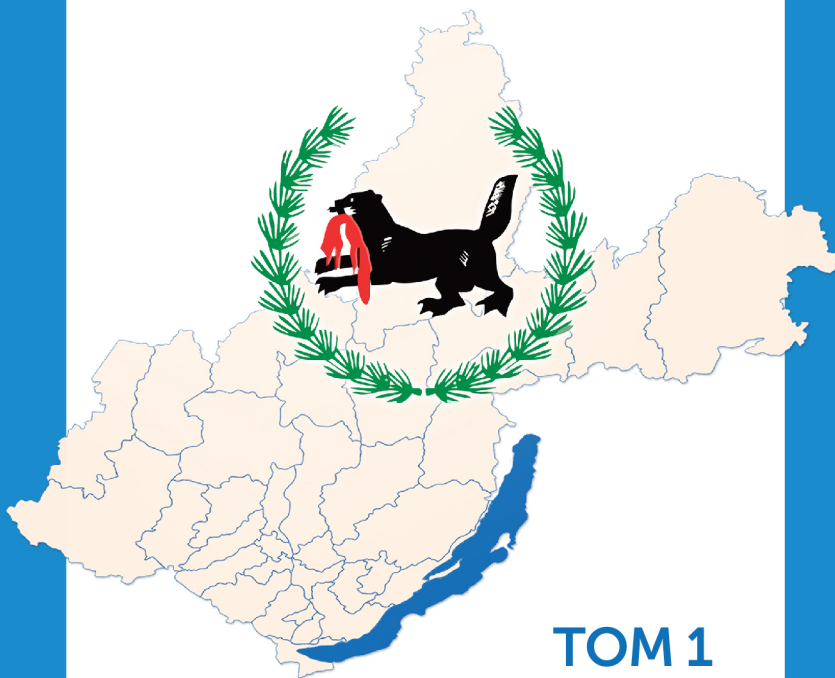




СОВРЕМЕННАЯ ИСТОРИЯ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

1991 – 2021 годы

Историко-политологический аспект



ТОМ 1

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Иркутский государственный университет»
Исторический факультет

**СОВРЕМЕННАЯ ИСТОРИЯ
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ
1991–2021 годы**
Историко-политологический аспект

В двух томах
Том 1

Учебное пособие

Под редакцией
доктора исторических наук,
профессора Ю. А. Зуляра



Печатается по решению ученого совета исторического факультета ИГУ

Руководители проекта:

К. С. Жуков, Ю. А. Зуляр, В. Н. Казарин (отв. ред. разд. 1), Л. М. Корытный (отв. ред. разд. 3),
В. В. Черных (отв. ред. разд. 2), В. П. Шахеров (отв. ред. разд. 4), Р. Ю. Зуляр

Авторский коллектив:

С. М. Алексеев, канд. ист. наук (§ 12.1), А. В. Ануфриев (§ 12.4),
И. А. Арзуманов, д-р культурологии (§ 13.2), Л. А. Безруков, д-р геогр. наук (§ 9.1),
Е. Н. Волосов, д-р ист. наук (§ 9.2), Н. С. Девятова, канд. экон. наук (§ 2.3),
Р. Ю. Зуляр, канд. полит. наук (§ 13.3), Ю. А. Зуляр, д-р ист. наук (ввод. ст., гл. 1, § 10.2),
В. Н. Казарин, д-р ист. наук (§ 11.1, 11.3), А. Д. Карнышев, д-р психол. наук (§ 13.1),
Л. М. Корытный, д-р геогр. наук (§ 10.1, 10.2), Т. Л. Курас, канд. ист. наук (§ 3.1),
Г. В. Логунова, канд. ист. наук (§ 11.4), А. Л. Малевский, канд. техн. наук (§ 10.1).
И. В. Олейников, канд. ист. наук (§ 9.4), А. И. Сайфутдинов (§ 12.4),
В. Г. Сараев, канд. геогр. наук (§ 10.2), М. А. Сафонов, канд. юрид. наук (§ 2.1, 2.2),
Е. А. Серебряков (§ 12.4), В. А. Смирнов, канд. юрид. наук (§ 3.3),
Т. П. Урожаева, канд. ист. наук (§ 9.3), А. Н. Фартышев, канд. геогр. наук (§ 2.4),
Е. Э. Фишер, канд. техн. наук (§ 10.2), П. А. Чегоряева (§ 3.2),
В. В. Черных, д-р ист. наук (§ 3.4; разд. 2), Н. К. Шестакова (§ 12.4),
В. П. Шахеров, д-р ист. наук (§ 12.2, 12.3, 13.4),
С. А. Язев, д-р физ.-мат. наук (§ 11.2), А. А. Ямбаев (§ 3.2)

