов — инструктором ЦК, первым секретарем обкомов партии в Казахстане, первым секретарем ЦК КП(б) Киргизии. С марта по декабрь 1923 г. парторганизацией Якутии руководил К. Р. Герценберг.

Пришедшие им на смену Е. Г. Пестун и Н. И. Барышев также исполняли обязанности в течение двух лет, до и после Якутска они работали в партийных органах областного уровня в Европейской России. Определенная стабилизация наступила с назначением в 1930 г. на должность «первого» П. М. Певзняка, руководившего республикой до ареста в феврале 1939 г. Все они, за исключением умершего в 1939 г. Пестуна и Герценберга, на которого не сохранилось сведений, были репрессированы в 1937–1939 гг., а Певзняк умер в лагерях «Дальстроя» в 1942 г. Все они вступили в партию в 1916–1918 гг., принимали активное участие в Гражданской войне. По образованию: только Аммосов и Барахов окончили Якутскую учительскую семинарию, все остальные обучались в Институте красной профессуры, на различных партийно-советских курсах.

¹ См.: Зенькович Н. А. Национальная политика: творцы и исполнители. М., 2008.

Накануне и во время Великой Отечественной войны (1939–1943 гг.) республикой руководил И. Л. Степаненко, член ВКБ(б) с 1918 г., участник Гражданской войны, учившийся в аспирантуре Коммунистического университета им. Я. М. Свердлова. До Якутска работал инструктором, секретарем райкома в Москве, инструктором ЦК. В 1944 г. его перевели в парткомиссию Московского ГК ВКП(б). В Москву на учебу уехал его преемник Г. И. Масленников (1943–1946 гг.), который закончил индустриальный техникум (1933 г.) и ВПШ при ЦК ВКП(б) (1949 г.). Работал партработником на Сталинградском тракторном заводе, секретарем Сталинградского ОК ВКП(б), вторым секретарем Приморского ОК (1940–1943 гг.).

Первым республиканским руководителем, проработавшим всю жизнь в Якутии, стал якут И. Е. Винокуров (1946–1952 гг.), участник Гражданской войны, получивший образование на различного рода партийно-советских курсах. Он возглавлял наследный ревком, волисполком, окружком, машинно-тракторную станцию, коневодческое управление ЯАССР, райисполком. В 1938–1939 гг. был наркомом здравоохранения республики, заместителем председателя и председателем ее Совнаркома. После обкома возглавлял республиканский трест «Сельстрой», строительное управление треста «Якутстрой».

В последующем партийную организацию Якутии возглавляли местные функционеры-якуты: С. З. Борисов — 14 лет, Г. И. Чиряев — 17 лет, Ю. Н. Прокопьев — 9 лет. Если Борисов учился на полугодовых партийно-советских курсах, то его преемники окончили Якутский педагогический институт, защитили кандидатские диссертации. Чиряев в 1943–1950 гг. служил в Советской Армии (младший лейтенант), участвовал в боевых действиях на Дальнем Востоке в августе 1945 г. Средний срок пребывания в должности в рамках изучаемой совокупности составил чуть более 6 лет с амплитудой колебания от 2 (Барахов, Аммосов, Пестун, Барышев) до 17 (Чиряев) лет. Самому молодому руководителю республики Барахову в момент назначения исполнилось 24 года, Аммосов занял кресло в 25 лет, все остальные — в интервале от 31 до 51 года. Характерно, что и в постсоветский период, так же как и в других национальных регионах Азиатской России, последний «первый», в данном случае Ю. Н. Прокопьев, играл не по-

следную роль в политической элите Якутии, дважды избираясь депутатом Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха. Национальный состав якутской республиканской организации КПСС отражал национальную структуру автономии. На 1 января 1977 г. в ней состояли 41 432 чел. (члены и кандидаты в члены), в том числе русские — 47,7 %, якуты — 36,7 %, украинцы — 8,1 %, представители других этносов — 5,7 %¹.

Уникальная ситуация с высшими управленческими кадрами сложилась в Туве. За всю ее советскую историю, включая период формальной независимости (1921–1944 гг.), первыми (генеральными) секретарями ее Народно-революционной партии (с 1944 г. обкома ВКП(б)) были два человека. После массовых «чисток» 1929, 1931, 1938 гг., унесших 1 214 жизней², генеральным секретарем ЦК ТНРП в 1936 г. стал С. Тока (1901–1973 гг.). Он правил республикой в течение 37 лет (абсолютный рекорд среди советских партийных лидеров этого уровня). После его смерти «первым» избрали 34-летнего Г. Ч. Ширшина (1973–1991 гг.), получившего типичное для партийного руководителя образование (заочно ВПШ при ЦК КПСС в 1964 г. и АОН в 1972 г.) и защитившего кандидатскую диссертацию на соискание ученой степени кандидата исторических наук. С 1952 г. Ширшин работал в комсомольских органах Тувы, в 1961–1967 гг. возглавлял ОК ВЛКСМ. Затем плавно переместился в кресло заведующего отделом, а затем секретаря ОК КПСС. В постсоветский период избирался депутатом Верховного Хурала Республики Тыва, председателем его комиссии по бюджету, финансам и налогам.

Всего в советский период в территориально-административных образованиях Сибири и Дальнего Востока (края, области, автономные республики, автономные области) в 1922–1991 гг. их партийные организации возглавляло 235 первых секретарей. В перечень входят: Сибирский край (1925–1930 гг.), Дальневосточный край (1926–1938 гг.), Восточно-Сибирский край (1930–1936 гг.), Восточно-Сибирская область (1936–1937 гг.) и Западно-Сибирский край (1930–1937 гг.). В шести случаях один человек

¹ См.: Якутская областная организация КПСС в цифрах. 1919–1977. Якутск, 1979. С. 47.

² См.: История Тувы: в 3 т. Новосибирск, 2007. Т. 2. С. 206.

возглавлял партийные комитеты двух территориальных образований: Р. И. Эйхе (Сибирский край, Западно-Сибирский край), Б. Н. Кобелев (Иркутская и Новосибирская области), Ф. С. Горячев (Тюменская и Новосибирская области), А. Б. Аристов (Красноярский и Хабаровский края), А. К. Черный (Еврейская АО, Хабаровский край), О. С. Шенин (Хакасская АО, Красноярский край)¹. Таким образом, во главе региональных партийных организаций в указанный выше временной интервал побывало 229 чел.

На уровне краев, областей, автономных республик, прочих автономных образований и городов в советский период произошло сращивание партийных и советских органов. «Сосуществование крайкома партии и крайисполкома, — замечает В. В. Аксенов на примере Алтайского края, — означало, что на одной территории действуют два органа власти, которые отвечают за социально-экономическое развитие края... Скажем, вопросами сельского хозяйства занимался и секретарь крайкома, и заместитель председателя крайисполкома. То же по строительству, то же по транспорту и торговле... Объединяло их то, что там и там работали коммунисты, которые за отклонение от линии партии могли лишиться партийного билета, а вместе с ним и должности. Считалось, что в крайкоме сидят более сильные кадры, а крайисполком осуществлял практическую работу. Но это все можно говорить с большой условностью. Практиков хватало и в крайкоме. Единственное, с чем трудно спорить, — за партийными комитетами всегда оставались перспективные направления политики и кадры. У крайкома не было “своих” денежных средств, они аккумулировались в крайисполкоме, и в этом смысле крайком находился как бы на иждивении, но распорядителем этих средств выступал крайком»².

Парткомы осуществляли подбор и назначение кадров в городском советском аппарате, а на ключевые должности председателей горсоветов выдвигались представители вторых эшелонов партийной номенклатуры. Так, в Новосибирске с сентября 1925 по август 1941 г. на этом посту сменилось 11 чел., т. е. сред-

¹ См.: Калинина О. Н., Коновалов А. Б. Первые секретари сибирских и дальневосточных региональных комитетов ВКП(б)/КПСС // Ист. энцикл. Сибири. Новосибирск, 2010. Т. 3. С. 690–694.

² Сорокин В. В. Аксенов: десять ликов времени. Барнаул, 2001. С. 226–227.

ний срок пребывания в должности составил 1,5 года (максимум у И. Г. Зайцева — 3,5 года, минимум у Л. В. Решетникова — 3 месяца). Двое из них имели низшее образование, четверо — начальное, трое — среднее, один — высшее, еще один окончил совпартшколу. Пятеро из них были репрессированы в 1936–1938 гг., в том числе М. Н. Головачев, который на момент ареста 23 июля 1937 г. был председателем горсовета. Все они были выдвинуты с различных второстепенных управленческих постов (директор мыловаренного завода, начальник цеха завода им. Чкалова, председатель Западно-Сибирского крайсофпрофа и т. д.). На рубеже 1930–1940-х годов на эту должность рекрутировались руководители партийных органов районного и городского уровней. Так, в конце 1939 г. председателем Новосибирского горсовета избран секретарь Кагановического РК ВКП(б) г. Новосибирска В. Д. Бесов; в конце марта 1941 г. — первый секретарь Кировского райкома, а затем третий секретарь Новосибирского обкома ВКП(б) И. Д. Яковлев¹.

Принципиально не изменилась ситуация в послевоенный период. Например, в Тюмени с 1955 по 1986 г. делами городского хозяйства занимались семь председателей горисполкома (в среднем 4,4 года каждый)². В Новосибирске в 1946–1988 гг. сменилось девять председателей горисполкомов. Средний срок полномочий — 4,7 года с диапазоном от 5 месяцев (А. А. Жидков в 1946 г.) до 20 лет (И. П. Севостьянов в 1963–1983 гг.). О последнем бывший первый секретарь ОК КПСС А. П. Филатов отзывался следующим образом: «Вообще же Севастьянов был яркой личностью и самым сильным на моей памяти градоначальником. Он двадцать лет работал председателем горисполкома, и это были годы бурного строительства Новосибирска, его социальной инфраструктуры, расцвета промышленного производства и культуры»³. За исключением имевшего неполное среднее образование И. Г. Шкарабана, все остальные окончили вузы, в том числе трое — железнодорожные. Как правило, до перехода на

¹ См.: Новониколаевск–Новосибирск: от поселкового старосты до мэра: биограф. справ. Новосибирск, 2003. С. 87–123.

² Иваненко А. С. Четыре века Тюмени... С. 249.

³ Филатов А. П. Жили-прожили мы не зря. Новосибирск, 2005. С. 74.

советскую работу они трудились в партийных органах, в том числе секретарями городских райкомов, или на производстве. В частности, упомянутый выше И. П. Севастьянов до назначения (избрания) первым заместителем председателя горисполкома в 1961 г. работал заместителем начальника Новосибирского отделения Томской железной дороги. В Иркутске за 74 года (с января 1920 по 1994 г.) сменилось 29 председателей горсоветов. Средний срок пребывания в должности составил 2,5 года, хотя амплитуда колебалась от нескольких дней (25–29 января 1920 г. местный ревком возглавлял Д. К. Чудинов) до 18 лет (Н. Ф. Салацкий, 1962–1980 гг.)¹.

Начиная с осени 1991 г. принципиально меняется система региональной управленческой вертикали власти путем первоначального назначения Президентом РФ руководителей территорий. Но начнем не с них. После создания в 2000 г. института полномочных представителей Президента РФ в образованных тогда же федеральных округах, в том числе Сибирском (СФО) и Дальневосточном (ДФО), эту должность занимали девять человек. В ДФО: К. Б. Пуликовский (май 2000 — декабрь 2005 г.), К. Ш. Исхаков (2005–2007 гг.), О. А. Сафонов (октябрь 2007 — 2009 г.), В. И. Ишаев (сентябрь 2009 — август 2013 г.), Ю. П. Трутнев (с августа 2013 г.); в СФО: Л. В. Драчевский (май 2000 — сентябрь 2004 г.), А. В. Квашнин (сентябрь 2004 — сентябрь 2010 г.), А. В. Толоконский (сентябрь 2010 — май 2014 г.), Н. Рогожин (с мая 2014 г.).

За исключением татарина Исхакова, все остальные русские. Среди них нет ни одного уроженца Москвы или Ленинграда. Только Ишаев родился в сельской местности (село Сергеевка Яйского района Кемеровской области), двое — в достаточно крупных городах с численностью населения более 100 тыс. чел. (Пуликовский — в Уссурийске, Рогожин — в Мичуринске), остальные — в областных и республиканских центрах, причем Исхаков (Казань), Драчевский (Алма-Ата), Квашнин (Уфа) — в столицах национальных автономий. «Полномочных» можно условно разделить на «силовиков» (два генерала армии, генерал-полковник милиции,

¹ См.: Петров А. В., Плотникова М. М. Иркутская дума: городские головы, гласные и депутаты. 1787–2014: биограф. справ. Иркутск, 2014. С. 147–148.

генерал-лейтенант) и штатских. Из «силовики» трое — танкисты (окончили соответствующие училища и академию бронетанковых войск) и один чекист (Сафонов в 1972–1991 гг. служил в КГБ СССР). Характерно, что Квашнин не был профессиональным военным. После окончания в 1969 г. гражданского вуза (Курганского машиностроительного института) с военной кафедрой он как офицер запаса на два года был призван в армию, после чего по личному желанию остался служить дальше. Военные, за исключением Сафонова, в 1991–1997 гг. воевали на Кавказе и в Таджикистане. Пуликовский после Хасавюртовского соглашения уволился из армии в звании генерал-лейтенанта. Генерал-лейтенанта Рогожина в 2000 г. перевели во Внутренние войска МВД, где он к 2013 г. стал первым заместителем министра, главнокомандующим ВВ.

Гражданские окончили провинциальные вузы (за исключением Драчевского, выпускника Московского химико-технологического института), став в основном инженерами. Практически все, включая военных, к середине 1980-х годов входили во второй эшелон советской политической номенклатуры. Пуликовский и Квашнин командовали дивизиями, Рогожин дослужился до полковника, Исхаков с поста первого секретаря городского РК КПСС в 1989 г. пересел в кресло председателя исполкома Казанского горсовета, Ишаев в 1988 г. избран директором крупного завода в Хабаровске, Трутнев в 1986 г. из комсомольских структур переместился на должность заместителя председателя Пермского областного спортивного комитета, а в 1988 г. возглавил физкультурно-оздоровительный кооператив. Окончивший московский вуз (1968 г.), Институт физкультуры (1982 г.) и ВПШ при ЦК КПСС Драчевский стал одним из руководителей Госкомитета РСФСР по физической культуре и спорту; Толоконский в 1986 г. трудился в должности первого заместителя председателя плановой комиссии Новосибирского облисполкома.

Крах коммунистической системы дал многим из них импульс для карьерного рывка. Неслучайно Трутнев признавался: «Слом советской власти воспринял как шанс и воспользовался им в числе первых»¹. Самый старший из изучаемой совокупности ко вре-

¹ Зенькович Н. А. Путинская энциклопедия. Семья. Команда. Оппоненты. Преемники. М., 2006. С. 458.

мени вступления в должность полномочного представителя — Рогожин (62 года), на год моложе Ишаев (61 год), в 58 лет им стал Квашнин, в 57 — Пуликовский, Трутнев, Толоконский, в 56 — Исаков, в 52 года — Драчевский, в 47 лет — Сафонов.

В постсоветский период карьера многих руководителей сделала резкий вираж. Губернаторами, соответственно, Хабаровского края, Пермской и Новосибирской областей стали Ишаев, Трутнев и Толоконский. Из спортивного во внешнеполитическое ведомство ушел Драчевский, Рогожин из Министерства обороны перешел в МВД, стал первым заместителем министра, возглавил внутренние войска. Трутнев в 2004 г. назначен на пост министра природных ресурсов РФ, Сафонов занимал пост заместителя министра внутренних дел. До назначения, за исключением Сафонова, никто не входил в ближайшее окружение В. В. Путина. Должность полпреда для некоторых из них (Ишаев, Драчевский, Квашнин) стала последней на служебном поприще, после чего следовала отставка и выход на пенсию. Продолжили работать в высших эшелонах российской властной вертикали Пуликовский (глава Ростехнадзора), Исаков (заместитель министра регионального развития РФ), Толоконский (и. о., а с сентября 2014 г. губернатор Красноярского края).

Нам представляется, что полномочный представитель путинской эпохи является аналогом генерал-губернатора имперского периода, представителем самого президента на определенной территории, проводником его политики и ее конкретных практических шагов. Поэтому в инструкции генерал-губернаторам конца XIX в. указывалось, что «они суть, прежде всего, главные блюстители неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства по всем частям управления во введенном им крае». В связи с этим важнейшая функция генерал-губернатора, как и полпреда, сводилась к «непрестанной ревизии всех действий мест и лиц, ему подведомственных, для предупреждения или прекращения нарушения законов»¹.

¹ «Господин главный начальник края»: история Восточно-Сибирского и Иркутского генерал-губернаторств / И. П. Белоус и др. Иркутск, 2013. С. 8–9.

К августу 1991 г. за Уралом насчитывалось 30 из 89 субъектов Федерации, к 2007 г. их стало 25. В ходе кампании по укрупнению прекратили свое существование Агинский и Усть-Ордынский Бурятские, Корякский, Таймырский и Эвенкийский автономные округа. В конце августа 1991 — 1992 г. состоялось назначение первых 27 глав администраций республик, краев, областей, автономных округов Сибири и Дальнего Востока, возраст которых колебался от 64 (А. Ф. Вепрев, Красноярск) до 37 (В. С. Кузнецов, Приморье) лет. До 40 лет было пяти первым назначенцам; 41–45 лет — восьми (33,8 %); 46–50 лет — одному; 51–55 лет — восьми; 56–60 лет — трем, свыше 61 года — одному¹. Таким образом, подавляющее большинство назначенных Б. Н. Ельциным главами администраций сибирских и дальневосточных субъектов Федерации, а именно 22 чел. (81,5 %), имели возраст от 37 до 55 лет, т. е. они находились в самом работоспособном состоянии. Из 26, на которых имеются сведения, девять были местными уроженцами, среди которых четверо представляли аборигенные этносы (два бурята, якут, тувинец). Остальные приехали из Европейской России, в основном после окончания вузов, по распределению.