Рецензенты:

Б. И. Кочуров, д-р геогр. наук, профессор (Москва),
А. В. Шалак, д-р ист. наук, профессор (Иркутск)

С56

Современная история Иркутской области: 1991–2021 годы.
Историко-политологический аспект. В 2 т. Т. 1 : учебное пособие / под ред. Ю. А. Зуляра. – Иркутск : Издательство ИГУ, 2023. – 495 с.

ISBN 978-5-9624-2218-3

ISBN 978-5-9624-2219-0 (т. 1)

В двухтомном пособии рассмотрены социально-политические и экономические процессы и культурные трансформации, произошедшие в Иркутской области в 1991–2021 гг. В том 1 включены разделы «Становление и развитие системы публичной власти в Иркутской области», «Трансформация правоохранительных органов и силовых структур в Иркутской области», в том 2 – «Основные направления социально-экономического развития Иркутской области», «Состояние и перспективы развития науки, высшего образования и культуры в Иркутской области». Пособие подготовлено в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования Российской Федерации.

Адресовано преподавателям и студентам высшей, профессиональной и образовательной школ, преподающим и изучающим социально-гуманитарные дисциплины, и прежде всего историю. Может быть полезно людям, профессионально занимающимся политической деятельностью, и всем интересующимся явлениями, тенденциями и закономерностями современного регионального социально-политического и экономического процессов, а также историей родного края.

УДК 94(571.53)
ББК ТЗ(2Р-4Ир)7

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
РАЗДЕЛ 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ	
Вводная статья. Основные направления региональной политики Российской Федерации	5
Глава 1. ВОССТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГУБЕРНАТОРА В РЕГИОНЕ	22
1.1. Время первых губернаторов	23
1.2. Период назначенных губернаторов	37
1.3. Переходный период к институту выборности губернаторов	73
1.4. Современный этап развития	91
Глава 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ	149
2.1. Законодательное Собрание Иркутской области: правовые осно- вы становления и развития	149
2.2. История созывов Законодательного Собрания Иркутской области	182
2.3. Органы местного самоуправления: осуществление полномочий	199
2.4. Электоральные процессы в Иркутской области	245
Глава 3. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА. ПРОКУРАТУРА. АДВОКАТУРА	293
3.1. Суды общей юрисдикции	293
3.2. Формирование и развитие системы арбитражных судов	320
3.3. Прокуратура в новых условиях	340
3.4. Адвокатура	375
РАЗДЕЛ 2. ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И СИЛОВЫХ СТРУКТУР В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ	
Глава 4. Следственный комитет Следственного управления	392
Глава 5. Федеральная таможенная служба и служба безопасности	406
Глава 6. Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков и налоговая служба	431
Глава 7. Министерство юстиции и министерство по чрезвычайным ситуациям	453
Глава 8. Подготовка кадров для правоохранительной системы	474
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	494

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вашему вниманию представлен результат многолетней деятельности историков, географов, специалистов, работающих в профильных отраслях региона. Среди 29 авторов и маститые исследователи, и молодые, но уже зарекомендовавшие себя высококвалифицированными специалистами.

Работа над проектом описания современной истории Иркутской области была начата в 2011 г. и приурочена к 20-летней годовщине постсоветской истории региона. В результате его реализации в 2012, 2014 гг. был издан в двух томах первый вариант пособия, хорошо воспринятый общественностью и специалистами. Прошедшие с тех пор годы для страны и региона оказались богатыми на процессы и события, потребовав продолжения этой работы. И дело не только в том, что жизнь Иркутской области, развиваясь сложно, но в целом позитивно, явила ее жителям и исследователям новые факты и новые судьбы, но и в том, что и уже ранее описанные десятилетия в свете последующих событий потребовали своего переосмысления.

Тридцать лет – это не просто время, это еще и особый этап, после которого на историческую арену выходит новое социальное поколение, родившееся в иной стране и пишущее уже свою историю. Соотечественники, большая часть жизни которых пришлось на советский период истории нашей страны, испытали на себе сначала тяжести распада государства, потом его медленное и трудное возрождение. Авторы этой книги, в силу своих профессий и судеб, обладают уникальным опытом, знанием и пониманием сути и сущности прошедших десятилетий. И они обязаны рассказать идущим на смену поколениям историю непростого времени, с осмыслением утраты и обретением надежды на возрождение великого государства, уже осознавшего свое уникальное место в мировой истории и вступившего в борьбу за свое будущее.

В составе творческого коллектива – исследователи разных специальностей и, что важно, разных возрастов, и это уникальное сочетание позволило обеспечить профессиональный, комплексный и объективный подход к написанию истории нашей области. К великому сожалению, не все дожили до выхода в свет этого издания: из жизни ушел доктор культурологии Игорь Ашотович Арзуманов – светлая ему память...

Книга писалась сложно и долго шла к своему читателю. Однако проект успешно завершен, в том числе благодаря деятельности коллег, чьи фамилии не указаны среди авторов работы. Но было бы несправедливо не сказать о тех людях, без участия которых работа бы осталась в архивах. Это прежде всего Виктор Кузьмич Круглов, председатель совета директоров АО «Саянскхимпласт», председатель Законодательного Собрания Иркутской области 4-го созыва (2004–2008 гг.), депутат областного Законодательного Собрания четырех созывов, чье содействие и поддержка имели большое значение для издания этой работы, и Елизавета Аркадьевна Матвеева, кандидат исторических наук, доцент, декан исторического факультета Иркутского государственного университета, позиция которой была очень важной в решении организационных вопросов.

РАЗДЕЛ 1

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ВВОДНАЯ СТАТЬЯ

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. СССР – самое крупное на тот период федеративное государство планеты без силового внешнего воздействия распалось на основные части, так называемые союзные республики. Среди причин, обусловивших катастрофу, значимое место занимала региональная политика, базировавшаяся на общности идеологии и основном политическом субъекте – коммунистической партии. И когда она потеряла свой статус, исчез всеобъемлющий контроль, а ее идеология перестала быть единственной и непогрешимой, федерация рассыпалась по границам союзных республик. В советской модели федерализм был воплощен до предела – до права республик на самоопределение вплоть до отделения. И в соответствии с сущностью политического процесса – любая заложенная в основной закон норма реализуется. Распад огромной державы произошел внешне спокойно, без жертв и катаклизмов. А вот в Конституции РСФСР такой нормы не было, и, как Чечня ни старалась, Россия ее не выпустила.

В 2021 г. постсоветской Российской Федерации исполнилось 30 лет – это возраст политического поколения, вполне достаточный для политологического анализа срок. Функционирование государства – это самый сложный из известных человечеству социально-политических процессов, включающий в себя множество институтов, связей и обстоятельств. Поэтому представляется целесообразным рассмотреть становление, развитие и современное состояние государственной региональной политики (ГРП) России.

Грамотная и эффективная региональная политика – обязательное условие существования государства. Для федеративного государства это положение особенно актуально, так как для него проблема взаимодействия центра и регионов может оказаться судьбоносной. Для Российской Федерации, находящейся в состоянии поиска своего места в планетарном топе государств и ищущей свою модель идеологического и социально-экономического развития, правильная региональная политика – залог

успешного решения стоящих перед ней задач. Региональный уровень занимает промежуточное положение между федеральным и районным. Отношения между центром и регионами в России в значительной степени сводятся к взаимодействию между элитами этих уровней при невысокой роли общества¹. Поэтому в России выделяют и рассматривают региональный уровень власти в качестве субъекта политического процесса².