По образованию преобладали инженеры — 16 чел. (двое заочно) и агрономы — 7 чел. К числу гуманитариев можно отнести двух журналистов (один работал за рубежом), педагога и дипломата. Практически все они являлись представителями средних и низших слоев советской номенклатуры, 26 из 27 — члены КПСС. Доперестроечное служебное положение будущих губернаторов во многом определялось их возрастом. До начала и в первые годы перестройки (1987 г.) 35-летний М. Б. Кислюк поднялся до заместителя директора по экономике крупного угольного разреза в Кузбассе; 35-летний В. Ф. Райфикешт — до директора совхоза в Алтайском крае; 35-летний С. Г. Леушкин на Камчатке трудился инженером в авиаотряде; 36-летний А. М. Якимов возглавлял Эвенкийскую геофизическую экспедицию.

Те, кто постарше, двигались по карьерной лестнице в строительных организациях (Ю. А. Ножиков, Л. К. Полежаев, Н. М. Волков), аграрном секторе, стали директорами крупных промыш-

¹ Здесь и далее расчеты на основании материалов периодической печати, интернет-ресурсов и Зенькович Н. А. Губернаторы новой России. Энциклопедия карьер. М., 2007.

ленных предприятий (В. П. Муха, В. И. Ишаев, Ю. К. Шафраник). В комсомольских органах начали восхождение во власть А. Н. Батагаев и Г. П. Неделин. Однако большая часть будущих глав администраций в рамках принятой в советской номенклатурной системе практики вращалась в партийно-советских органах, составлявших ядро политической системы. Л. С. Баяндин возглавлял Пуровский райисполком в Ямало-Ненецком АО, а затем был выбран первым секретарем РК КПСС; В. Г. Михайлов стал заместителем председателя Магаданского облисполкома; В. М. Кресс являлся заместителем начальника управления сельского хозяйства Томской области; Б. П. Иванов — председателем плановой комиссии Кемеровского облисполкома; Н. М. Николаев — секретарем Якутского ОК КПСС; М. Е. Ооржак — секретарем Тувинского ОК КПСС; Г. Ц. Цэдашиев — заместителем председателя райисполкома; Г. П. Неделин — заместителем председателя Долгано-Ненецкого окружного исполкома; А. В. Филипенко — вторым секретарем Ханты-Мансийского окружного КПСС; А. В. Назаров — заместителем председателя райисполкома на Чукотке. Характерно, что в рамках номенклатурной системы В. А. Бирюков «поднимался» к вершинам власти дважды: в 1977–1979 гг. он стал вторым секретарем Камчатского ОК КПСС, в 1979 г. избрался председателем Камчатского облисполкома. Но в начале 1980-х годов по обвинению в приписках был исключен из КПСС и смещен с руководящего поста, а уголовное дело по этому поводу продолжалось 7 лет, будучи прекращенным из-за недостатка улик. Бирюкову пришлось начинать с нуля, т. е. с должности главного специалиста Камчатского отделения Гипрорыбпрома, и только в 1987 г. он сел в кресло заместителя председателя агропромышленного комплекса Камчатской области.

Таким образом, подавляющая часть глав администраций изучаемого региона, назначенных в 1991–1992 гг., относилась к среднему и низовому звеньям советской номенклатуры, сформировавшись как руководители именно в советский период. Среди первых сибирских и дальневосточных губернаторов не было выходцев из силовых и федеральных структур, бизнесменов. Всех их, за исключением М. Б. Кислюка, можно считать представителями партноменклатуры. Последний же выдвинулся во властные структуры на волне протестного движения шахтеров

Кузбасса в 1989 г., став одним из его руководителей. Согласно наблюдению Ю. А. Нисневича, «в результате номенклатурно-демократической революции начала 1990-х годов из тела номенклатуры был “изъят” внутренний жесткий стержень — монопольно правящая партия. В этом смысле “Единая Россия”, как и другая псевдопартийная структура, создаваемая российской номенклатурой, всегда будет качественно отличаться от КПСС. Та определяла правила жизнедеятельности правящей номенклатуры и являлась порождающим ее жестким внутренним стержнем, а партия типа “Единая Россия” — инструмент, созданный и управляемый номенклатурой для законодательного оформления ее интересов и целей в качестве общегосударственных и имитации публичной политической деятельности»¹. Яркий пример подобной политической мимикрии являл и являет А. Г. Тулеев, который первоначально позиционировал себя как последовательный сторонник коммунистов. В конце сентября 1995 г. он заявил: «Из всех существующих ныне партий Коммунистическая партия России наиболее четко, решительно, глубоко и продуманно выражает интересы трудового народа. Поэтому я принял решение на предстоящие выборы идти единым блоком с КПРФ»². На президентских выборах 1996 г. А. Г. Тулеев снял свою кандидатуру в пользу председателя ЦК КПРФ Г. А. Зюганова. Но в 2002 г., переизбранный на новый срок губернатором, он вступил в «Единую Россию», а на выборах 2003 г. в Совет народных депутатов Кемеровской области второго созыва победил созданный по инициативе А. Г. Тулева избирательный блок «Служу Кузбассу», в состав которого вошли местные организации партий различной политической направленности: «Единая Россия», Народная партия, общественно-политическое движение «Народовластие», коллективными членами которого были КПРФ, Аграрная партия, профсоюзы и другие общественные формирования. С коммунистами губернатор впоследствии порвал и инициировал преследования против их местных организаций и лидеров.

¹ Нисневич Ю. А. Правящая номенклатура сегодня: «захват государства» // Обществ. науки и современность. 2014. № 11. С. 93.

² Феномен Тулеева. Кемерово, б/д. С. 70.

В период перестройки представители изучаемой группы большей частью переместились в советские органы, заняв в них руководящие позиции. Ножиков в 1988 г. избран заместителем, а в 1990 г. — председателем Иркутского облисполкома; Бирюков с 1990 г. — председатель Камчатского облисполкома; Михайлов с 1990 г. — председатель Магаданского облисполкома; Муха с 1990 г. — одновременно председатель Новосибирского облсовета и председатель его исполкома; Кресс с 1990 г. — председатель Томского областного совета; Иванов с 1990 г. — первый заместитель председателя Читинского облсовета; Ишаев с 1990 г. — первый заместитель председателя Хабаровского крайисполкома; Николаев с 1990 г. — председатель Верховного Совета Якутской АССР; Цэдашиев с 1990 г. — председатель Агинского Бурятского окружного исполкома; Леушкин с 1990 г. — председатель исполкома Корякского окружного исполкома; Неделин с 1990 г. — председатель Долгано-Ненецкого окрисполкома; Батагаев с 1990 г. — председатель Усть-Ордынского Бурятского окружного Совета; Филипенко с 1989 г. — председатель Ханты-Мансийского окружного исполкома; Назаров с 1990 г. — председатель Чукотского окрисполкома; Якимов с 1990 г. — председатель исполкома Эвенкийского окружного Совета; Баяндин с 1990 г. — председатель Совета народных депутатов ЯНАО.

Характеризуя первых ельцинских региональных назначенцев, томский журналист С. Никифоров писал: «В первые годы реформ в России к власти во многих регионах пришли молодые яркие амбициозные лидеры. Но потенциала большинства из них хватило лишь на разрушение прежней системы управления и хозяйствования. В период кризиса середины 90-х эти регионы лихорадило, поскольку вместо рутинной черновой работы по сохранению социальной и экономической стабильности их руководители занимались чистой политикой, сомнительными экспериментами в различных сферах, а то и откровенно пытались выстроить из своего края, области или республики трамплин для продвижения себя на федеральный уровень политической власти. Антиподами им являлись руководители старой партийно-советской закалки, пересевшие в губернаторские кресла с постов секретарей обкомов, председателей облисполкомов. Те, напротив, старались максимально законсервировать методы и формы

управления регионом, до последнего сопротивлялись рыночным преобразованиям»¹. В свою очередь, применительно к Дальнему Востоку Е. В. Буянов делает следующий вывод в отношении президентских выдвиженцев 1991–1992 гг.: «Анализ назначений глав администраций и представителей Президента показывает отсутствие какой-либо системы. Должности получали лица разных возрастов и профессий, как с техническим, так и с гуманитарным образованием, с опытом управленческой работы и без него. Во внимание принимались прежде всего поведение кандидата в августовские дни 1991 г., степень его лояльности Президенту России, близость к местным и столичным демократам, особенного из окружения Б. Н. Ельцина»².

Наши же наблюдения, изложенные выше, позволяют квалифицировать подавляющее большинство назначенных в 1991–1992 гг. глав администраций Азиатской России как выходцев из вторых эшелонов партноменклатуры, а само их появление — как свидетельство радикальной ротации местных управленческих кадров, прежде всего в плане их омоложения. Из 27 назначенцев этого времени в первые два года отсеялось семеро, т. е. каждый четвертый, в основном пришедших к власти в результате случайного выбора из-за отсутствия в регионе достаточно авторитетного лидера. К числу таковых следует отнести директора совхоза, бывшего народного депутата СССР, председателя комитета Верховного Совета А. Ф. Вепрева, ровно год возглавлявшего Красноярский край, освобожденного под сильным нажимом от должности по личной просьбе по состоянию здоровья; директора совхоза В. Ф. Райфикешта, два года руководившего Алтайским краем и ушедшего с поста по собственному желанию, вернувшись в кресло директора совхоза³; бывшего секретаря РК КПСС Л. С. Баяндина, два года возглавлявшего Ямало-Ненецкий автономный

¹ Никифоров С. Виктор Кресс. Быть губернатором в эпоху перемен. Хроника новейшей политической истории Томской области (1989–2012). Томск, 2012. С. 257.

² Буянов Е. В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80-х гг. XX в. — начало XXI в.). 2-е изд. Благовещенск, 2006. С. 80–81.

³ См.: Муравлев А. С. Неизвестный Алтай. Далекое — близкое. Барнаул, 2011. С. 290–291.

округ. Не прижились в Амурской области журналист А. А. Кривченко (1,5 года), московские назначенцы: на Сахалине — В. П. Федоров (1,5 года), в Приморском крае — В. С. Кузнецов (1,5 года). На повышение (министром топлива и энергетики РФ) пошел в январе 1993 г., т. е. через год и три месяца после назначения, глава администрации Тюменской области Ю. К. Шафраник.

В зависимости от доминирующего источника рекрутирования М. А. Старкова предложила пять типов репрезентаций глав регионов: губернаторы-бизнесмены, губернаторы из федеральных структур или «новой номенклатуры», губернаторы из оборонных или режимных предприятий, губернаторы-«силовики», губернаторы из партноменклатуры¹. В целом соглашаясь с предложенной дифференциацией, попытаемся на ее основе в самом общем виде проанализировать губернаторский корпус изучаемой территории во второй половине 1990-х годов — первом десятилетии XXI в. (до середины 2015 г.).

Всего руководителей субъектов Федерации в Сибири и на Дальнем Востоке (от Тюменской с округами и Курганской областей на западе и до Чукотского АО, Магаданской, Сахалинской областей и Камчатского края на востоке) за период с августа 1991 г. по июнь 2015 г. было 103 чел., в том числе двое возглавляли в разное время по два субъекта Федерации (В. А. Толоконский — Новосибирскую область и Красноярский край, А. Г. Хлопонин — Таймырский АО и Красноярский край), а О. Н. Кожемяко — даже три: Корякский АО, Амурскую область и Сахалинскую область. Подавляющее большинство их были русскими — 83 чел. (80,4 %). Из представителей других этносов — четыре бурята, три обрусевших немца (В. М. Кресс, В. Ф. Райфикешт, В. И. Шпорт), три еврея, по два — якуты, тувинцы, татары, один алтаец. Причем тенденция к «русификации» имеет четко выраженную направленность. В течение всего рассматриваемого периода во главе большей части национально-территориальных образований (ЯНАО, ХМАО, Республика Алтай, Республика Хакасия, Республика Бурятия, Чукотский АО) не было представителей титульных этносов. Они возглавляли Туву, бурятские автономные округа и

¹ См.: Старкова М. А. Репрезентация глав российских регионов и факторы оценки их деятельности в условиях нового механизма наделения полномочиями (2004–2008 гг.): автореф. дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2009. С. 13.

отчасти Якутию. Казалось бы, в изучаемой совокупности должны быть, судя по фамилиям, украинцы. Можно предположить, что в семьях переселенцев из Украины родились О. Н. Кожемяко, В. П. Муха, А. В. Сурат, В. П. Печеный, Л. Ю. Рокецкий, но поскольку официально сейчас графы «национальность» нет, это остается предположением. А упомянутый В. П. Муха, родившийся в Харькове, в мемуарах уклончиво отметил, «что испокон веков род наш жил на землях нынешней Украины»¹. Многонациональный характер России предопределил появление ряда будущих губернаторов в смешанных семьях. Так, у Ю. А. Ножикова мать — русская, а отец — китаец; у В. Т. Броневиц отец — украинец, а мать — ительменка; И. П. Фархутдинов родился в Новосибирске в семье татарина и коренной сибирячки; Аман Гумирович (Амангельды Молдагазыевич) Тулеев вообще появился на свет в Туркмении (Красноводск) в семье казаха и татарки, а воспитывал его русский отчим.

С точки зрения места рождения из 97 руководителей, на которых имеются сведения, 58 чел. (59,6 %) являются уроженцами Сибири и Дальнего Востока, в том числе 37 чел. (38,2 %) — тех территориально-административных образований, которые возглавляли в качестве глав администраций или губернаторов. 28 чел. (29 %) родились в Европейской России, семеро — на Украине, двое — в Казахстане, по одному — в Белоруссии и Туркмении, один — за границей (А. Г. Хлопонин родился в Коломбо на острове Цейлон). Из появившихся на свет в Европейской России примерно половина приехала за Урал по распределению или для получения высшего образования. Сибирь и Дальний Восток в 1970–1980-е годы интенсивно осваивали, и требовалось большое количество специалистов высшей квалификации (инженеров, технологов, строителей, геологов и т. д.). Поэтому родившийся в Харькове и окончивший местный университет по специальности «инженер-геолог» будущий глава администрации Амурской области В. П. Полеванов, получив распределение в Крым, перераспределился на Колыму, где на приисках проработал с 1971 по 1989 г. Также по имеющимся сведениям: 52 (56,5 %) ро-

¹ Муха В. П. Портрет эпохи на фоне биографии. Книга воспоминаний. Новосибирск, 2006. С. 9.

дились в городах, 36 (40 %) — в сельской местности (деревнях, селах, станицах, фермах и т. д.) и шестеро — в поселках (в основном в Якутии и на Дальнем Востоке). Как правило, в сельских поселениях начинался жизненный путь представителей национальной элиты (буряты, якуты, тувинцы).

Казалось бы, уровень образования представителей высшего слоя политической элиты изучаемого региона должен быть достаточно однородным (с учетом наличия у их предшественников — секретарей обкомов КПСС — высшего, в основном технического, образования). На самом деле вопрос этот достаточно запутан и требует специального изучения. Прежде всего, в официальных биографиях информация о наличии высшего образования не всегда содержится. Так, применительно к главе администрации Амурской области в 1991–1993 гг. сообщается: «Журналист. Работал собственным корреспондентом ТАСС по Амурской области»¹. К тому же нужно иметь в виду легкость получения диплома в постсоветский период, особенно для лиц, облеченных властными полномочиями или достаточно известных.

В качестве примера сошлемся на факт приобщения к высшему образованию популярного эстрадного артиста и губернатора Алтайского края М. С. Евдокимова. В художественно-биографической повести В. П. Морозова, посвященной ему, упоминается, что в 1981–1982 гг. Михаил был студентом Новосибирского института советской кооперативной торговли, выступал в составе музыкального коллектива в ДК и на танцевальных площадках, а затем «поехал искать свое счастье в Москве»². Н. А. Зенькович по этому поводу предельно кратко сообщает: «Образование получил в культпросветучилище и в Новосибирском институте торговли (два курса, диплом получил в 2002 г.)»³. Почему диплом выдали через 20 лет после поступления и только после обучения на первых двух курсах из пяти (при условии сдачи всех зачетов и экзаменов) — не сообщается. По одной из версий, уже известному артисту ректор вуза профессор А. Р. Бернвальд распорядился

¹ Зенькович Н. А. Губернаторы новой России... С. 233.

² Морозов В. П. Верх-Обское мое, Верх-Обское. Барнаул, 2010. С. 95, 184.

³ Зенькович Н. А. Губернаторы новой России... С. 128.

выдать документ о высшем образовании во время одного из его приездов в Новосибирск на гастроли.

Не менее запутана образовательная карьера нынешнего главы республики — председателя правительства Республики Хакасия (с 2009 г.) В. М. Зимина. В 1982 г. он окончил Абаканский сельскохозяйственный техникум по специальности «промышленно-гражданское строительство». В 2007 г. Зимин завершил заочное обучение в Томском государственном архитектурно-строительном университете (ТГАСУ) по специальности «автомобили и автомобильное хозяйство». Интересно, что в избирком во время выборов в Государственную думу РФ 2007 г. он предоставил другой диплом — об окончании Томского инженерно-строительного института (бывшее название ТГАСУ) в 1993 г. Нынешний глава Амурской области А. А. Козлов в 2003 г. окончил Академию предпринимательства в Москве (квалификация «юрист»), а по состоянию на апрель 2014 г. обучался в Дальневосточном федеральном университете по специальности «горный инженер».