Региональная политика – значимый элемент функционирования государственной и политической систем, определяемый территориально-административным устройством страны, историческими обстоятельствами и политическим режимом. ГРП является частью внутренней политики, но зачастую и фактором внешней. Автор разделяет точку зрения, определяющую региональную политику как совокупность целей, задач и действий государственных (федеральных и региональных) органов власти и иных акторов, направленных на сохранение целостности государства и создание благоприятных условий для обеспечения пространственного политического и социально-экономического равновесия и развития страны и региона³. По мнению итальянского экономиста и политика Ф. Барки, региональная политика – это способ решения проблемы «постоянного недоиспользования потенциала развития и уменьшения стойкой социальной изоляции»⁴.

Предметом региональной политики является пространственная составляющая общественного бытия и ее воздействие на все параметры, процессы и проблемы политического, материального и социального оснований государства⁵. Пространство Российской Федерации характеризуется: самыми большими на сегодня размерами территории; низкой плотностью населения; растянутостью коммуникаций (с запада на восток на 11 часовых поясов и 9 тыс. км, протяженностью с севера на юг от 2,5 до 4 тыс. км); разнообразием географических и природно-климатических условий⁶. Россия является многонациональным и поликонфессиональным государством.

¹ Туровский Р. Ф. Институт губернатора в России: современная эволюция и перспективы // Региональная Россия – 2008: политика, деловой климат и социальные процессы в сравнительной перспективе. Нижний Новгород : Изд-во ВВАГС, 2008. С. 15.

² Дахин А. В., Распопов Н. П. Проблема региональной стратификации в современной России // Полис. 1998. № 4. С. 140.

³ Анимича Е. Г. Региональная политика: сущность, основные цели, проблемы // Экономика региона. 2005. № 1. С. 14.

⁴ Песцов С. К. В поисках новой парадигмы регионального развития: зарубежный опыт и российская действительность // Регионалистика. 2018. Т. 5, № 5. С. 100.

⁵ Туровский Р. Ф. Институт губернатора в России: современная эволюция и перспективы // Региональная Россия – 2008: политика, деловой климат и социальные процессы в сравнительной перспективе. Нижний Новгород : Изд-во ВВАГС, 2008. С. 19.

⁶ Антонюк В. С., Корниенко Е. Л., Вансович Э. Р. Закономерности пространственного развития производительных сил Российской Федерации в современных условиях // Журнал экономической теории. 2020. Т. 17, № 2. С. 317.

Президент РФ Б. Н. Ельцин после распада Союза был вынужден заниматься созданием новой модели региональной политики, чтобы не допустить распада России на республики, экономически мощные или удаленные регионы. Характерно, что после развала СССР на его бывшей территории образовалась лишь одна федерация, но она была не столько демократической, сколько этнической. Положение в Российской Федерации усугублялось борьбой руководителей страны за власть с бывшей политической элитой и конкурентами внутри лагеря победителей. Чтобы не усугублять ситуацию, Президент России предложил главам национальных образований взять суверенитета столько, сколько они захотят, но при условии сохранения их регионов в составе России. Это спровоцировало «парад суверенитетов» автономных республик, но сохранило федерацию¹. При этом попытка выйти из состава Российской Федерации подавлялась вооруженным путем. Одновременно Ельцин пытался поставить под контроль назначение глав регионов, делегируя туда своих сторонников и креатуру. Установившаяся в 1990-х гг. модель этнического федерализма была в тех условиях единственно возможной. Она зиждилась на культурном и политическом фаворитизме, ее институты противодействовали коммуникации сообществ на уровне элит и граждан, а этнические регионы автономизировались, что вело к фрагментации страны. Этнофедерализм не укрепляет, а ослабляет государство².

В результате победы Ельцина над противниками, в 1993 г., с учетом позиций глав национальных республик, в принятом тексте Конституции России были закреплены принципы асимметричной демократической федерации. Эта модель была закреплена введением в состав Совета Федерации – верхней палаты российского парламента – глав субъектов РФ. В рамках сформировавшейся в стране политической системы принципы взаимоотношений между центром и субъектом Федерации определялись на договорной основе и различались по предоставленным правам. При этом в стране продолжалась гражданская война, росла безработица, свирепствовала преступность и расцветала коррупция. Население страны нищенствовало, бедствовало и разбегалось.

Во второй половине 1990-х гг. демократические институты служили фасадом политического процесса, обеспечивавшего передел государственности, а задачи создания демократического режима не ставилось. Преобладали неформальные институты; правящую коалицию формировали «олигархи» и приближенные к президенту (а также отдельные главы регионов), а политические партии не являлись акторами процесса. Феде-

¹ Борис Ельцин: Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить // Ельцин-центр. URL: <https://yeltsin.ru/news/boris-elcin-berite-stolko-suverineteta-skolko-smozhete-proglotit/>

² Бусыгина И., Филиппов М. О пользе неудачи: опыт России для исследований сравнительного федерализма // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14, № 3. С. 8.

ральный центр слабо влиял на ситуацию в регионах, играя роль внешнего субъекта власти, что провоцировало неуправляемую регионализацию. В ряде субъектов РФ формировались автономно функционировавшие авторитарные политические режимы¹.

В России в 1990-е гг. сложилась бесперспективная ситуация, когда курс на демократизацию страны, на углубление демократического процесса, обеспечивая развитие федерализма, повышал вероятность распада страны. Субъекты Федерации в своей политике исходили не из общенациональных интересов, а из сиюминутной выгоды и своего видения решения проблем. Регионы, устанавливая прямые связи с зарубежными государствами, разрушали единое языковое, правовое и экономическое пространство страны. В середине 1990-х гг. в России насчитывалось свыше 70 точек роста сепаратизма, как этнического, так и территориального². Обычной практикой стало противоречие регионального законодательства федеральному.

Субъекты Федерации, в первую очередь организованные по этническому принципу, объявили себя суверенными и рассматривали варианты выхода из состава России и перехода под юрисдикцию этнически близких к ним государств, печатали собственные денежные знаки³. Еще более пестрой была политическая дифференциация региональных режимов: авторитарное правление, гибридный режим, анархия, плюралистическая демократия⁴. Вместе с тем стали активно развиваться горизонтальные связи между регионами, их кооперация, возникли региональные союзы («Сибирское соглашение», «Центральная Россия», «Большая Волга» и др.). Ряд субъектов РФ одновременно входили в несколько аналогичных структур, перестраивая экономическое пространство страны⁵. «Ельцинский» федерализм фактически представлял собой анархическую совокупность регионов, объединенную слабым федеральным центром и непопулярным президентом.

Региональные власти помогали предприятиям, работающим на их территориях, избегать уплаты федеральных налогов, что ослабляло экстрактивную дееспособность центра и сокращало его возможности оказы-

¹ Россия регионов: трансформация политических режимов / общ. ред. В. Гельман, С. Рыженков, М. Бри. М.: Весь мир, 2000. С. 234.

² Сепаратизм в России и передача территорий иностранным государствам – забытый феномен «ельцинской эпохи» или все еще актуальная угроза? // Народный политолог. URL: <http://narpolit.com/istoriya-sovremennosti/separatizm-v-rossii-i-peredacha-territorij-inostrannym-gosudarstvam-zabytyj-fenomen-el-tsinskoj-epokhi-ili-vse-eshche-aktual-naya-ugroza>.

³ Дмитров И. Два десятка президентов. URL: <https://lenta.ru/articles/2020/10/05/sovereign>

⁴ Гельман В. Я., Рыженков С. И., Егоров И. В. Трансформация региональных политических режимов в современной России: сравнительный анализ // Власть и общество в постсоветской России. М., 1999. С. 83.