Будем исходить из того, что все 103 руководителя имели высшее образование. Причем большинство из них, учившихся в 1960–1980-е годы, поступили в вузы очниками по окончании средней школы. Лишь 10 чел. (А. В. Бердников, Б. А. Говорин, Н. Г. Дудов, С. И. Зубакин, Б. П. Иванов, Е. А. Красноярцев, В. Г. Михайлов, Е. И. Наздратенко, А. Г. Тулеев, И. Э. Есиповский) получили высшее образование заочно, работая или окончив предварительно техникум. Самую большую группу — 24 чел. (23,5 %) — составляют выпускники технических вузов (политехнических, энергетических, промышленных, машиностроительных и т. д.), вслед за ними — 15 чел. (14,7 %) — идут получившие экономическое образование (институты финансово-экономические, народного хозяйства, плановые, торговые и т. д.), 11 чел. (10,8 %) в этой совокупности составляют строители, по 9 чел. окончили сельскохозяйственные и транспортные вузы (железнодорожные, автодорожный, гражданской авиации), 4 чел. по образованию были геологами. Таким образом, 72 губернатора (70,6 %) согласно полученным дипломам являлись специалистами народного хозяйства. Среди них по первому образованию всего четыре юриста (специальности «правоведение» и «юриспруденция»). Пятеро получили образование в военных училищах. Но если братья Ле-

беди окончили еще и военные академии, то И. П. Малахов, не завершив обучение в Астраханском институте рыбного хозяйства, доучивался в Ленинградском высшем военно-морском инженерном училище; в свою очередь М. Б. Машковцев (Камчатка) образование получил в Качинском высшем военном авиационном училище летчиков (1969 г.), а затем в Ленинградском институте авиационного приборостроения (1974 г.).

Трое из изучаемой совокупности получили второе высшее образование с учетом характера своей работы: А. Г. Тишанин (Иркутская область) окончил в 1993 г. Уральский электромеханический институт инженеров железнодорожного транспорта по специальности «управление процессами перевозок на железнодорожном транспорте», а в 1999 г. — Уральский государственный университет путей сообщения по специальности «экономика и управление на предприятиях железнодорожного транспорта»; Ю. К. Шафраник (Тюменская область) заочно в 1974 г. окончил Тюменский индустриальный институт по специальности «инженер-механик», а позже также заочно тот же вуз по специальности «технология разработки нефтегазовых месторождений»; его коллега по Тюмени В. В. Якушев образование получил в Тюменском государственном университете по специальностям «правоведение» (1993 г.) и «финансы и кредит» (1997 г.). Пожалуй, наибольшее стремление к образованию в изучаемой совокупности проявил глава Республики Алтай М. И. Лапшин, который после окончания в 1958 г. Московской сельскохозяйственной академии обучался потом на международно-правовом факультете МГИМО и на факультете германских языков Московского института иностранных языков.

Гуманитарная составляющая в этом перечне невелика. Кроме четырех упомянутых выше юристов, к ним следует отнести двух журналистов, двух выпускников МГИМО, трех историков (окончили пединституты), одного филолога и одного философа (нынешнего главу Тувы Ш. В. Кара-Оола, выпускника философского факультета и аспирантуры Уральского государственного университета) — всего 13 чел. (12,7 %). Университеты (классические, по современной терминологии) окончило всего 9 чел. (8,8 %), в том числе нынешний глава Иркутской области С. В. Ерошенко, обучавшийся на физическом факультете Иркутского университета.

Однако одного базового высшего образования для человека, попавшего в номенклатурную «обойму», было недостаточно. Для успешной управленческой карьеры требовалось еще в советский период приобщиться к марксистско-ленинской премудрости в Высшей партийной школе (ВПС) или Академии общественных наук (АОН) при ЦК КПСС, а в постсоветский период — к основам менеджмента в академиях госслужбы, юридических и финансовых вузах, в большом количестве появившихся с конца 1980-х годов. В первом и втором случаях таковых оказалось по 15 чел. (всего 30 %). Для советского времени образовательный «партмаксимум» был однообразный: тот же А. Г. Тулеев, заочно закончив институт инженеров железнодорожного транспорта в 1973 г., в 1988 г. также заочно завершил обучение в АОН, государственные экзамены в которой приравнивались к экзаменам кандидатского минимума; А. Н. Батагаев (Усть-Ордынский Бурятский АО) — Иркутский сельскохозяйственный институт и Новосибирская ВПС; В. В. Наговицын (Бурятия) — Томский политехнический институт и АОН; И. Е. Николаев (Якутия) — Омский ветеринарный институт и ВПС при ЦК КПСС и т. д.

В постсоветский период комбинации базового и «управленческого» образования стали более многообразными: Б. Б. Жамсуев (Агинский Бурятский АО) — Читинский педагогический институт (1980 г.) и Академия управления (1993 г.); Л. А. Коршунов (Алтайский край) — Алтайский политехнический институт (1977 г.) и Российская академия государственной службы (2000 г.); Р. В. Копин (Чукотка) — Волго-Вятская академия госслужбы (1996 г.) и Финансовая академия при Правительстве РФ (2008 г.); А. А. Винников (Еврейская АО) — Хабаровский педагогический институт (1977 г.) и Хабаровская государственная академия экономики и права (2005 г.) и т. д.

Но и на этом отдельные представители губернаторского корпуса Сибири и Дальнего Востока не остановились. 21 из них (20,6 %), т. е. каждый пятый, успешно защитили диссертации на соискание ученых степеней докторов и кандидатов наук, хотя только пятеро окончили аспирантуру. Среди остепененных — 8 докторов и 13 кандидатов. Больше всего среди них экономистов (4 доктора и 11 кандидатов экономических наук), за ними идут 3 кандидата юридических наук, один доктор и один канди-

дат исторических наук, один доктор и один кандидат технических наук, по одному доктору геологических и политических наук, по одному кандидату геологических и психологических наук. Как они пришли к защите — неизвестно. Ясность есть в отношении В. М. Зубова, окончившего аспирантуру и докторантуру в ведущих московских вузах, долгое время работавшего в Красноярском государственном университете и возглавлявшего экономический факультет в нем.

Чаще всего «начальники» территории сменялись в Амурской области — 10 чел., по 6 — в Иркутской и Сахалинской областях и Красноярском крае, по 5 — в Алтайском крае и Новосибирской области; по 4 — в Курганской, Магаданской, Тюменской областях, Приморском крае, Республике Алтай; по 3 — в Камчатском и Забайкальском краях, Якутии, Чукотском и Ямало-Ненецком автономном округах, по 2 — в Хабаровском крае, Омской, Томской областях, республиках Бурятия, Тува, Хакасия, Ханты-Мансийском АО и Еврейской АО.

Самые длинные «скамейки» губернаторов (Амурская и Иркутская области, Красноярский край) сложились в связи с отсутствием в регионе общепризнанного харизматического лидера, из-за трений между главами администраций и Москвой. Так, два амурских губернатора (А. В. Сурат в 1993 г. и В. Н. Дьяченко в 1996 г.) указами президента Б. Н. Ельцина были освобождены от должностей, причем второй — с формулировкой «за ненадлежащее исполнение обязанностей, нарушение законов РФ, нецелевое использование средств федерального бюджета, задержку выплаты заработной платы, что привело к ухудшению социально-экономического положения населения».

В Алтайском крае после гибели в автокатастрофе М. С. Евдокимова положение стабилизировалось с назначением в качестве кандидата на пост губернатора для утверждения Законодательным собранием в августе 2005 г. долго работавшего в крае А. Б. Карлина.

В Иркутской области и Красноярском крае на число высших должностных лиц повлияло включение в борьбу за власть сформировавшихся во второй половине 1990-х годов финансово-промышленных групп (ФПГ), появление в первоначально целостном губернаторском корпусе региона руководителей-бизнесменов,

«силовики», назначенцев из федеральных структур или «новой номенклатуры». В частности, в Иркутской области на смену «крепкому хозяйственнику» Ю. А. Ножикову в 1996 г. пришел мэр Иркутска, тесно связанный с ФПГ, Б. А. Говорин, а его, в свою очередь, в 2005 г. сменил начальник Восточно-Сибирской железной дороги 39-летний А. Г. Тишанин. По мнению Ю. А. Зуляра, «он не был связан с основными группами интересов внутри региона, не имел к моменту назначения корней в области, придерживался технократического стиля управления, не обладал самостоятельным политическим весом и был публично мало известен. В корпоративном отношении новый губернатор представлял естественную монополию (РАО «Российские железные дороги»), был аппаратно позиционирован ближе к «силовому» крылу федеральной власти, и не был ангажирован партиями (в том числе «Единой Россией»)»¹.

Но Тишанину не удалось выстроить доброжелательные отношения с местными элитами, большинство его планов и намерений не было реализовано. В 2007 г. область стала первым регионом в стране, где две ветви власти не смогли договориться по вопросу бюджета, и в начале февраля 2008 г. депутаты Законодательного собрания территории преодолели губернаторское вето на проект бюджета области. Следующим их шагом стало письмо 21 народного избранника В. В. Путину с обвинением Тишанина в причастности к серии коррупционных скандалов и просьбой прекратить его полномочия. 15 апреля 2008 г. президент принял его отставку и назначил врио губернатора бывшего генерального директора АвтоВАЗа И. Э. Есиповского, избранного в декабре 2007 г. депутатом Государственной думы РФ по списку от Амурской области. В отношении его в апреле 2009 г. пошли слухи о скорой отставке, но в ночь с 9 на 10 мая 2009 г. губернатор погиб в авиакатастрофе. В создавшейся ситуации главой территории был назначен соратник В. В. Путина по петербургскому периоду, член Совета Федерации от администрации Иркутской области с 2002 г., заместитель председателя Совета Федерации с 2004 г. Д. Ф. Мезенцев. «Представление президентом кандидатуры Д. Ф. Мезен-

¹ Зуляр Ю. А. Институт губернаторства как отражение политической системы современной России: иркутский сюжет // Иркут. историко-эконом. ежегодник. Иркутск, 2014. С. 70.

цева летом 2009 г. побило сразу два рекорда, — отмечают иркутские историки, — во-первых, он был утвержден депутатами Законодательного собрания единогласно, чего не удавалось ни один из предыдущих губернаторов-“назначенцев”, а во-вторых, вступил в должность в день утверждения его кандидатуры, став самым “стремительным” губернатором за всю историю Иркутской области»¹.

Впрочем, Мезенцев долго территорией не управлял, и 18 мая 2012 г. президент РФ удовлетворил его прошение об отставке. В конце этого же месяца депутаты Законодательного собрания наделили полномочиями губернатора Иркутской области президента группы компаний «Ислэнд», местного уроженца (г. Черемхово) С. В. Ерошенко. Таким образом, на уровне рассматриваемого субъекта Федерации завершился переход должности губернатора от выходцев из партноменклатурных кругов к представителям бизнес-элиты. Последним представителем советской системы был Д. Ф. Мезенцев, работавший в комсомольских органах Ленинграда, а в 1984–1990 гг. служивший офицером в Советской Армии, в частности, в 1990 г. секретарем комитета ВЛКСМ учебного батальона курсантов Ленинградского высшего училища железнодорожных войск.

По мнению Ю. А. Зуляра, во-первых, «из всех постсоветских губернаторов только один — Б. А. Говорин — исполнял свои полномочия весь срок. Остальные прерывали их досрочно — Ю. А. Ножилов, А. Г. Тишанин и Д. Ф. Мезенцев добровольно ушли со своего поста, И. Э. Есиповский погиб в авиакатастрофе», во-вторых, «за два десятилетия власть губернатора Иркутской области совершила эволюцию от реальной независимости в решении внутренних вопросов и свободных выборов к безальтернативным представительским и проведению политики исходя, в первую очередь, из интересов Центра»². С другой стороны, по мнению Е. Еременко, «судьба действующего губернатора во многом зависит от Москвы. По оценке экспертов, если господину Еро-

¹ Иркутский край. Четыре века: История Иркутской губернии (области) XVII–XXI вв. Иркутск, 2012. С. 687.

² Зуляр Ю. А. История и политика иркутских постсоветских губернаторов // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. «История». 2012. № 2. Ч. 1. С. 127; Он же. Институт губернаторства как отражение... С. 79–80.

шенко разрешат пойти на досрочные выборы в 2015 г., то это будет воспринято как знак поддержки со стороны федерального центра»¹.

На другом полюсе отдельными территориально-административными образованиями изучаемого региона в течение длительного времени руководили «политические» долгожители, к числу которых следует отнести губернаторов Томской и Омской областей В. М. Кресса (октябрь 1991 — март 2012 г.) и Л. К. Полежаева (ноябрь 1991 — апрель 2012 г.), Хабаровского края В. И. Ишаева (октябрь 1991 — сентябрь 2009 г.), Еврейской АО Н. М. Волкова, Читинской и Кемеровской областей Р. Ф. Геннатулина и А. Г. Тулеева, Ханты-Мансийского АО А. В. Филипенко. Объясняя феномен В. М. Кресса, возглавлявшего область 20 лет и 5 месяцев, С. Никифоров пишет: «Кресс не принадлежал ни к той, ни к другой категории региональных лидеров. Несмотря на формальную принадлежность к партноменклатуре, он не был чужим и демократам, правым и левым. Став главой администрации области в результате компромисса, он свою внутреннюю многомерность сохранил на протяжении всей политической карьеры. Его универсальность в том, что он всегда был способен и разрушать, и сохранять, и строить. И поэтому он оказался востребованным на всех этапах эпохи перемен»².

Постепенно, по мере утверждения в экономике «крайне мифологизированной интерпретации свободного рынка»³ и формирования финансово-промышленных группировок, на смену выходящим из вторых эшелонов партноменклатуры в губернаторский корпус начинают приходить представители и ставленники бизнес-структур, «силовики», «варяги»-назначенцы из Москвы. Этот процесс затронул прежде всего территории, богатые природно-сырьевыми ресурсами, что отчетливо проявилось на примере Иркутской области, о которой речь шла выше. Однако первой ласточкой стало избрание в 2001 г. губернатором Таймырского автономного округа генерального директора, председателя прав-

¹ Еременко Е. Восточносибирская аномалия. Почему Иркутская область так часто меняет губернаторов // Коммерсант. 2014. 12 нояб.

² Никифоров С. Виктор Кресс... С. 257.

³ См.: Шургалина И. Н. Анализ экономических реформ в России и их последствия в свете теории катастроф // Вестн. МГУ. 1996. Сер. 6. № 4. С. 7.

ления РАО «Норильский никель» А. Г. Хлопонина, который в следующем году был избран губернатором Красноярского края. После назначения в 2010 г. полпредом в Северо-Кавказском федеральном округе его преемником стал москвич, работавший в структурах Альфа-банка и «Норильского никеля», а затем перешедший на государственную службу, первый заместитель губернатора Таймырского АО и Красноярского края Л. В. Кузнецов.

Одновременно с Хлопониным губернатором Приморского края избран в 2001 г. местный С. М. Дарькин, работавший до 1989 г. начальником смены во Владивостокском морском порту, а затем возглавивший ряд местных акционерных компаний. В 2005 г. губернатором Корякского АО (вскоре вошедшего в состав Камчатской области) стал председатель правления крупного рыбопромыслового объединения О. Н. Кожемяко, впоследствии ставший губернатором Амурской области, а Тюменскую область возглавил доморощенный банкир В. В. Якушев. Представителем современной генерации предпринимателей среди губернаторов Азиатской России является возглавивший Иркутскую область в мае 2012 г. местный уроженец С. В. Ерощенко. Бывший перспективный ученый, заведующий лабораторией академического института, он преуспел в бизнесе, создав мощную холдинговую компанию «Истлэнд», объединившую более 50 крупных предприятий в Иркутской области. В отличие от А. Г. Хлопонина, Л. В. Кузнецова, И. Э. Есиповского, у него есть в регионе собственные интересы и своя сфера влияния.

Новый этап ротации начальников субъектов Федерации связан с уходом в 2012 г. «долгожителей» В. М. Кресса и Л. К. Полежаева. 17 марта этого года в должность губернатора Томской области вступил С. А. Жвачкин (р. 1957 г.), окончивший в 1979 г. Тюменский инженерно-строительный институт, а в 1991 г. — Академию народного хозяйства при Правительстве РФ. С 1979 г. он начал работать мастером в тресте «Томскнефтьстрой», пройдя путь до его директора, а потом до руководителя газпромовской «дочки» — «Востокгазпрома». В 2004 г. Жвачкина пригласили на должность генерального директора «Газпромтрансгаза» в Краснодар, где он проработал восемь лет. В отличие от него, В. И. Назаров, за исключением срочной службы в морской пехоте Тихоокеанского флота, из Омской области никуда не уезжал. Уроженец

ее Большереченского района (р. 1962 г.), юрист по образованию (ОмГУ), он с 2003 г. работал на руководящих постах в омском филиале ООО «Межрегионгаз», а с 2005 г. — генеральным директором ЗАО «Омскрегионгаз».

Гораздо слабее на этом фоне выглядит представительство в губернаторской корпорации Сибири и Дальнего Востока отставных «силовиков». Среди таковых по времени вступления в должность можно назвать десантников Алексея Ивановича Лебеда (декабрь 1996 г., Республика Хакасия) и его старшего брата Александра Ивановича (1998–2002 гг., Красноярский край), капитана 2-го ранга И. П. Малахова (декабрь 2003 г., Сахалинская область), милиционера (министра внутренних дел Республики Алтай в 1993–2002 гг.) А. В. Бердникова (декабрь 2005 г., Республика Алтай).

Из числа руководителей территорий, вышедших из оборонных предприятий, можно назвать нынешнего губернатора Хабаровского края В. И. Шпорта (р. 1954 г.). Уроженец Комсомольска-на-Амуре, он окончил здесь политехникум, а затем без отрыва от производства политехнический институт и работал на местном авиационно-производственном объединении им. Ю. А. Гагарина, пройдя дистанцию от сборщика-клепальщика до главного инженера, заместителя генерального директора. Дважды избирался депутатом Государственной думы. В марте 2009 г. назначен заместителем председателя правительства Хабаровского края, министром промышленности, транспорта и связи, а в мае того же года Законодательной думой края наделен полномочиями губернатора.