⁵ Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия. URL: <http://www.politika.su/reg/regass.html>

вать услуги населению. Усилия правительства по сбору налогов давали слабые результаты, поскольку федеральные агенты, осуществляющие сбор налогов, и региональные судебные органы – формально независимые – часто были под полным контролем региональных правительств. В этот период на региональном уровне сложились режимы, похожие на нынешний режим в России в целом. Регионы стали своего рода лабораториями авторитаризма, подготавливая население и бизнес к отказу от демократического транзита.

Российский федерализм формировался не поддерживающим, а искажающим рынок. В нем нарушались все его основные принципы, он не стимулировал в регионах экономический рост, центр жестко контролировал регионы, навязывая им однотипную политику. Субъекты РФ, в свою очередь, старались проводить самостоятельную экономическую политику, игнорируя правительство. Политически проблемным регионам предоставлялись налоговые преференции, а экономически эффективным – создавались трудности. Общероссийский рынок практически отсутствовал, а региональные режимы извлекали прибыль за счет созданных у них производств и климатических условий, организовывали коррупционные схемы. Все это ослабляло центростремительные тенденции, снижало экономическую эффективность народного хозяйства, потенциал государства и жизненный уровень населения.

Региональная политика режима Б. Н. Ельцина не способствовала эффективному управлению региональным бюджетом главами субъектов и стимулированию предпринимательства и честной конкуренции. Как результат, в стране не был создан климат, благоприятствующий развитию бизнеса и росту инвестиций, зато возводились барьеры на пути входящих предпринимателей в виде лицензий, пошлин, налогов и различных видов вымогательства, навязываемых региональными и местными органами власти. Значительная доля федеральных трансфертов направлялась в регионы, главы которых проводили консервативную экономическую политику. Политика сглаживания диспропорций в доходах между регионами одновременно вызывала задержку экономической модернизации страны. Региональные власти возводили внутренние границы, закрывая свои рынки от федерального центра и соседних регионов. Центр, занимаясь риторикой и призывами проведения экономических реформ, не смог создать систему стимулирования региональных режимов в направлении организации местного эффективного хозяйства и стимулирования экономического роста.

В. В. Путин, избранный в 2000 г. Президентом России и имевший опыт работы в должности премьер-министра, понимал, что дело идет к распаду страны. Поэтому он начал свою деятельность с изменения направленности ГРП. Самой опасной проблемой была гражданская вой-

на – результат провала региональной политики его предшественниками. В. В. Путин, решая эту задачу, одновременно начал с самого важного – с перераспределения финансовых потоков в сторону центра. Опираясь на силовые структуры и конституционное большинство партии власти, он лишил регионы НДС и природоресурсных налогов, а фискальную нагрузку на сырьевой сектор перенес с налогов на экспортные пошлины, идущие в федеральный бюджет¹. Сейчас региональные бюджеты пополняются за счет менее прибыльных и труднособираемых налогов.

Затем Путин вывел глав регионов из Совета Федерации, тем самым понизив их статус с федерального до регионального, лишив депутатского иммунитета и ослабив представительские и лоббистские возможности регионов в федеральном центре². После переизбрания на второй срок он в сентябре 2004 г. инициировал отмену прямых выборов глав регионов³. Для контроля глав субъектов Путин создал семь федеральных округов, во главе которых поставил своих доверенных лиц – полномочных представителей президента. С 2004 г. к полномочиям полпредов добавилась функция рекомендации кандидатур на должность глав регионов. При полпредах в 2005 г. были созданы советы, в которые вошли губернаторы⁴.

Путин не только решал текущие задачи, но и приступил к созданию иной политической системы государства и другой модели федерации. Всесилие глав регионов, чреватое сепаратизмом, являлось основной угрозой целостности страны и вызовом для него лично. Модель широкого договорного федерализма начала перестраиваться им в модель централизованного федерализма. Для этого президентом была проведена работа по выстраиванию вертикали власти, которая завершилась лишь в 2020 г. Властная вертикаль начинается от президента и заканчивается главой поселения⁵. Данная политическая система сформирована с учетом советского опыта. Советское государство не было социальным, оно было народным, в соответствии с данной парадигмой власть государства и власть народа были едины и пронизывали общество сверху донизу, обеспечивая контроль и организацию жизни в соответствии с формулируемыми государством стандартами и решаемыми задачами.