Как правило, замещение вакантных губернаторских должностей в регионах, не обладающих богатыми природно-сырьевыми ресурсами, происходило за счет местных выдвиженцев. Яркое тому подтверждение — Новосибирская область, где после В. П. Мухи и И. И. Индинка В. А. Толоконский, уходя на пост полпреда в СФО, своим «престолонаследником» сделал своего заместителя, местного уроженца (р. 1960 г.) В. А. Юрченко, который своими неординарными действиями вступил в конфликт с местной управленческой элитой и полпредом, что привело к его отстранению от должности в мае 2014 г. указом Президента РФ «в связи с утратой доверия». Исполняющим обязанности губернато-

ра (по всей видимости, по предложению В. А. Толоконского) был назначен бывший мэр Новосибирска, «выдвинутый» Юрченко на должность своего заместителя в январе 2014 г. В. Ф. Городецкий. При этом сам Виктор Александрович лишился поста полпреда и отправился исполнять обязанности губернатора в Красноярск вместо Л. В. Кузнецова. Местные политологи и назначение Толоконского полпредом, и перемещение его в Красноярск в качестве и. о. губернатора рассматривают как повышение¹.

Характерно, что для дальневосточных территорий явно не хватало доморощенных руководителей, поэтому на должности губернаторов президентская администрация выдвигала пришедших «варягов», зачастую удивляющих и возмущающих местные политические элиты своими купеческими замашками. С июня 2007 по октябрь 2008 г. Амурскую область возглавлял генеральный директор ОАО «Концерн радиоэлектронных технологий» из Казани, доктор экономических наук Н. А. Колесов (р. 1956 г.). За его кандидатуру в Совете народных депутатов области проголосовало 23 депутата из 33. И сразу же началась критика со стороны местных политиков. В частности, большой общественный резонанс имела информация о затратах на ремонт служебного кабинета губернатора, оцененных в разных источниках в 100–150 млн рублей. В адрес Президента РФ посыпались жалобы. В конечном счете Колесов подал заявление об отставке по собственному желанию.

Совершенно иной тип современного высокопоставленного управленца, топ-менеджера являет нынешний губернатор Приморского края В. В. Миклушевский (р. 1967 г.). Окончив в 1990 г. Московский институт стали и сплавов, он за 17 лет в качестве экономиста (начальник планово-финансового управления, проректор по экономике и финансам) прошел путь до первого проректора вуза. В сентябре 2007 г. выдвинулся на пост директора департамента прогнозирования и бюджетного процесса Минобрнауки РФ, а через год был назначен заместителем министра. Начавшаяся министерская карьера прервалась распоряжением председателя Правительства РФ В. В. Путина от 8 октября 2010 г. о назначении Миклушевского ректором Дальневосточного федерального

¹ См.: Это повышение! // Комсомольская правда. 2014. 14 мая.

университета. Весной 2012 г. по предложению Президента РФ он был наделен полномочиями губернатора Приморского края (за него проголосовали 34 депутата из 38).

Всего же за 1991–2014 гг. из 102 руководителей зауральских субъектов РФ 69 (60,8 %) являлись членами КПСС. На момент вступления в должность возраст до 40 лет имели 17 чел. (16,7 %), 41–45 лет — 19 (18,6 %), 46–50 лет — 24 (23,5 %), 51–55 лет — 27 (26,5 %), 56–60 лет — 8 (7,84 %), свыше 60 лет — 3 чел. (2,9 %). Самыми молодыми из губернаторов были В. Г. Малеев (Усть-Ордынский Бурятский АО, 1996–2007 гг.) — 32 года, нынешние главы Чукотского АО Р. В. Копнин (с 2007 г.) и Амурской области (с 2015 г.) — 34 года; А. Г. Тишанин (Иркутская область, 2005–2008 гг.) — 35 лет; самыми старыми: М. И. Лапшин (Республика Алтай, 2002–2006 гг.) — 68 лет, А. Ф. Вепрев (Красноярский край, 1992–1993 гг.) и нынешний руководитель Магаданской области (с сентября 2013 г.) В. П. Печеный — 64 года. Из действовавших руководителей территории самый солидный возраст имели в 2015 г. А. В. Бердников (Республика Алтай) — 71 год и А. Г. Тулеев — 70 лет.

Срок пребывания в должности представителей изучаемой совокупности выглядит следующим образом: до 1 года — 12 чел., до 2 лет — 17, до 3 лет — 6, до 5 лет — 30 (39,2 %), 6–10 лет — 23 (22,5 %), 11–15 лет — 5, 16–19 лет — 8, 20 лет и более — 2 чел. Среди политических «долгожителей» следует назвать В. М. Кресса и Л. К. Полежаева, проработавших по 20 лет и 5 месяцев, А. В. Филипенко, Н. М. Волкова — 19 лет, В. И. Ишаева, Р. Ф. Гениатулина, О. А. Богомолова — 18 лет, Ю. В. Неелова — 16 лет. На 2015 г. 19 лет руководил Республикой Алтай А. В. Бердников, 17 лет Кемеровской областью А. Г. Тулеев. Примерно по полгода возглавляли Амурскую и Иркутскую области А. В. Сурат (снят с должности указом президента Б. Н. Ельцина) и И. Э. Есиповский (погиб в авиакатастрофе).

Так же как и в предшествующие эпохи, губернаторы уходили из жизни при исполнении своих обязанностей. Всего таковых оказалось 5 чел. (4,9 %). К ним можно добавить двух руководителей Республики Алтай — В. И. Чаптынова и М. И. Лапшина, скончавшихся в течение нескольких месяцев после прекращения полномочий. Главной причиной смерти всех пятерых стали техноген-

ные катастрофы: И. П. Фархутдинов (Сахалинская область), И. Э. Есиповский (Иркутская), А. И. Лебедь (Красноярский край) разбились в результате аварий вертолетов во время служебных поездок, М. С. Евдокимов (Алтайский край) погиб в автокатастрофе, губернатор Магаданской области В. И. Цветков был убит киллером в центре Москвы в октябре 2002 г.

В связи с реанимацией в постсоветский период губернаторского корпуса вновь возник вопрос о злоупотреблениях его представителей. Применительно к партийным секретарям таких обвинений не выдвигалось. Во многом данное обстоятельство было связано с их частой ротацией, назначением «чужаков», нормами служебной этики, запрещающей иметь собственный легковой автомобиль или дачу. К тому же региональные партийные лидеры непосредственно не распоряжались финансовыми потоками. «После избрания секретарем обкома, — вспоминал В. В. Казарезов, — первый секретарь предложил ликвидировать свою дачу, пользоваться обкомовской. У него было два основания для такого совета-требования: во-первых, партийный работник не должен быть отягощен никакой частной собственностью. Дача же являлась недопустимым символом мещанства, вещизма, хозяйственного обрастания. Она могла отвлекать от единственного предназначения партийного лидера — служить людям и думать о построении коммунизма. Во-вторых, секретарь обкома, как и другие областные ответственные работники, должен быть всегда под рукой, на связи. Не только в рабочее время, но и на отдыхе. В случае чего — есть телефон, можно найти в считанные минуты»¹.

Ситуация изменилась в 1990-е годы. В 1997 г. в отношении главы администрации Кемеровской области М. Б. Кислюка дважды возбуждалось расследование по факту нецелевого использования бюджетных средств и нанесения телесных повреждений депутату-коммунисту областного совета. В обоих случаях дела закрыли за отсутствием состава преступлений. Уже после его отстранения (в 1998 и 2001 гг.) его снова обвиняли в превышении должностных полномочий по части расходования средств, в том числе и на оплату труда лиц, занимавшихся подготовкой доктор-

¹ Казарезов В. В. Ветер с полудня... С. 277.

ской диссертации для губернатора. Снова дела прекратили в связи с отсутствием состава преступления и по амнистии. Снова на Кислюка заводили дела в 1993 и 2004 гг., но в последний раз закрыли в связи с истечением срока давности. Губернатора Камчатской области М. Б. Машковцева в ноябре 2004 г. принудительно доставляли в прокуратуру в связи с обвинением в превышении должностных полномочий. 4 марта 2015 г. за получение взятки в размере 5,6 млн долларов был арестован и препровожден в Москву в следственный изолятор губернатор Сахалинской области А. В. Хорошавин.

Что касается доходов сибирских губернаторов, то исчерпывающей информации на сей счет нет. Известно, что семейный доход руководителя ЯНАО Д. Н. Кобылкина за 2011 г. составил 22,9 млн рублей (седьмое место в рейтинге доходов руководителей российских регионов). В 2019 г. он с женой заработал 14,2 млн рублей. Губернатор Красноярского края Л. В. Кузнецов с женой были собственниками пяти домовладений общей площадью 432 кв. м во Франции. Представители региональной исполнительной власти получали по состоянию на середину 2015 г.: Ямало-Ненецкий АО — 155 тыс. рублей (средняя зарплата по территории — 82,8 тыс.), Чукотский АО — 108,4 (80,9), Ханты-Мансийский АО — 107,6 (63,7), Магаданская область — 96,2 (67,7), Хабаровский край — 89,2 (41,9), Республика Саха — 79,9 (57,9) тыс. рублей. В Кемеровской области по итогам за первое полугодие 2015 г. насчитывалось 6 607 федеральных чиновников (89,8 % от штатного расписания), 2 422 областных (93 %) и 6 473 муниципальных (96,1 %). Средняя зарплата федеральных служащих составила 31 448 рублей, областных — 41 603, муниципальных — 24 162 рубля. Для сравнения: в Москве — 66–76 тыс. рублей¹.

С 1991 г. начала оформляться путем назначения корпорация глав администраций городов (мэров), в 1996 г. их стали избирать. Как правило, ими становились председатели горисполкомов. Например, В. Н. Баварин в Барнауле (переизбран в 1996, 2000 гг.), И. И. Индинок в Новосибирске. В последующем в ряде крупных городов Сибири и Дальнего Востока между руководителями муниципалитетов и губернаторами развернулась позиционная

¹ См.: Комсомольская правда. 2015. 11 сент.; Честное слово. 2015. 16 сент.

борьба за подчинение формально автономных городских сообществ руководителям местных органов государственного управления. Наиболее ярко она проходила в Омске (Л. К. Полежаев против мэра В. П. Рощупкина) и Владивостоке (мэр В. Черепков против Е. И. Ноздратенко). Глава администрации столицы Приморья добивался выделения Владивостока из состава края и надления его статусом города федерального значения. К тому же, по его мнению, край разорял город, отбирая у него две трети собираемых налогов.

В свою очередь, мэр Иркутска Б. А. Говорин, три новосибирских градоначальника (И. И. Индинок, В. А. Толоконский, В. Ф. Городецкий) и мэр Благовещенска А. А. Козлов через 6 месяцев после избрания стали губернаторами соответственно Иркутской, Новосибирской и Амурской областей. Характерной чертой выборов мэров становится абсентизм избирателей в условиях отмены порога явки и признания победителем кандидата, набравшего относительное большинство голосов. Применительно к Иркутску Ю. А. Зуляр отмечает: «В ноябре 1997 года явка на выборах мэра составила 25,09 %. За Якубовского проголосовали 67 % пришедших на выборы. Показатель легитимности избранного мэра не превышал 20 %. В 2001 г. ситуация принципиально не изменилась. В. В. Якубовский получил 64 % голосов при явке чуть более 30 %. В 2005 г. активность избирателей на мэрских выборах несколько упала — до 28,45 %, а за действующего мэра проголосовало всего 27,5 %. Налицо постоянно падающее число голосов, отданных за Якубовского, фактически четверть от четверти. Это яркий пример утраты доверия иркутян к мэру. Очевидно, при такой низкой явке победу обеспечили группы интересов — чиновники и их семьи, часть бюджетников и избиратели, которые по привычке ходят на выборы»¹. В Новосибирске на выборах губернатора 14 сентября 2014 г. явка в среднем по области составила 30,73 %, в областном центре — 22 %². Не менее показательна ситуация с выборами мэра Новосибирска в апреле 2014 г. Победивший на них коммунист А. Е. Локоть собрал 43,75 % голосов из

¹ Зуляр Ю. А. Мэры постсоветского Иркутска: попытка сравнительного анализа // Иркутску 350 лет — история и современность. Иркутск, 2011. С. 62.

² См.: Аргументы и факты. 2014. № 38; Комсомольская правда. 2014. 16 сент.

33 % принявших участие в голосовании, его основной противник, представитель партии власти («Единая Россия») В. М. Знатков получил поддержку 39,57 %, остальные девять участников вместе взятые — 14,68 %¹.

Что касается в целом управленческих кадров государственных и муниципальных органов Азиатской России постсоветского периода, то к ним применима характеристика Е. В. Буянова относительно политической элиты Дальнего Востока: «После некоторой рокировки кадры, начинавшие карьеру еще в советское время, так и остались у власти. У руководящего состава, особенно у специалистов среднего и низшего звеньев управления, не хватало профессионализма, гибкости, а главное — опыта работы в изменившейся обстановке. Немногие из управленцев, кто все-таки сумел приспособиться к новым условиям, часто не могли закрепиться на работе из-за частой смены первых лиц в некоторых регионах. Также не смогли удержаться в аппарате немногие демократически настроенные специалисты»². Одновременно с ними к власти в ряде регионов Сибири и Дальнего Востока пришли молодые амбициозные лидеры. Но потенциала большинства из них хватило лишь на разрушение прежней системы управления. Сравнительно немногие сохранили свою внутреннюю многомерность. Их универсальность заключалась в способности и разрушать, и сохранять, и строить. Поэтому они оказались востребованы на всех этапах эволюции высшей управленческой элиты в зауральских субъектах РФ. В процессе выработки оптимальной модели взаимоотношений региональной власти с центром усиливаются авторитарные тенденции.

¹ См.: Комсомольская правда. 2014. 8 апреля.

² Буянов Е. В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80-х гг. XX в. — начало XXI в.). Благовещенск, 2006. С. 265.

Заключение

В рамках общих закономерностей развития русского государства имела существенная специфика в территориально-административной организации и функционировании управленческого аппарата присоединенной (преимущественно мирно) Азиатской России. Территориальная экспансия на восток к Тихому океану и на юг в лесостепную и степную зоны обуславливалась экстенсивным характером крестьянского земледелия. Обратной стороной гегемонии государства в колонизации, в отличие от США и Канады, были низкая экономическая эффективность, постоянный дефицит средств на реализацию управленческих проектов, произвол и бюрократический контроль в отношении частного капитала и местного населения — русского и аборигенного. «Симптоматично, — замечает по этому поводу М. К. Чуркин, — что территориальные приобретения имели обратный эффект: отдаленность и отдаленность осваиваемого региона способствовали резкому сужению поля неограниченной власти государства. Таким образом, колонизационная парадигма в условиях России, с одной стороны, ставила исторические пределы неограниченной власти самодержца, делала ее в большей степени иллюзией, нежели реальностью, с другой — изначально переводила процесс взаимоотношений центра и периферии в конфликтное русло»¹.

Можно согласиться с предложенной А. В. Ремневым на примере освоения Дальнего Востока концепцией «региональной географии власти»². Под ней понимается институциональная структура и управленческая иерархия в дихотомии «центр — периферия», «территориальная динамика власти»³. Адаптируясь к местным условиям, властные структуры на всех этапах освоения региона с конца XVI до начала XXI в. пытались инкорпорировать

¹ Чуркин М. К. Сценарии и опыт модернизации империи в условиях освоения окраин // Вестн. Омск. гос. ун-та. Сер. «Исторические науки». 2015. № 1. С. 6.

² См.: Ремнев А. В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX — начала XX веков. Омск, 2004. С. 528.

³ См.: Там же. С. 8.

окраины, ассимилировать аборигенные этносы и добиться экономической интеграции с целью достижения социальной, правовой и административной однородности России.

По мере продвижения на восток и строительства новых острогов организовывались уезды и разряды. В условиях колоссальной протяженности, удаленности от столиц (Москвы и Петербурга) и отсутствия транспортных коммуникаций, при многонациональном составе населения и напряженных отношениях с Китаем и Джунгарией, по аналогии с другими включенными в состав государства некогда независимыми государственными образованиями, управление которыми осуществлялось посредством территориальных приказов (Новгородского, Казанского), в 1637 г. был образован Сибирский приказ, просуществовавший до 1763 г. Его аппарат, находящийся в столице, осуществлял весь спектр управленческих функций в отношении Азиатской России, отвечал за сбор ясака, занимался подбором и текущим руководством управленческими кадрами и служилыми людьми.

Начиная с реформ Петра I за Уралом, как и в целом в стране, происходило создание губерний, генерал-губернаторств, наместничеств, провинций. В организации государственного пространства не сразу были определены оптимальные границы территориально-административных образований. Так, в 1779–1796 гг. существовала Колыванская область, преобразованная позднее в губернию, а затем в наместничество. Центром образования являлся Бердский острог, переименованный в город Колывань. «Столицей» Акмолинской области являлся не Акмолинск, а Омск. Подвижные внутренние границы стабилизировались в результате управленческих реформ М. М. Сперанского, в 1822 г. разделившего Азиатскую Россию на Западно- и Восточно-Сибирское генерал-губернаторства, к которым со временем добавились Степное (1882 г.) и Приамурское (1884 г.). В 1839 г. столица Западно-Сибирского генерал-губернаторства переместилась из Тобольска в Омск.

В 1822 г. по инициативе и при деятельном участии М. М. Сперанского зауральские территории получили свою обособленную нормативную базу из 10 законов, составивших особое «сибирское учреждение» («Учреждение для управления сибирских губерний»). Административно-территориальное устройство регио-

на стало более гибким и состояло, кроме традиционных элементов (губерния — уезд — волость), еще из генерал-губернаторств и областей. В течение 1903–1905 гг. существовало Дальневосточное наместничество (Приамурское генерал-губернаторство и Квантунская область).

В XIX в. верховная власть осуществила адаптацию структур окружного (уездного) и губернского (областного) уровней местного государственного управления Степного, Иркутского, Приамурского генерал-губернаторств к уездному и губернскому в Европейской России. Для решения актуальных вопросов развития Азиатской России создавались межведомственные комитеты из руководителей заинтересованных министерств: Комитет по делам Сибирского края (1813–1819 гг.), Первый (1821–1838 гг.) и Второй (1852–1864 гг.) Сибирские комитеты, Комитет Сибирской железной дороги (КСЖД) (1892–1905 гг.), Комитет Дальнего Востока (1903 г.), Комитет по заселению Дальнего Востока (КЗДВ) (1909–1915 гг.).

В период социального катаклизма 1917–1920 гг. на восточной окраине России возникло несколько государственных образований, из которых наиболее авторитетным и дееспособным оказалось Временное Сибирское правительство. Министры ВСП во главе с П. В. Вологодским после Уфимского государственного совещания 4 ноября 1918 г. образовали Временное Всероссийское правительство, которое после государственного переворота 18 ноября 1918 г. учредило пост Верховного правителя России и избрало на него адмирала А. В. Колчака, став органом исполнительной власти при адмирале. В свою очередь, представители социалистических политических объединений под руководством большевиков в конце 1917 г. создали Центральный исполнительный комитет советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов в Иркутске (Центросибирь) и Дальсовнарком в Хабаровске. В процессе разгрома белого движения для воссоздания советских управленческих структур коммунистами был создан Сибревком (1919–1925 гг.), а на территории за Байкалом — буферная Дальневосточная республика (ДВР) (1920–1922 гг.).

В советский период формирование и реорганизация территориально-административного управления изучаемого региона осуществлялись в алгоритме XVII — начала XX в. Под руковод-

ством Сибревкома и Дальревкома (1922–1926 гг.) создавались губернии и национально-территориальные образования. В середине 1920-х годов осуществлено районирование, в ходе которого ликвидированы губернии, уезды и волости. Вместо них создавались районы и округа. Территория бывшей Тобольской губернии перешла в состав Уральской области. Большая часть Западной и Восточной Сибири (Иркутская губерния) вошла в мае 1925 г. в состав Сибирского края с центром в Новониколаевске (Новосибирск), а к востоку от Байкала — в начале 1926 г. в Дальневосточный край (Хабаровск). В дальнейшем вплоть до 1956 г. (образование Камчатской области) происходило разукрупнение краев и областей, после чего дело ограничивалось ликвидацией и образованием сельских и городских районов. Так, на момент завершения оформления территории современной Новосибирской области в августе 1944 г. (после выделения из нее Кемеровской и Томской областей) в ее состав входило 36 сельских районов, в настоящее время их 30¹.

Применительно к аборигенным этносам принцип национально-территориальной автономии не использовался, и только на низовом уровне у них действовали органы самоуправления. На основании «Устава об управлении инородцами» 1822 г. коренные народы получали сословный статус инородцев с четко определенным набором прав и обязанностей (уплата ясака, освобождение от обязательной воинской службы, обязательное наделение землей «инородческих обществ»). Кроме того, применительно к отдельным народам по мере трансформации их административного устройства нарабатывались нормативные акты, регулирующие их взаимоотношения с русскими властями. Например, в отношении казахов последовательно действовали: «Положение Сибирского комитета о распространении на киргизов сибирского ведомства общих законов Российской империи» 1854 г., «Положение о порядке избрания старших султанов в киргизской степи» 1855 г., «Положение о назначении кандидатов на должности старших султанов во внешних округах киргизской степи» 1856 г., «Временное положение об управлении в степных об-

¹ См.: Справочник по административно-территориальному устройству Новосибирской области 1937–2006 гг. Новосибирск, 2007. С. 18, 21.

ластях Оренбургского и Западно-Сибирского генерал-губернаторств» 1868 г. и «Степное положение» 1891 г. В последующем, особенно в конце XIX — начале XX в., осуществлялась ассимиляция и аккультурация инородцев в плане уравнивания их в правовом отношении с русскими крестьянами. К началу Первой мировой войны аборигены региона имели единственную льготу — освобождение от призыва в армию. Но на основе высочайшего повеления от 25 июня 1916 г. «О реквизиции мужского инородческого населения на работы по устройству оборонительных сооружений и военных сообщений в районе деятельности армии» началась трудовая мобилизация аборигенов Азиатской России в количестве 400 тыс. чел.¹

В советский период коммунисты последовательно проводили политику национально-территориальной автономии в соответствии с численностью и территориальным проживанием отдельных этносов. Предусматривались следующие уровни автономии: национальный сельсовет, национальный район, национальный (автономный с 1977 г.) округ, автономная область, автономная республика. В ходе территориального разграничения между сибирскими губерниями (Омская, Алтайская) и Киргизской (Казахской) АССР, как установила Н. И. Разгон, «...любые доводы не в пользу Казахстана просто не рассматривались, а если рассматривались, то с позиций приоритетности национальной политики государства. Это означало все: что просит казахское руководство, надо отдать, “чтобы не обидеть этого народа”, помочь ему. Если возникали возражения, в ход пускались такие аргументы, как обвинение в местничестве, сибирском шовинизме, уклонизме, приводился в действие механизм партийной дисциплины... Хотя в декрете ВЦИК 27 октября 1924 г. оговаривался пункт, что “в случае... наличия желания этого населения присоединиться к Алтайской губернии, обязать Алтайский губернский исполнительный комитет и Центральный исполнительный комитет автономной Киргизской ССР представить в административную комиссию ВЦИК проект соответствующего изменения границ”, к сожалению, все оговорки так и остались только на бумаге, и един-

¹ См.: Шиловский М. В. Первая мировая война 1914–1918 годов и Сибирь. Новосибирск, 2015. С. 193–207.

ственно предпринятая в 1928 г. попытка возвращения в Алтайскую губернию (Сибкрай) Коростелевской степи и 14 прилегающих к ней населенных пунктов оказалась безуспешной»¹.

В процессе массовой коллективизации ликвидировались национальные сельсоветы, до начала Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. — национальные районы. Национальные округа с принятием последней советской конституции 1977 г. были переименованы в автономные, поскольку коренные народы, в интересах которых их создали, составляли меньшую часть населения национально-территориальных образований. В постсоветский период при делимитации границы с независимым Казахстаном в 2002 г. вопрос о ее изменении, когда об этом заявило население севера и северо-востока нового суверенного государства, выражая желание отойти к Российской Федерации вместе с территорией, на которой оно проживает, не рассматривался, чтобы не осложнить межгосударственные отношения. В итоге административную границу 1924 г. превратили в государственную и закрепили в соответствующих международных соглашениях. Ситуация резко обострилась после провозглашения в 1991 г. суверенной Республики Казахстан. Ее власти стали проводить политику ускоренной «казахизации», в результате чего миграция русскоязычного населения в РФ, в том числе в Омскую, Новосибирскую области и Алтайский край, приобрела массовый характер. В Россию в 1991 г. выехали 129 906 чел., в 1992 г. — 183 891, в 1993 г. — 195 672, в 1994 г. — 346 363, в 1995 г. — 309,6 тыс. чел.²

Формирование субъектного состава РФ, в том числе в Сибири и на Дальнем Востоке, произошло на базе административно-территориального деления ранее существовавшего государства (СССР), т. е. с приданием прав субъектов Федерации не только краям, областям, автономным республикам, но и автономным областям и округам. Осуществленное позднее укрупнение отдельных краев и областей привело к ликвидации ряда автономных округов. Тем не менее процесс этот не завершился, и Ямало-

¹ Разгон Н. И. Образование Алтайской губернии и ее разграничение с Казахстаном (1917–1925 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Барнаул, 2003. С. 23–24.

² См.: Андреев А. А. Национальная политика Республики Казахстан в период становления российско-казахстанских отношений 1990–1995 гг. // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 2. 2009. Вып. 2. С. 193.

Ненецкий, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа сохранились. Незрелость российского федерализма ведет к решению вопроса о соотношении принципов централизации и децентрализации в системе современных федеративных отношений в пользу концепции «сильной власти». Неслучайно в ныне действующей Конституции (1993 г.) зафиксировано положение о том, что субъекты РФ «находятся» в ее составе (часть 1 статьи 65), а не образуют и не объединяются в Федерацию.

С целью усиления контроля центральной власти в регионах указом президента В. В. Путина от 13 мая 2000 г. «О полномочных представителях Президента РФ в федеральном округе» территория Российской Федерации разделяется на федеральные округа во главе с назначаемым президентом полномочным представителем, наделенным полномочиями, позволяющими контролировать деятельность местных руководителей субъектов Федерации. При определении границ округов был нарушен принцип принадлежности того или иного территориально-административного образования к существовавшим экономическим районам. В частности, Тюменскую область с автономными округами отнесли к Уральскому округу, а Якутию — к Дальневосточному.

Весь дореволюционный период сибирской истории характеризуется низким профессиональным и культурным уровнем управленческого аппарата региона. Из-за отсутствия здесь дворянства, позднего открытия и немногочисленности высших и средних учебных заведений подавляющее большинство воевод и губернаторов составляли выходцы из Европейской России. По данным на 1908 г., доля местных уроженцев в сибирских губерниях и Забайкальской области не превышала 36,8 %¹. В 1866 г. в Западной Сибири насчитывалось 1 628, а в Восточной (без Дальнего Востока) — 1 355 классных чиновников. В 1897 г. в четырех губерниях и трех областях их было 4 327 чел.² Чиновники приезжали сюда, привлеченные льготами, введенными правитель-

¹ См.: Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика второй половины XIX — начала XX веков. Омск, 1997. С. 230.

² См. там же. С. 229; Плотников А. Е. Численность, состав, территориальное размещение интеллигенции Сибири (по переписи 1897 г.) // Проблемы источниковедения и историографии Сибири дооктябрьского периода. Омск, 1990. С. 97–98.

ством, но сибирские уроженцы не имели права на большинство из них. Государственные служащие в основной своей массе безразлично относились к актуальным вопросам внутренней жизни Азиатской России. Коррупция, превышение должностных полномочий, отсутствие чувства страха и уважения к закону были типичными для чиновничьего мира изучаемой территории. Только во второй половине XIX в. здесь были изжиты факты уголовных преступлений в губернаторской среде.

На основе анализа состояния управленческого аппарата Томской губернии 1919–1925 гг., А. В. Куренков установил: «Руководящие кадры советских и партийных органов являлись, по преимуществу, малообразованными, не обладали необходимым кругозором для решения поставленных перед ними весьма непростых задач в области управления обществом»¹. Этот вывод можно распространить на весь изучаемый регион в 1920–1940-х годах. Ситуация существенно улучшилась, когда в партийно-советский аппарат пришла технократическая интеллигенция, а выдвижение на руководящие посты на уровне районных и областных структур стало осуществляться на основе тщательного отбора претендентов, начиная с процедуры приема в КПСС и проверки морально-управленческих качеств выдвиженцев в системе партийно-советских, комсомольских и профсоюзных органов.

В постсоветский период вновь произошла переоценка ценностей вследствие специфичного понимания «демократических и рыночных механизмов» участниками процесса, в какой-то мере откатившая назад позитивные изменения предыдущей эпохи. В результате за четверть века произошел качественный перелом в управленческой культуре. «Катастрофа последних лет заключается в том, — пришел к выводу видный экономист М. Делягин, — что практика демонстрации безответственности на всех уровнях, продолжающаяся вот уже более поколения, сломала традиционную управленческую культуру. Подражая видимой для них стороне деятельности коррумпированного начальства, значительная часть среднего и низшего звена утратила свою способность к самостоятельной мобилизации — и вместе с ними Россия утратила

¹ Куренков А. В. Органы власти и управления в Томской губернии (1919–1925 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Томск, 2013. С. 19.

важнейший и совершенно не видимый со стороны ресурс прочности и жизнестойкости»¹. Поскольку, несмотря на декларируемый принцип политического нейтралитета, государственный аппарат функционирует как авторитетный политико-властный институт, губернаторы оказывают существенное влияние на процесс подготовки и принятия политических решений. Поэтому «в России ввиду незрелости политических институтов и гражданского общества бюрократия играет роль субъекта демократического транзита, являясь влиятельным актором политического процесса»².

История самоуправления в Азиатской России не столь обширна. Только с 1785 г., согласно «Жалованной грамоте городам», губернатором раз в три года созывалось собрание «общества градского», а также выборные Общая городская дума и Шестигласная дума. Компетенция дум ограничивалась городским хозяйством. Городовые положения 1870 и 1892 гг. вводили в городах систему выборов гласных городских дум. Избирательные права предоставлялись владельцам движимого и недвижимого имущества, сумма которого определялась применительно к каждому поселению специально созданными оценочными комиссиями. С 1906 г. сибиряки вместе с другими российскими обывателями стали избирать депутатов нижней палаты Государственной думы. Выборы не были всеобщими: избирательных прав не имели женщины и коренные народы Азиатской России (казахи, буряты, якуты и т. д.). Категория лишенных избирательных прав («лишенцев») существовала в советской выборной системе до принятия Конституции СССР 1936 г. На практике вплоть до 1989 г. выборы носили формальный характер, поскольку не были альтернативными, а выдвижение кандидата в депутаты осуществляли партийные органы. Партийных руководителей краев, областей, автономных республик назначал ЦК КПСС с последующей

¹ Делягин М. Эпидемия безответственности. Российская управленческая культура изменилась кардинально и в худшую сторону // Московский комсомолец. 2015. 26 авг. — 2 сент.

² Агеев О. В. Институт государственной службы в системе властных отношений современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2002. С. 11.

процедурой утверждения на пленуме соответствующего обкома или крайкома.

В конце 1980-х годов выборы приобрели альтернативный характер, впервые в практике государственного управления стали избирать глав администраций субъектов Федерации. Для избирательных технологий современной Сибири характерны следующие черты: резкое снижение избирательной активности населения, заставившее в отдельных территориях отменить минимальный порог явки на избирательные участки; превращение депутата представительных органов района, города, области по своей основной функции в подобие профсоюзного лидера, главная задача которого — урвать как можно больше для своего округа, своих избирателей; отстранение населения от выборов губернаторов сначала практикой выдвижения кандидатов на эти должности президентом с подачи полномочных представителей, а затем утверждением их законодательными органами соответствующих субъектов РФ.

В настоящее время подобная практика видоизменена путем назначения президентом временно исполняющего обязанности губернатора с последующими всеобщими выборами в республике, крае, области, автономном округе. Хотя еще 3 июля 1991 г., выступая в Новосибирске, президент РСФСР Б. Н. Ельцин обещал «открытые, прямые выборы тайным голосованием всем народом...», «в районе, значит, район выбирает районного руководителя, город — городского, область — все население области выбирает областного руководителя»¹.

Еще одна характерная черта современной политической системы на уровне РФ и ее субъектов — монополизм «Единой России» (при формальной многопартийности), которая занимается популизмом и обещаниями льгот, гарантий и преференций, а на самом деле защищает интересы владельцев сверхкрупного капитала и государственной бюрократии. При этом участие чиновников в политическом управлении является реалией современной системы государственной власти и управления, но отсутствует система демократического контроля за функционированием бюрократии. Для сохранения монополии «Единой России»

¹ Советская Сибирь (Новосибирск). 1991. 4 июля.

активно используется фактор низкой явки на выборы, достигаемый и путем назначения их на явно провальные дни, в частности на начало сентября, когда значительная часть избирателей пребывает в отпусках, на дачах и не имеет возможности познакомиться с кандидатами, а то и просто не знает о проведении выборов.

В условиях повышения активности на региональном уровне организаций ряда политических партий — КПРФ, «Справедливая Россия», ЛДПР ужесточается процедура выбраковки подписей, предоставленных представителями этих политических объединений с целью не допустить их к участию в выборной кампании. Так, в Новосибирской области в августе 2015 г. на выборах в Городской совет Новосибирска и Законодательное собрание Новосибирской области две из восьми партий, не допущенных избиркомами к участию в выборах, не добились отмены этих решений в районных и областном суде, Центризбиркоме¹. Другой прием избирательной технологии — заключение негласных соглашений между наиболее популярными региональными объединениями политических партий по разделу избирательного пространства. Например, в том же Новосибирске руководство местного отделения «Справедливой России» обвинило коммунистов и единороссов в сговоре с целью раздела избирательных округов, который заключался в следующем: там, где выдвинуты «тяжеловесы» от одной партии, представители от другой не выставляют своих кандидатов.

В силу протяженности нашей страны, географических условий, этнического и конфессионального состава населения, специфики социально-экономических процессов, влияния внешнеполитических факторов при изучении различных аспектов жизнедеятельности российского государства и принятии политико-управленческих решений необходимо учитывать фактор регионального измерения. С управленческой точки зрения Московское царство, Российская империя, СССР и Российская Федерация представляли и представляют сложно организованное пространство. Их устойчивость объяснима именно с позиций поливари-

¹ См.: Малкова Т. Процесс идет // Ведомости (Новосибирск). 2015. № 44; Романов А. Крах Парнаса: причина и следствия // Комсомольская правда. 2015. № 91.

антности властных структур, многообразия правовых, институциональных управленческих форм, асимметричности связей различных народов и территориальных образований. И чем больше правительство добивалось успехов на путях централизации и унификации управления (к чему оно, несомненно, стремилось), тем более оно теряло гибкость и становилось неповоротливым, неспособным эффективно и адекватно реагировать на быстро меняющуюся политическую и социально-экономическую конъюнктуру, отвечать на национальные и модернизационные вызовы. Таким образом, в управленческой парадигме центральная власть постоянно колебалась между жесткой централизацией и региональным автономизмом. Регион, в свою очередь, имея свою исторически сложившуюся протяженность, распадался на новые регионы.

Библиография

I съезд Советов Союза Советских Социалистических Республик : стеногр. отчет с прил. М., 1923. Прил. I.

Агеев, О. В. Институт государственной службы в системе властных отношений современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук / О. В. Агеев. — Н. Новгород, 2002.

Аграрная история Казахстана (конец XIX — начало XX в.) : сб. док. и мат-лов. — Алматы, 2006.

Азиатская часть России: новый этап освоения северных и восточных регионов страны. — Новосибирск, 2008.