Было восстановлено единство правового пространства страны, из конституций и уставов регионов были удалены нормы, обосновывающие региональный суверенитет, верховенство местного законодательства,

¹ Зачем современной России нужны губернаторы // Восток Медиа. URL: <https://vostokmedia.com/news/politics/14-05-2019/zachem-sovremennoy-rossii-nuzhny-gubernatory>

² Путин назвал правильной реформу в 2000 году, когда губернаторы перестали быть членами СФ // ТАСС. URL: <https://tass.ru/politika/9379917>

³ Иванов В. Глава субъекта Российской Федерации. Историческое, юридическое и политическое исследование. История губернаторов. В 2 т. Т. 1. В 2 кн. Кн. 1. М.: Издание книг ком, 2020. С. 13.

⁴ О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах: указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337. URL: <http://base.garant.ru/187995>

⁵ Туровский Р. Ф. Институт губернатора ... С. 234.

право приостанавливать правовые акты Российской Федерации. В большинстве республик процесс десоверенизации завершился в 2002–2003 гг.¹ Был восстановлен статус русского языка, наименование «президент» (за исключением Татарстана) было заменено на главу республики. В декабре 2021 г. Президент РФ В. В. Путин подписал Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», запрещающий главам регионов называться президентами. Был ликвидирован институт договоров центра и региона как рудимент демократического федерализма. Стимулировались только вертикальные связи центр – регион; проекты и реализуемые программы развития исходили из принципа экстерриториальности.

В Российской Федерации установлена суперпрезидентская форма правления с высокой степенью персонализации власти. Институт президента стал центром и высшим уровнем властной вертикали. В его подчинении находятся все силовые ресурсы государства и важнейшие министерства². Федерализм существенно затруднил переход Российской Федерации к широкой демократии, но облегчил переход к мягкому авторитаризму³.

Ключевым элементом российской региональной политики является институт губернатора – главы региона. Накануне реформы Совета Федерации В. В. Путин получил право назначения временно исполняющего обязанности (врио) главы региона, а после его избрания на второй срок, с 2004 г., им стали назначаться и сами главы субъектов РФ. С 2012 г. было восстановлено прямое избрание губернаторов, но институт врио губернатора, право отставки губернатора фактически позволяют нейтрализовать их выборность. Создан и регулярно используется механизм коррекции избирательного процесса. В основе политики по отношению к главам регионов лежит принцип их ответственности и лояльности по отношению к центру, хотя обязателен и управленческий профессионализм. Зачастую поддержка кандидата в губернаторы центром важнее региональной популярности. У президента существует система обратной связи с главами регионов, в частности, выведя их из Совета Федерации, он их ввел в Государственный совет, воссозданный в 1991 г. Президентом СССР М. С. Горбачевым и как бы восстановивший традицию Госсовета (законосовещательного органа 1810–1917 гг.) при императоре Российской империи. При Б. Н. Ельцине он не функционировал, но 1 сентября 2000 г. Путин его восстановил, а в соответствии с внесенными в Конституцию РФ поправками (2020 г.) Госсовет стал конституционным органом, что формально вновь повысило статус губернаторов до федерального.

¹ Головенкин Е. Н. Политическая система современной России: опыт построения вертикали власти // Вестник Омского университета. Серия: Исторические науки. 2019. № 2. С. 178.

² Головенкин Е. Н. Политическая система ... С 175.

³ Бусыгина И., Филиппов М. О пользе неудачи ... С. 8.