Акишин, М. О. Губернская реформа Екатерины II в Сибири: особенности управления окраиной империи / М. О. Акишин // Российское самодержавие и бюрократия. — М.-Новосибирск, 2000.

Акишин, М. О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: организация и состав государственного аппарата / М. О. Акишин. — М.-Новосибирск, 2003.

Акишин, М. О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: структура и состав государственного аппарата : автореф. дис. ... д-ра ист. наук / М. О. Акишин. СПб., 2003.

Акишин, М. О. Управление Сибири XVI — начала XX века: административная политика, структура и люди / М. О. Акишин, А. В. Ремнев // Власть в Сибири: XVI–XX в. — 2-е изд., перераб. и доп. — Новосибирск, 2005.

Акишин, М. О. Управление Сибири XVI — начала XX века: административная политика, структура и люди / М. О. Акишин, А. В. Ремнев // Власть в Сибири XVI — начало XX века. — Новосибирск, 2002.

Александров, В. А. Власть и общество. Сибирь в XVII в. / В. А. Александров, Н. Н. Покровский. — Новосибирск, 1991.

Ананьев, Д. А. Воеводское управление Сибири в XVIII веке / Д. А. Ананьев. — Новосибирск, 2005.

Аникевич, А. Г. Новые законы и демократия в России: проблемы несовместимости / А. Г. Аникевич // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы: мат-лы Всерос. научно-практ. конф. — Красноярск, 2006.

Анисимова, И. В. Политика России в решении «казахского вопроса» во второй половине XVIII века / И. В. Анисимова // Центральная Азия и Сибирь. — Барнаул, 2003.

Антародонов, Ю. В. Поворотный пункт в исторической судьбе коренного населения Алтая / Ю. В. Антародонов // Алтай-Россия: через века в будущее. — Горно-Алтайск, 2006. — Т. 1.

Бабикова, Е. Н. Взаимоотношение Советов Сибири с органами диктатуры буржуазии в период двоевластия / Е. Н. Бабикова // Вопросы социалистического строительства в Сибири (1917–1929 гг.). — Томск, 1983.

Бабикова Е. Н. Двоевластие в Сибири / Е. Н. Бабикова. — Томск, 1980.

Бабикова Е. Н. Сибирское крестьянство и выборы в земство в 1917 году / Е. Н. Бабикова // Из истории социально-экономической и политической жизни Сибири. — Томск, 1980.

Баранов, А. В. Актеры региональных политических процессов в постсоветской России: система взаимодействий : автореф. дис. ... д-ра ист. наук / А. В. Баранов. — Волгоград, 2007.

Барнаул: Энциклопедия. — Барнаул, 2000.

Баяндин, В. И. Городские головы Новониколаевска (1909–1919) / В. И. Баяндин // Личность в истории Сибири XVIII–XX веков. — Новосибирск, 2007.

Беккер, С. Россия и концепт империи / С. Беккер // Новая имперская история постсоветского пространства. — Казань, 2004.

Бердников, Л. П. Вся красноярская власть: Очерки истории местного советского управления и самоуправления (1917–1993). Факты, события, люди / Л. П. Бердников. — Красноярск, 1996.

Бердников, Л. П. Два века красноярского самоуправления. История и современность (1822–1917) / Л. П. Бердников, С. Л. Лонина. — Красноярск, 2003.

Бердникова, С. А. Выборы от Енисейской губернии в I Государственную думу / С. А. Бердникова // Парламентаризм России: исторический опыт и современные проблемы. — Красноярск, 2006.

Бижигитова, К. С. Штрихи к портрету Степного генерал-губернатора Г. А. Колпаковского / К. С. Бижигитова // Азиатская Россия: люди и структуры империи. — Омск, 2005.

Бикташева, А. Н. Антропология власти: казанские губернаторы первой половины XIX века / А. Н. Бикташева. — М., 2012.

Богатырева, О. Н. Правовое регулирование местного управления в императорской России в начале XX в. / О. Н. Богатырева // Россия в XX в.: история и историография. — Екатеринбург, 2002.

Бойко, В. П. Томское купечество в XVIII–XIX вв.: из истории формирования сибирской буржуазии / В. П. Бойко. — Томск, 1996.

Будберг, А. Дневник белогвардейца / А. Будберг // Дневник белогвардейца. — Новосибирск, 1991.

Буянов, Е. В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 1980-х — 1990-е гг.) / Е. В. Буянов. — Благовещенск, 2001.

Буянов, Е. В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 80-х гг. XX в. — начало XXI в.) / Е. В. Буянов. — 2-е изд. — Благовещенск, 2006.

Буянов, Е. В. Становление и развитие многопартийности на юге Дальнего Востока России (1988–1995 гг.) / Е. В. Буянов. — Благовещенск, 2011.

Быстренко, В. И. Управление в Новосибирске в 1946–1991 годах / В. И. Быстренко // Местное самоуправление и стратегия устойчивого развития крупного города: мат-лы междунаrod. научно-практ. конф. — Новосибирск, 2004.

Вагин, В. И. Исторические сведения о деятельности графа М. М. Сперанского в Сибири / В. И. Вагин. — СПб., 1872. — Т. 1-2.

Василевский, В. И. Дальневосточная республика (ДВР) / В. И. Василевский // Историческая энциклопедия Сибири. — Новосибирск, 2010. — Т. 1.

Вейсман, Г. З. Направления социально-экономической политики развития коренных малочисленных народов Севера : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Г. З. Вейсман. — Екатеринбург, 2002.

Вибе, П. П. Омский историко-краеведческий словарь / П. П. Вибе, А. П. Михеев, Н. М. Пугачева. — М., 1999.

Власть в Сибири XVI — начала XX века : межархивный справочник. — Новосибирск, 2002.

Власть в Сибири: XVI — начало XX в. : межархивный справочник. — 2-е изд. — Новосибирск, 2006.

Власть и интеллигенция в сибирской провинции: сб. док. — Новосибирск, 2013.

Волосов, Е. Н. Ротация технократической элиты Восточной Сибири в 60–80-е годы XX века / Е. Н. Волосов // Сибирь в изменяющемся мире. История и современность. — Иркутск, 2008. — Кн. 1.

Волчек, В. А. Осуществление имперской политики на восточных окраинах России в деятельности Второго Сибирского комитета / В. А. Волчек. — Новосибирск, 2006.

Выборы в Государственную думу Российской Федерации в 2011 году : учебно-метод. пособие. — Новосибирск, 2013.

Выборы депутатов Совета депутатов города Новосибирска VI созыва 13 сентября 2015. — Новосибирск, 2015.

Гарашук, Н. Г. Новосибирск. Полвека задач и решений. — Новосибирск, 2015.

Гольденберг, Л. А. Каторжанин — сибирский губернатор. Жизнь и труды Ф. И. Соймонова / Л. А. Гольденберг. — Магадан, 1979.

«Господин главный начальник края»: история Восточно-Сибирского и Иркутского генерал-губернаторств / И. П. Белоус и др. — Иркутск, 2013.

Грани времени: от краевого Совета к Законодательному собранию. 1939–2009 : сб. док. — Барнаул, 2009.

Гриценко, В. Н. История Ямальского Севера / В. Н. Гриценко. — Омск, 2004. — Т. 2.

Дамешек, И. Л. Сибирские реформы М. М. Сперанского как проявление имперского регионализма / И. Л. Дамешек // Государственные реформы М. М. Сперанского в исторической ретроспективе. — Новосибирск, 2005.

Дашинамжилов, О. Б. Структура и деятельность государственных органов Республики Бурятия в 1990-е гг. / О. Б. Дашинамжилов. — Новосибирск, 2009.

Девятярова, А. И. Влияние трансформации механизмов формирования региональных парламентов на систему представительства / А. И. Девятярова // Представительная и законодательная власть: история и современность : мат-лы научно-практ. конф. — Барнаул, 2010.

Дубинина, Н. И. Приамурский генерал-губернатор Н. Л. Гондатти / Н. И. Дубинина. — Хабаровск, 1997.

Дубнов, А. П. Сибирская идея и геополитические реалии России на рубеже XX–XXI вв. / А. П. Дубнов, А. В. Лифанов // Сибирское измерение российской геополитики. История и перспективы. — Новосибирск, 1995.

Ермолаев, А. Н. Уездный Мариинск. 1856–1917 гг. / А. Н. Ермолаев. — Кемерово, 2008.

Залесский, П. И. Грехи старой России и ее армии / П. И. Залесский // Философия войны. — М., 1995.

Звягин, С. П. Руководители Томской губернии в годы Гражданской войны (1918–1919 гг.) / С. П. Звягин. — Томск, 2011.

Зенькович, Н. А. Губернаторы новой России. Энциклопедия карьер / Н. А. Зенькович. — М., 2007.

Зенькович, Н. А. Национальная политика: творцы и исполнители / Н. А. Зенькович. — М., 2008.

Зенькович, Н. А. Путинская энциклопедия. Семья. Команда. Оппоненты. Преемники / Н. А. Зенькович. — М., 2006.

Зубов, В. Е. Уровень квалификации и способы подготовки кадров государственных служащих Сибири конца XVIII — первой половины XIX в. / В. Е. Зубов // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI — XX в. : мат-лы 4-й регион. науч. конф. — Новосибирск, 1999.

Зуляр, Ю. А. Институт губернаторства как отражение политической системы современной России: иркутский сюжет / Ю. А. Зуляр // Иркутский историко-экономический ежегодник. 2014. — Иркутск, 2014.

Зуляр, Ю. А. Мэры постсоветского Иркутска: попытка сравнительного анализа / Ю. А. Зуляр // Иркутску 350 лет — история и современность. — Иркутск, 2011.

Иваненко, А. С. Четыре века Тюмени. Очерки живой истории старинного сибирского города / А. С. Иваненко. — Тюмень, 2004.

Иванов, В. Н. Вхождение Северо-Восточной Азии в состав русского государства / В. Н. Иванов. — Новосибирск, 1999.

Иванов, В. Н. Вхождение Якутии в геополитическое пространство Русского государства (XVII век) / В. Н. Иванов // Россия и Якутия: сквозь призму истории. — Якутск, 2007.

Иванов В. Путин и регионы. Централизация России / В. Иванов. — М., 2006.

Ивонин, А. Р. Имперский центр и управление Западносибирским регионом в дореформенный период: возможный подход к изучению / А. Р. Ивонин // Избранные труды Александра Романовича Ивонина по истории Сибири. — Барнаул, 2011.

Ивонин, А. Р. Становление краевого совета депутатов как представительного органа трудящихся. 1939–1964 гг. / А. Р. Ивонин // Грани времени: от краевого Совета к Законодательному собранию. 1939–2009 годы : сб. док. — Барнаул, 2009.

Игнатьева, В. Б. Федеративная природа Российского государства и проблемы развития народов России / В. Б. Игнатьева // Россия и Якутия: сквозь призму истории. — Якутск, 2007.

Иркутск в панораме веков: Очерки истории города. — Иркутск, 2002.

Иркутский край. Четыре века: История Иркутской губернии (области) XVII–XXI вв. — Иркутск, 2012.

Исаков, С. А. Томские архиереи: Биографический словарь. 1834–2002 / С. А. Исаков, Н. М. Дмитриенко. — Томск, 2002.

Историко-географическое описание Верхнего Приобья и Прииртышья 1730–1740-х годов (по анкетам В. Н. Татищева): сб. док. — СПб., 2010.

История Алтая в документах и материалах. Конец XVII — начало XX века. — Барнаул, 1991.

История Бурятии. — Улан-Удэ, 2011. — Т. 2.

История Дальнего Востока России. — Владивосток, 2003. — Т. 3. — Кн. 1.

История дорожного дела в Томской области. — Томск, 1999.

История Кузбасса. — Кемерово, 2006.

История Кузбасса : учеб. пособие. — Кемерово, 2010.

История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX — начала XX века / К. А. Анкушева и др.; под ред. М. В. Шиловского. — Новосибирск, 2006.

История промышленности Новосибирска. — Новосибирск, 2004. — Т. 1.

История Тувы : в 3 т. — Новосибирск, 2007. — Т. 2.

История Ямала : в 2 т. — Екатеринбург, 2010. — Т. 2. — Кн. 2.

Ишмулкин, С. К. Административная элита Тобольского разряда в XVII веке / С. К. Ишмулкин // Проблемы истории государственного управления и местного самоуправления Сибири XVI–XXI вв.: мат-лы VI Всерос. науч. конф. — Новосибирск, 2006.

Казарезов, В. В. Ветер с полудня / В. В. Казарезов. — Новосибирск, 1997.

Казахско-русские отношения в XVI–XVIII вв.: сб. док. — Алма-Ата, 1961.

Калинин, М. И. Выборы и советская демократия. Статьи и речи / М. И. Калинин. — М., 1958.

Калинина, О. Н. Партийные и советские руководители Западной Сибири в 1946–1964 гг.: опыт исторического анализа / О. Н. Калинина. — Новосибирск, 2013.

Калинина, О. Н. Первые секретари сибирских и дальневосточных региональных комитетов ВКП(б)/КПСС / О. Н. Калинина, А. Б. Коновалов // Историческая энциклопедия Сибири. — Новосибирск, 2010. — Т. 3.

Карцов, В. Г. Декабрист Г. С. Батеньков / В. Г. Карцов. — Новосибирск, 1965.

Касьянов, В. Д. Из дневников 1870–1897 / В. Д. Касьянов. — Красноярск, 2012. — Кн. 2.

Катионов, О. Н. Московско-Сибирский тракт и его жители в XVII–XIX вв. / О. Н. Катионов. — Новосибирск, 2005.

Катионов, О. Н. Московско-Сибирский тракт как основная транспортная коммуникация Сибири (30-е гг. XVIII — 90-е гг. XIX в.): автореф. дис. ... д-ра ист. наук / О. Н. Катионов. — Омск, 2006.

Кашляк, В. Н. Семипалатинск: от бургомистра до акима / В. Н. Кашляк. — Семей, 2007.

Козодой, В. И. Проблемы становления многопартийной системы в Западно-Сибирском регионе и выборы депутатов Государственной думы в 1993–1999 гг. / В. И. Козодой // Кто есть кто в Новосибирской политике : справ. — Новосибирск, 2003.

Козодой, В. И. Формирование многопартийности в Западной Сибири 1988–1999 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / В. И. Козодой. — Новосибирск, 2000.

Коновалов, А. Б. История Кемеровской области в биографиях партийных руководителей (1943–1991) / А. Б. Коновалов. — Кемерово, 2004.

Коптелов, В. Т. Великий Сибирский путь от Александра III до Николая II. Исторический очерк / В. Т. Коптелов. — Тюмень, 2003.

Косых, В. И. Забайкальская епархия накануне и в годы Первой русской революции / В. И. Косых. — Чита, 1999.

Крюков, М. В. Улица Мольера, 29: Секретная миссия полковника Попова / М. В. Крюков. — М., 2000.

Курас, Л. В. Атаман Семенов и национальные воинские формирования / Л. В. Курас // История «белой» Сибири: тез. 3-й науч. конф. — Кемерово, 1999.

Куренков, А. В. Органы власти и управления в Томской губернии (1919–1925 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук / А. В. Куренков. — Томск, 2013.

Курусканова, Н. П. Нелегальная печать сибирских эсеров в период борьбы с самодержавием (1901 — февраль 1917 гг.): учеб. пособие / Н. П. Курусканова. — Омск, 2000.

Ларьков, Н. С. Начало Гражданской войны в Сибири. Армия и борьба за власть / Н. С. Ларьков. — Томск, 1995.

Ленин, В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. — Т. 36.

Летопись города Иркутска. 1941–1991 гг. / сост. Ю. П. Колмаков. — Иркутск, 2010.

Лизунова, И. В. Радио в Сибири и на Дальнем Востоке / И. В. Лизунова // Историческая энциклопедия Сибири. — Новосибирск, 2010. — Т. 3.

Лизунова, И. В. Телевидение / И. В. Лизунова // Историческая энциклопедия Сибири. — Новосибирск, 2010. — Т. 3.

Лихоманов, И. В. «РЕГИОН 54»: политика, бизнес, криминал в столице Сибири глазами журналиста / И. В. Лихоманов. — Новосибирск, 2007.

Любавский, М. К. Обзор русской колонизации с древнейших времен и до XX века / М. К. Любавский. — М., 1996.

Люцидарская, А. А. Механизмы передачи информации в Сибири XVII — начала XVIII в. / А. А. Люцидарская // Вопросы эволюции информационной среды и коммуникативной культуры сибирского города XVII–XIX веков. — Новосибирск, 2008.

Люцидарская, А. А. Старожилы Сибири: историко-этнографические очерки. XVII — начало XVIII в. / А. А. Люцидарская. — Новосибирск, 1992.

Лящук, А. В. Губернатор Камчатки Н. В. Мономахов / А. В. Лящук // Тобольск и вся Сибирь : альманах. — Тобольск, 2010. — Кн. XII: Камчатка.

Маклашова, Е. Г. «Центр–Регион» в новой системе координат / Е. Г. Маклашова // Россия и Якутия: сквозь призму истории. — Якутск, 2007.

Мальцев, Б. А. Слово о жизни / Б. А. Мальцев. — Томск, 2003.

Матханова, Н. П. Генерал-губернаторы Восточной Сибири середины XIX века: В. Я. Руперт, Н. Н. Муравьев-Амурский, М. С. Корсаков / Н. П. Матханова. — Новосибирск, 1998.

Медведев, Н. П. Политическая регионалистика / Н. П. Медведев. — М., 2002.

Меркулова, Н. Ю. Формирование новых законодательных органов власти в субъектах РФ в 1994–1996 годах (на примере Омской и Новосибирской областей) / Н. Ю. Меркулова // Волны перемен и альтернативного развития. — Новосибирск, 2011.

Мерцалов, В. И. Реформа управления промышленностью и строительством 1957–1965 гг. (на материалах Восточной Сибири) : автореф. дис. ... д-ра ист. наук / В. И. Мерцалов. — Иркутск, 2001.

Миллер, Г. Ф. Описание Кузнецкого уезда Тобольской провинции в нынешнем его состоянии в сентябре 1734 года / Г. Ф. Миллер // Сибирь XVIII века в путевых описаниях Г. Ф. Миллера. — Новосибирск, 1996.

Миркин, В. В. История связи Западной Сибири в 1860–1940-е гг. / В. В. Миркин, В. А. Морев. — Томск, 2008.

Миронов, Б. Н. Благополучие населения и революции в имперской России: XVIII — начало XX века / Б. Н. Миронов. — М., 2010.

Миронов, Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.): в 2 т. / Б. Н. Миронов. — СПб., 1999. — Т. 2.

Моисеев, В. А. Россия и Китай в Центральной Азии (вторая половина XIX в. — 1917 г.) / В. А. Моисеев. — Барнаул, 2003.

Муравлев, А. С. Неизвестный Алтай. Далекое — близкое / А. С. Муравлев. — Барнаул, 2011.

Мусиков, А. Ф. Казачество и освоение восточных районов России в XVI — начале XX веков / А. Ф. Мусиков // Урало-сибирское казачество в панораме веков. — Томск, 1994.

Муха, В. П. Портрет эпохи на фоне биографии. Книга воспоминаний. — Новосибирск, 2006.

Нам, И. В. Самоорганизация национальных меньшинств в Сибири в условиях революции и Гражданской войны / И. В. Нам // История «белой» Сибири: тез. науч. конф. — Кемерово, 1995.

Наше Отечество. Опыт политической истории. — М., 1991. — Т. 2.

Недбай, Ю. Г. Казачество Западной Сибири в эпоху Петра Великого / Ю. Г. Недбай. — Омск, 1998.

Никитин, Н. И. Сибирская эпопея XVII века / Н. И. Никитин. — М., 1987.

Никитин, Н. И. Служилые люди в Западной Сибири. XVII век / Н. И. Никитин. — Новосибирск, 1988.

Никифоров, С. Виктор Кресс. Быть губернатором в эпоху перемен. Хроника новейшей политической истории Томской области (1989–2012) / С. Никифоров. — Томск, 2012.

Николаев, А. А. Совнархозы / А. А. Николаев, И. М. Савицкий // Историческая энциклопедия Сибири. — Новосибирск, 2010. — Т. 3.

Новиков, В. С. Расклад персон и сил политико-административного влияния в ходе выборов губернатора Омской области (август–сентябрь 2003 г.) / В. С. Новиков // Социальные конфликты в истории России: мат-лы Всерос. науч. конф. — Омск, 2004.

Новиков, С. В. Политические партии в период строительства управленческих структур в регионах Российской Федерации (на примере Омской области) / С. В. Новиков // Социальные конфликты в истории России: мат-лы Всерос. науч. конф. — Омск, 2004.

Новиков, С. В. Политическая элита Сибири и ее взаимоотношения с «Командой реформаторов» во время ликвидации советской политической системы / С. В. Новиков, В. С. Новиков // Волны перемен и альтернативы развития: мат-лы междунаро. междисциплинар. науч. конф. — Новосибирск, 2011.

Новониколаевск–Новосибирск: от поселкового старосты до мэра: биограф. справ. — Новосибирск, 2003.

Новосибирская область. Экономико-географическое описание. — Новосибирск, 1939.

Общественно-политическая жизнь Томской губернии в 1880–1919 гг. — Томск, 2013. — Т. 2. — Ч. 2.

Органы государственной власти Новосибирской области: хроника событий, памятные даты, персоны (1937–2012 гг.). — Новосибирск, 2012.

Осипов, А. Г. Кулагин Михаил Васильевич / А. Г. Осипов // Новосибирск: энцикл. — Новосибирск, 2003.

Осипов, А. Г. Политический спектр (Формирование многопартийности в Западной Сибири (1986–1996) / А. Г. Осипов, В. И. Козодой. — Новосибирск, 2003.

Островский, И. В. Аграрная политика царизма в Сибири периода империализма. — Новосибирск, 1991.

Очерки истории города Омска. Омск XX век. — Омск, 2005. — Т. 2.

Палин, А. В. Томское губернское управление (1895–1917 гг.): структура, компетенция, администрация / А. В. Палин. — Кемерово, 2004.

Памятная книжка Енисейской губернии на 1907 год. — Красноярск, 1907.

Пахолков, П. И. Записки об Амуре, за первые годы со времени занятия его Россией в 1854 году / П. И. Пахолков // Мемуары сибиряков. XIX век / сост. Н. П. Матханова. — Новосибирск, 2003.

Пахомов, В. П. Социально-экономическое развитие коренных этносов в рыночных условиях / В. П. Пахомов, В. Г. Логинов. — Екатеринбург, 2003.

Переговоры о сдаче власти Омским правительством Политическому центру в присутствии высоких комиссаров и высшего командования союзных держав. г. Иркутск (Станция). Январь 1920 года. — Харбин, 1920.

Петров, А. В. Иркутская дума: городские головы, гласные и депутаты. 1787–2014: биограф. справ. / А. В. Петров, М. М. Плотников. — Иркутск, 2014.

Петров, А. Ю. Российско-Американская компания: деятельность на отечественном и зарубежном рынках (1799–1867) / А. Ю. Петров. — М., 2006.

Петров, К. В. К изучению воеводской системы управления. О критериях при назначении на воеводские посты (на материалах Сибири XVII века) / К. В. Петров // Проблемы истории местного управления Сибири XVII–XX веков: тез. докл. регион. конф. — Новосибирск, 1996.

Письма Г. Н. Потанина. — Иркутск, 1991. — Т. 5.

Плотников, А. Е. Численность, состав, территориальное размещение интеллигенции Сибири (по переписи 1897 г.) / А. Е. Плотников // Проблемы источниковедения и историографии Сибири дооктябрьского периода. — Омск, 1990.

Победа Великого Октября в Сибири. — Томск, 1987. — Ч. 2.

Побережников, И. В. Пространственные порядки русского освоения Крайнего Севера Западной Сибири (XII — начало XX вв.) / И. В. Побережников // Ямал в геополитической и цивилизационной динамике (Роль геополитических систем и пространственных «социальных порядков» Арктики в российской истории). — Екатеринбург-Салехард, 2007.

Попов, Г. А. История города Якутска: 1632–1917 // Соч. / Г. А. Попов. — Якутск, 2007. — Т. 3.

Попова, М. М. История зарождения и развития радио в Красноярском крае в 1920–1930-х гг. / М. М. Попова // Социокультурное освоение Сибири: мат-лы Сибирского исторического форума. — Красноярск, 2014.

Представительные органы власти в Приамурье. Очерки истории. — Благовещенск, 2009.

Пространство, люди, экономика Югры. Социально-экономическая трансформация Ханты-Мансийского автономного округа. — М., 2007.

Прутченко, С. М. Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским учреждением 1822 г., в строе управления русского государства. Историко-юридические очерки / С. М. Прутченко. — СПб., 1899. — Т. 1-2.

Рабочий класс Сибири в дооктябрьский период. — Новосибирск, 1982.

Рабочий класс Сибири в период упрочения и развития социализма. — Новосибирск, 1984.

Раевский, В. Ф. Материалы о жизни и революционной деятельности / В. Ф. Раевский. — Иркутск, 1983. — Т. 2.

Разгон, Н. И. Образование Алтайской губернии и ее разграничение с Казахстаном (1917–1925 гг.) : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Н. И. Разгон. — Барнаул, 2003.

Разгон, Н. И. Принципы формирования границ Алтайской губернии и Казахстана (1817–1925 гг.) / Н. И. Разгон // Российская Западная Сибирь — Центральная Азия: новая региональная идентичность, экономика и безопасность. — Барнаул, 2003.

Растягаева, Г. И. К вопросу о реализации «Общего наказа гражданским губернаторам» 1837 г. в Западной Сибири / Г. И. Растягаева // Государственные реформы М. М. Сперанского в исторической ретроспективе. — Новосибирск, 2005.

Рафиенко, Л. С. Компетенция сибирского губернатора в XVIII в. (1973) // Проблемы истории управления и культуры Сибири XVIII–XIX вв. Избранное / Л. С. Рафиенко. — Новосибирск, 2006.

Рафиенко, Л. С. Компетенция сибирского губернатора в XVIII в. / Л. С. Рафиенко // Русское население Поморья и Сибири (период феодализма). — М., 1973.

Рафиенко, Л. С. Политика российского абсолютизма по унификации управления Сибирью во второй половине XVIII в. (1973) // Проблемы истории управления и культуры Сибири XVIII–XIX вв. Избранное / Л. С. Рафиенко. — Новосибирск, 2006.

Рафиенко, Л. С. Следственные комиссии в Сибири в 30–60-х годах XVIII в. (1968) // Проблемы истории управления и культуры Сибири XVIII–XIX вв. Избранное / Л. С. Рафиенко. — Новосибирск, 2006.

Регионы России: сб. информ. мат-лов. — М., 1997.

Резун, Д. Я. Сибирь, конец XVI — начало XX века: фронт в контексте этносоциальных и этнокультурных процессов / Д. Я. Резун, М. В. Шиловский. — Новосибирск, 2005.

Ремнев, А. В. Административное единство Сибири в исторической ретроспективе (XIX век) / А. В. Ремнев // Вопросы социально-политической истории Сибири (XVII–XX века). — Новосибирск, 1999.

Ремнев, А. В. История образования Омской области / А. В. Ремнев // Степной край: зона взаимодействия русского и казахского народов. — Омск, 1995.

Ремнев, А. В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX — начала XX веков / А. В. Ремнев. — Омск, 2004.

Ремнев, А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. / А. В. Ремнев. — Омск, 1995.

Ремнев, А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика второй половины XIX — начала XX веков / А. В. Ремнев. — Омск, 1997.

Ремнев, А. В. Сибирь в имперской географии власти XIX — начала XX веков / А. В. Ремнев. — Омск, 2015.

Ремнев, А. В. Губернаторы и генерал-губернаторы / А. В. Ремнев, Н. Г. Суворова, Н. П. Матханова // Историческая энциклопедия Сибири. — Новосибирск, 2010. — Т. 3.

Решетников, Н. И. Аграрный вопрос в программах политических партий на Дальнем Востоке в период Гражданской войны / Н. И. Решетников // Дальний Восток России в период революций 1917 года и Гражданской войны. — Владивосток, 1998.

Родионов, Ю. П. Т. О. Белоусов возражает В. И. Ленину (неопубликованная статья иркутского депутата 3-й Государственной думы) / Ю. П. Родионов // Проблемы историографии, источниковедения и исторического краеведения в вузовском курсе отечественной истории. — Омск, 1993.

Романов, Н. С. Летопись города Иркутска за 1881–1901 гг. / Н. С. Романов. — Иркутск, 1993.

Романов Н. С. Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. / Н. С. Романов. — Иркутск, 1994.

Российско-Американская компания и изучение Тихоокеанского севера. 1841–1867: сб. док. — М., 2010.

Россия и Центральная Азия. 1905–1925 гг.: сб. док. — Караганда, 2005.

Савин, А. И. Немцы в Сибири / А. И. Савин, Т. Б. Смирнова // Сибирская историческая энциклопедия. — Новосибирск, 2010. — Т. 2.

Савицкий, И. М. Кулагин Михаил Васильевич / И. М. Савицкий // Историческая энциклопедия Сибири. — Новосибирск, 2010. — Т. 2.

Светачев, М. И. Сибирь, Антанта и политика «помощи» белым (К вопросу о комплексном характере иностранной интервенции на Дальнем

Востоке в 1918–1922 гг.) / М. И. Светачев // Дальний Восток России в период революций 1917 года и Гражданской войны. — Владивосток, 1998.

Сердюков, Д. В. В поисках оптимальной модели административно-территориального устройства Тюменской области / Д. В. Сердюков // Тюменская область: исторический опыт экономического и социального развития. — Тюмень, 2009.

Серебренников, И. И. Претерпев судеб удары. Дневник 1914–1918 гг. / И. И. Серебренников. — Иркутск, 2008.

Сибирская советская энциклопедия. — М., 1932. — Т. 3.

Сибирские и тобольские губернаторы: исторические портреты, документы / под ред. В. В. Коновалова. — Тюмень, 2000.

Сибирский край : стат. справ. — Новосибирск, 1930.

Сичкарев, В. И. История судоходства в Сибири, Арктике и на Дальнем Востоке. — Новосибирск, 2006. — Ч. 3. — Кн. 1.

Скалон, В. Н. Русские землепроходцы XVII века в Сибири / В. Н. Скалон. — Новосибирск, 2005.

Скубневский, В. А. Города Западной Сибири во второй половине XIX — начале XX в. / В. А. Скубневский, Ю. М. Гончаров. — 3-е изд. — Барнаул, 2014.

Словцов, П. А. Историческое обозрение Сибири (т. 1 — 1838, т. 2. — 1844) / П. А. Словцов. — Новосибирск, 1995.

Соболева, Т. Н. Очерки истории кабинетского хозяйства на Алтае (вторая половина XVIII — первая половина XIX в.) / Т. Н. Соболева, В. Н. Разгон. — Барнаул, 1997.

Солодкин, Я. Г. О некоторых спорных вопросах становления воеводской системы управления в Сибири / Я. Г. Солодкин // Проблемы истории государственного управления и местного самоуправления Сибири XVI–XXI вв.: мат-лы VI Всерос. науч. конф. — Новосибирск, 2006.

Сонин, В. В. Дальневосточная конституционная модель (1920–1922 гг.) / В. В. Сонин // Дальний Восток России в период революций 1917 года и Гражданской войны. — Владивосток, 1998.

Сорокин, В. В. Аксенов: десять ликов времени / В. В. Сорокин. — Барнаул, 2001.

Сорокин, В. В. Последний в когорте «железных» вождей / В. В. Сорокин. — Барнаул, 1998.

Социально-экономическое положение России. — М., 1996.

Справочник по административно-территориальному устройству Новосибирской области. 1937–2006 гг. — Новосибирск, 2007.

Станюкович, К. М. В далекие края (1886) // Собр. соч.: в 10 т. / К. М. Станюкович. — М., 1977. — Т. 1.

Старкова, М. А. Репрезентация глав российских регионов и факторы оценки их деятельности в условиях нового механизма наделения полномочиями (2004–2008 гг.) : автореф. дис. ... канд. полит. наук / М. А. Старкова. — Пермь, 2009.

Территория и власть в новой и новейшей истории Российского государства. — М., 2012.

Тимошенко, А. И. Проекты административно-территориального и экономического районирования Сибири в 1920-е гг. / А. И. Тимошенко // Региональные процессы в Сибири в контексте российской и мировой истории. — Новосибирск, 1998.

Трепавлов, В. В. Сибирский юрт после Ермака: Кучум и Кучумовичи в борьбе за реванш / В. В. Трепавлов. — М., 2012.

Труды совещания 1906 г. в Иркутске о путях сообщения в Сибири. — Иркутск, 1906. — Т. 1.

Тулеев, А. Г. Политическое лидерство в современной России. Региональный ракурс / А. Г. Тулеев. — М., 2000.

Тулеев, А. Долгое эхо путча. Как жить дальше / А. Тулеев. — М., 1992.
Уйманов, В. Н. Репрессии. Как это было (Западная Сибирь в конце 20-х — начале 50-х годов) / В. Н. Уйманов. — Томск, 1995.

Феномен Тулеева. — Кемерово, б/д.

Филатов, А. П. Жили-прожили мы не зря / А. П. Филатов. — Новосибирск, 2005.

Фукс, Л. П. Расселение в Западной Сибири. Самоорганизация и управление, итоги и проблемы / Л. П. Фукс. — Новосибирск, 2003.

Хромых, А. С. История Сибири (конец XVI — начало XVIII века) : учеб. пособие / А. С. Хромых. — Красноярск, 2014.

Худяков, В. Н. Аграрная политика царизма в Сибири в пореформенный период / В. Н. Худяков. — Томск, 1986.

Цыкунов, Г. А. Противоречия в деятельности партийно-советских органов в хозяйственном освоении Ангаро-Енисейского региона / Г. А. Цыкунов // Иркутский историко-экономический ежегодник. 2014. — Иркутск, 2014.

Октябрь в Сибири. Хроника событий (март 1917 — май 1918 г.) / Э. И. Черняк и др. — Новосибирск, 1987.

Швецов, В. В. Формирование и развитие губернской официальной прессы Сибири во второй половине XIX — начале XX века : автореф. дис. ... д-ра ист. наук / В. В. Швецов. — Томск, 2014.

Шевелева, Л. В. О проблемах изучения жизни и деятельности руководителей областного уровня / Л. В. Шевелева // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI–XX веков: мат-лы 4-й регион. науч. конф. — Новосибирск, 1999.

Шевцова, Л. Ф. Режим Бориса Ельцина / Л. Ф. Шевцова. — М., 1999.

Шерешевский, Б. М. Разгром семеновщины / Б. М. Шерешевский. — Новосибирск, 1966.

Шиловский, М. В. Высший управленческий аппарат Западной Сибири в XVIII — начале XXI в. / М. В. Шиловский // Сибирская, Тобольская, Тюменская губерния: исторический опыт и современные управленческие практики. — Тюмень, 2009.

Шиловский, М. В. К вопросу о социальном составе социал-демократических организаций Сибири до 1917 г. / М. В. Шиловский // Социал-демократия: революция и эволюция: мат-лы междунаrod. конф. — Омск, 2003.

Шиловский, М. В. Общественно-политическое движение в Сибири второй половины XIX — начала XX в. Областники : учеб. пособие / М. В. Шиловский. — Новосибирск, 1995. — Вып. 1.

Шиловский, М. В. Первая мировая война 1914–1918 годов и Сибирь / М. В. Шиловский. — Новосибирск, 2015.

Шиловский, М. В. Первая русская революция 1905–1907 гг. в Сибири / М. В. Шиловский. — Новосибирск, 2012.

Шиловский, М. В. Политические процессы в Сибири в период социальных катаклизмов 1917–1920 гг. / М. В. Шиловский. — Новосибирск, 2003.

Шиловский, М. В. Проблема введения порто-франко в азиатском секторе российской Арктики в последней четверти XIX — начале XX в. / М. В. Шиловский // Азиатская Россия: люди и структуры империи. — Омск, 2005.

Шиловский, М. В. Проект организации земской деятельности на севере Тобольской губернии МВД (декабрь 1916 г.) / М. В. Шиловский // История Ямала: дискуссии и научные решения. — Салехард-Екатеринбург, 2006.

Шиловский, М. В. Развитие органов городского самоуправления Новониколаевска до конца 1919 года / М. В. Шиловский // Местное самоуправление и стратегия устойчивого развития крупного города: мат-лы междунаrod. научно-практ. конф. — Новосибирск, 2004.

Шиловский, М. В. Сибирские автономисты (областники) и деятели «Алаш-Орды» / М. В. Шиловский // Материалы междунаrod. научно-практ. конф. «Влияние идей движения “Алаш” на евразийском пространстве: история и современность». — Семей, 2007.

Шиловский, М. В. Сибирские областники в общественно-политическом движении в конце 50-х — 60-х годах XIX века / М. В. Шиловский. — Новосибирск, 1989.

Шиловский, М. В. Сибирское областничество в общественно-политической жизни региона во второй половине XIX — первой четверти XX в. / М. В. Шиловский. — Новосибирск, 2008.

Шулдяков, В. А. К вопросу о взаимоотношениях сибирских казаков и казахов в период Гражданской войны: Военно-политический аспект / В. А. Шулдяков // Степной край Евразии: Историко-культурное взаимодействие и современность. — Астана-Омск-Томск, 2003.

Шуранов, Н. П. Объективная обусловленность образования Кемеровской области / Н. П. Шуранов // 55 лет Кемеровской области: мат-лы научно-практ. конф. — Кемерово, 1998.

Щенникова, О. Н. Некоторые аспекты восприятия регионального парламента в массовом сознании жителей Алтайского края / О. Н. Щен-

никова // Представительная и законодательная власть: история и современность: мат-лы научно-практ. конф. — Барнаул, 2010.

Энциклопедия Забайкалья: Читинская область. — Новосибирск, 2000. — Т. 1.

Яковенко, А. В. Томские губернаторы: биобиблиографический указатель / А. В. Яковенко, В. Д. Гахов ; науч. ред. Н. М. Дмитриенко. — Томск, 2012.

Яковенко, В. Вертикаль: Рассказ о жизни, о людях, о себе / В. Яковенко. — Иркутск, 1999.

Якутская областная организация КПСС в цифрах. 1919–1977. — Якутск, 1979.

Публикации в периодических изданиях

Андреев, А. А. Национальная политика Республики Казахстан в период становления российско-казахстанских отношений 1990–1995 гг. / А. А. Андреев // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 2. — 2009. — Вып. 2.

Архангельский, В. Г. Первый месяц февральской революции 1917 г. в Иркутске / В. Г. Архангельский // Вольная Сибирь (Прага). — 1927. — № 1.

Баранов, П. П. Дело князя М. П. Гагарина: начало российского аудита / П. П. Баранов, А. А. Шапошников // ЭКО. — 2016. — № 10.

Белов, Ю. Большинство хочет выбирать / Ю. Белов // Коммерсант. — 2014. — 19 нояб.

Белозерова, М. В. К проблеме проявления сепаратизма у коренных народов южной Сибири: XX столетие / М. В. Белозерова // Вестн. Томск. ун-та. Сер. «История». — 2008. — № 312.

Беляева, О. М. Субъекты Российской Федерации: история объединительного процесса 2003–2008 гг. / О. М. Беляева // История государства и права. — 2014. — № 2.

Березкина, О. СССР: номенклатура или партийная элита? / О. Березкина // Родина. — 2004. — № 9.

Вагин, В. И. Характеристики генерал-губернаторов / В. И. Вагин // Земля Иркутская. — 1997. — № 8.

Верхотурова, Т. Г. Штаты и численность енисейской губернской администрации (1822–1917 гг.) / Т. Г. Верхотурова // Гуманитар. науки в Сибири. — 2011. — № 1.

Веселовский, С. Б. Дневники / С. Б. Веселовский // Вопр. истории. — 2000. — № 8.

Вопрос автономии исчерпан // Аргументы и факты. — 2015. — № 28.
Габуев, А. Дорога к Дальнему / А. Габуев // Коммерсант Власть. — 2014. — 24 февр.

Габышев, Н. Н. И. А. Рубцов — последний полицмейстер г. Якутска / Н. Н. Габышев // Якут.архив. — 2009. — № 3-4.

Горенбург, Д. Региональный сепаратизм в России: этническая мобилизация или захват власти? / Д. Горенбург // Урал. ист. вестн. — 2005. — № 10-11.

Гранин, Ю. Формирование российской нации / Ю. Гранин // Свобод. мысль. — 2012. — № 7.

Дамешек, Л. М. Сибирь в империи — империя в Сибири: этнический фактор в окраинной политике российской империи / Л. М. Дамешек // Вестн. Бурят. науч. центра СО РАН. — 2012. — № 4 (8).

Делягин, М. Эпидемия безответственности. Российская управленческая культура изменилась кардинально и в худшую сторону / М. Делягин // Моск. комсомолец. — 2015. — 26 авг. — 2 сент.

Еременко, Е. Восточносибирская аномалия. Почему Иркутская область так часто меняет губернаторов / Е. Еременко // Коммерсант. — 2014. — 12 нояб.

Заусаев, В. К. Территории опережающего развития: работа над ошибками / В. К. Заусаев, Г. И. Бурдакова, Н. А. Кручак // ЭКО. — 2015. — № 2.

Захаренко, И. А. Формирование российской границы на Дальнем Востоке в XVII–XIX веках / И. А. Захаренко // Отечеств. история. — 2008. — № 9.

Зуляр, Ю. А. История и политика иркутских постсоветских губернаторов / Ю. А. Зуляр // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. «История». — 2012. — № 2. — Ч. 1.

Илимский, Дм. Иностранные капиталы и промышленные возможности Сибири / Дм. Илимский // Север. записки. — 1915. — № 7-8.

Илимский, Дм. Сибирская кооперация в 1915 г. / Дм. Илимский // Сиб. жизнь. — 1916. — 13 янв.

Казарин, В. Н. Иркутская губерния/область в административно-территориальных преобразованиях Сибири в советский период. Статья 1 / В. Н. Казарин // Изв. Иркут. гос. ун-та. Серия «История». — 2012. — № 1.

Казарян, П. Л. Ю. И. Штубендорф — первый правитель дел СОИРГО, губернатор Якутской области / П. Л. Казарян // Якут. архив. — 2001. — № 3.

Кислюк, М. Россия — это всегда был монолит. Мы предлагаем другую форму государственного устройства / М. Кислюк // Сиб. газета. — 1992. — № 42-43.

Клисторин, В. И. Финансовые ресурсы местного самоуправления / В. И. Клисторин // ЭКО. — 2014. — № 9.

Константинова, Т. А. «Генерал-майора Е. М. Жуковского назначить Военным губернатором Забайкальской области...» / Т. А. Константинова // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. «История». — 2016. — Т. 15.

Котляров, М. Е. Партийная номенклатура Западной Сибири в период перестройки / М. Е. Котляров // Гуманитар. науки в Сибири. — 2011. — № 2.

Криницкий, А. Я. Сравнительный анализ состава Тюменской городской думы дореволюционного и современного периодов / А. Я. Криниц-

кий, А. Б. Храмцов // Политические процессы в регионе: прошлое, настоящее и будущее. — Тюмень, 2005. — Вып. 2.

Крючкова, Е. Минвостокразвития приросло территориями / Е. Крючкова // Коммерсант. — 2015. — 31 марта.

Кулаев, А. П. Полномочия муниципальных органов управления — инструмент экономического развития территории / А. П. Кулаев // ЭКО. — 2014. — № 9.

Куренков, А. В. Томский губернский комитет РКП(б) (1920–1925 гг.) / А. В. Куренков // Вестн. Томск. гос. ун-та. — 2016. — № 406.

Лаврова, З. Развитие бюджет / З. Лаврова // Ведомости (Новосибирск). — 2014. — 24 окт.

Лапина, Н. Ю. В России отсутствует стратегически мыслящая элита / Н. Ю. Лапина // Социально-политические процессы и экономическое состояние России. — М., 2005. — Вып. 1.

Ларьков, Н. С. Сибирский Октябрь и маргиналы / Н. С. Ларьков // Из истории революций в России (первая четверть XX в.). — Томск, 1996. — Вып. 1.

Лерсарян, Т. Г. Бескрайняя равнина конца времен / Т. Г. Лерсарян // Отечеств. записки. — 2002. — № 3.

Луков, Е. В. Взаимодействие межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» с палатами Федерального собрания РФ в 1990-е гг. / Е. В. Луков // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. «История». — 2013. — № 5.

Луков, Е. В. Формирование организационной структуры Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (октябрь 1990 г. — октябрь 1993 г.) / Е. В. Луков // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. «История». — 2011. — № 2.

Лукоянов, И. В. Дальневосточное наместничество (1903–1905 гг.) / И. В. Лукоянов // Отечеств. история. — 2008. — № 9.

Макогон, Т. И. Местное народовластие: констелляция формы и содержания / Т. И. Макогон // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. «История». — 2013. — № 5.

Малкова, Т. Кто в суд, кто на пикет / Т. Малкова // Ведомости (Новосибирск). — 2015. — 7 авг.

Малкова, Т. Процесс идет / Т. Малкова // Ведомости (Новосибирск). — 2015. — № 44.

Малышев, С. Независимый? Лишний! / С. Малышев // Честное слово (Новосибирск). — 2015. — 5 авг.

Малышева, М. П. Начало русской колонизации Семиречья / М. П. Малышева, В. С. Познанский // Гуманитар. науки в Сибири. — 2005. — № 2.

Маркова, В. Кто отказал «Парнасу» в Новосибирске? / В. Маркова // Моск. комсомолец. — 2015. — 29 июля — 5 авг.

Матвеев, М. Н. Является ли местное самоуправление в России частью местного государственного управления / М. Н. Матвеев // Вестн. Самар. гос. ун-та. — 2005. — № 4.

Матханова, Н. П. Деятельность генерал-губернаторов Восточной Сибири: закон и практика / Н. П. Матханова // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. «История». — 2016. — Т. 15.

Минаков, А. С. Губернаторская власть в годы Первой мировой войны / А. С. Минаков // Рос. история. — 2014. — № 5.

Молодость дается Сибири второй раз. И надо прожить ее так... // Сиб. газета. — 1992. — № 42-43.

«Мы не обещаем того, в чем сами не уверены» // Коммерсант. — 2015. — 4 марта.

Некрасов, Н. Н. Генеральная схема и жизнь / Н. Н. Некрасов // ЭКО. — 1979. — № 4.

Никифоров, С. Жить по Уставу / С. Никифоров // Красное знамя (Томск). — 2014. — 10 апр.

Нисневич, Ю. А. Правящая номенклатура сегодня: «захват государства» / Ю. А. Нисневич // Обществ. науки и современность. — 2014. — № 11. Особый северный путь // Коммерсант. — 2014. — 20 нояб.

Павлов, А. А. Р. Э. фон Витте — последний якутский губернатор / А. А. Павлов // Якут. архив. — 2009. — № 3-4.

Павлов, А. А. Губернатор в сибирской провинции: к 150-летию губернатора И. И. Крафта / А. А. Павлов, С. Е. Никитина // Гуманитар. науки в Сибири. — 2011. — № 2.

Перцев, А. Отменам закон писан / А. Перцев, Д. Мальков // Коммерсант. — 2014. — 4 дек.

Петров, А. В. Становление многопартийности в сибирских регионах / А. В. Петров // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. «Политология. Религиоведение». — 2007. — Вып. 1.

Попова, Ю. В. К вопросу о возможности формирования гражданского общества в современной России / Ю. В. Попова // Вестн. Омск. ун-та. — 2011. — № 1.

Потанин, Г. Н. Памяти И. И. Крафта (1914) / Г. Н. Потанин // Якут. архив. — 2009. — № 1.

Пронин, В. И. Дорожная сеть Сибири и ее влияние на развитие внутреннего рынка в период капитализма / В. И. Пронин // Хозяйственное освоение Сибири. История. Историография. Источниковедение. — Томск, 1991. — Вып. 1.

Пучкин, Д. Кадровые провалы привели к отставке / Д. Пучкин // Комсомол. правда. — 2014. — 19 марта.

Регионам-донорам не хочется потрясений // Коммерсант. — 2014. — 11 нояб.

Резун, Д. Я. Именной и биографический словарь «немцев» в Сибири XVII в. / Д. Я. Резун // Немецкий этнос в Сибири. — Новосибирск, 2000. — Вып. 2.

Ремнев, А. В. Сибирский вариант управленческой организации XIX — начала XX в. / А. В. Ремнев // Вестн. РГНФ. — 2001. — № 3.

Ремнев, А. В. Управление Сибири в 1820–1880-х гг.: сибирский вариант имперского регионализма / А. В. Ремнев // Вопросы истории Сибири в новое время. — Новосибирск, 2013. — Вып. 3.

Романов, А. Крах Парнаса: причина и следствия / А. Романов // Комсомол. правда. — 2015. — № 91.

Росс, К. Партии в российских регионах: вымирающий вид? / К. Росс // Неприкосновенный запас. — 2012. — № 1.

Ростовский, М. Путин: перезагрузка. Как Кремль намерен управлять Россией / М. Ростовский // Моск. комсомолец. — 2015. — 16–23 июля.

Сибирь готова отвечать за все, что происходит в стране // Сиб. газета. — 1993. — № 7.

Соболевский, А. Сибирский путь: Сценарий возможного отделения Сибири от России / А. Соболевский // Сиб. газета. — 1992. — № 23-24.

Созинов, Е. «Мы не сепаратисты» — заявляет ассоциация «Сибирское соглашение» / Е. Созинов // Наука в Сибири. — 1992. — № 32.

Сосин, Ю. Как управлять Сибирью, или О новой кормушке партапарата / Ю. Сосин // Сиб. газета. — 1991. — № 35.

Степанов, В. Е. «Фактор Тулеева» как направление формирования партийной системы на территории Кемеровской области в 1990-е годы / В. Е. Степанов // Вопр. истории Сибири. — Омск, 2011. — Вып. 2.

Сулакшин, С. С. Опасная грань «Сибирского соглашения» / С. С. Сулакшин // Сиб. газета. — 1991. — № 31.

Туровский, Р. Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности / Р. Ф. Туровский // Полис. — 2015. — № 2.

Тышта, Е. В. Эволюция политического представительства в республиках южной Сибири в 1990–2000-х гг. / Е. В. Тышта // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. «История». — 2013. — № 6.

Хлевнюк, О. В. Номенклатурная революция: региональные руководители в СССР в 1936–1939 гг. / О. В. Хлевнюк // Рос. история. — 2016. — № 5.

Чернавская, В. Н. Кругосветные плавания российских моряков / В. Н. Чернавская // Россия и АТР. — 1996. — № 3.

Чертков, А. Н. Изменение конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации / А. Н. Чертков // Журн. рос. права. — 2013. — № 11.

Чуркин, М. К. Сценарии и опыт модернизации империи в условиях освоения окраин / М. К. Чуркин // Вестн. Омск. гос. ун-та. Сер. «Исторические науки». — 2015. — № 1.

Шапошников, Г. Н. Сибирский телеграф: геополитический аспект / Г. Н. Шапошников // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. — 2004. — № 1.

Шиловский, М. В. Сибирь в XX веке: некоторые итоги развития / М. В. Шиловский // Вопр. истории Сибири XX века. — Новосибирск, 2001. — Вып. 5.

Шиловский, М. В. Томская епархия Русской православной церкви во время Первой мировой войны / М. В. Шиловский // Труды Тобольской комплексной научной станции УрО РАН. — Тобольск, 2014. — Вып. 4.

Ширко, Т. И. Томский областной Совет народных депутатов XXI созыва (1990–1993 гг.): протопарламент или трибуна митинговой демократии? / Т. И. Ширко // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. «История». — 2013. — № 5.

Ширко, Т. И. Формирование нового «правлящего класса» и начало консолидации политической элиты Томской области в 1988–1993 гг. / Т. И. Ширко // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. «История». — 2013. — № 6.

Шуман, Н. К вопросу о землеустройстве и колонизации Сибири / Н. Шуман // Вопр. колонизации. — 1907. — № 1.

Шургалина, И. Н. Анализ экономических реформ в России и их последствия в свете теории катастроф / И. Н. Шургалина // Вестн. МГУ. Сер. 6. — 1996. — № 4.

Это повышение! // Комсомол. правда. — 2014. — 14 мая.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Складывание системы управления присоединяемыми территориями в конце XVI — XVIII в.	10
Глава 2. Административно-территориальное устройство Азиатской России в XIX — начале XX в.	35
Глава 3. Административно-территориальное деление Сибири и Дальнего Востока в 1917–1991 гг.	85
Глава 4. Организация власти и оптимизация административно-территориального устройства восточных районов Российской Федерации в 1991–2015 гг.	139
Глава 5. Управленческий аппарат региона в XVII — начале XX вв.	219
Глава 6. Управленческий аппарат региона в XX — начале XXI в.	262
Заключение	314
Библиография	326

Научное издание

Шиловский Денис Михайлович
Шиловский Михаил Викторович

**Административно-территориальное устройство
и управленческий аппарат Азиатской России
(конец XVI — начало XXI в.)**

Монография

Редактор *Ю. И. Носырева*
Корректор *А. В. Абрамова*
Компьютерная верстка *Т. В. Соболева*

Подписано в печать 20.04.2018. Гарнитура Calibri.
Формат 60×84/16. Усл.-печ. л. 20,23. Тираж 500 экз.

Новосибирский государственный университет
экономики и управления «НИНХ»
630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, 56