Анализ политики руководства Российской Федерации по формированию института губернатора в стране свидетельствует, что все 30 лет постсоветского периода она постоянно находилась в поле зрения президентов. Автор выделяет не менее десяти этапов ее становления, развития и последующих трансформаций. В обязанности большинства губернаторов сегодня негласно входит обязанность обеспечить победу на выборах «Единой России» (ЕР). Это определяет мотивацию депутатов региональных парламентов, их ориентацию на исполнительную власть и нежелание портить отношения с ее представителями¹.

Реконструкции подверглась и партийная система, в июле 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях», в котором вводилось государственное финансирование парламентских партий, запрещалось создание этнических, конфессиональных и региональных партий – потенциальных источников сепаратизма². Впоследствии была повышена роль парламентских партий, получивших с 1 июля 2009 г., в период отмены прямых выборов глав регионов, право предлагать президенту кандидатуры на пост главы субъекта Федерации, произошла федерализация партий. В настоящее время она организована по трехуровневому принципу: основная партия (партия власти), парламентские партии и партии регионального представительства. Произошло формирование института партии власти, которая (как когда-то КПСС) цементирует политическое пространство страны, обеспечивая вертикаль политической власти. Но это не повторение советского прошлого, там КПСС была партийно-государством, а «Единая Россия» является лишь инструментом правящего режима. Оппозиционным парламентским партиям на федеральном уровне фактически отведена роль статистов. Вместе с тем наличие многопартийной системы позволяет им побеждать на региональном уровне. При радикальном изменении политической ситуации это станет возможным и на федеральном. Представляется, что долговременная логика развития современного российского политического процесса однозначно разворачивается в этом направлении. Важно, что сегодня в стране нет политических партий, защищающих принципы асимметричного федерализма, и что российская партийная система гарантирует недопущение прихода к власти сепаратистов, радикалов и экстремистов.

Особенностью федераций является постоянное балансирование между «сильным центром» и «сильными регионами». Их равновесие и устойчивость – это всегда конкретно-исторический феномен. И именно состояние политического процесса и социально-экономического положения определяет возможности сдвига в ту или иную сторону. Говоря о тенденции усиления централизма или централизации Российского госу-

¹ Голосов Г. В. Демократия в России: инструкция по сборке. СПб. : БХВ-Петербург, 2012. С. 33.

² Головенкин Е. Н. Политическая система ... С. 180.

дарства с точки зрения федерализма, необходимо учитывать ее современную особенность. Централизация осуществляется с точки зрения не столько дихотомии центра и регионов, сколько процесса централизма президентской функции. Об этом свидетельствуют его право вето на законодательные функции парламента и контроль над региональными администрациями¹. В современных условиях для центра, прежде всего, важны социально-политическая стабильность региона и лояльность его населения политическому режиму.

В целях организации эффективного мониторинга социально-экономической ситуации в регионах была введена практика регулярной отчетности губернаторов перед руководством страны. Критерии такой оценки были подготовлены рабочей группой Госсовета в 2006 г., а в июне 2007 г. порядок оценки и набор критериев ввели президентским указом. Летом 2008 г. Минрегион разработал Концепцию совершенствования региональной политики, детализирующую виды ответственности глав субъектов². В декабре 2018 г. В. В. Путин утвердил новый перечень ее критериев, сократив число показателей с 24 до 15³. Самый главный из критериев работы губернаторов – уровень поддержки населением федеральной власти⁴. В феврале 2021 г. президент ввел новые критерии оценки эффективности работы глав регионов, их 20.

Строительство вертикали власти велось за счет снижения роли региональных и районных органов представительной власти и возрастания – исполнительной. Контроль над городскими и районными думами представительной властью организован в результате постепенного перехода от модели выборов глав муниципалитетов к модели их назначения. Основная часть населения России живет в городах и поселках, что определяет роль органов местного самоуправления (МСУ), формально не входящих в систему органов государственной власти, но фактически являющихся властью на местах. Поэтому должность главы муниципального образования является важнейшей с точки зрения управления населением и основной целью политической борьбы внутри районов регионов. В 1995–2003 гг. глава местного самоуправления избирался только в результате прямых выборов. В октябре 2003 г. принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵, в соответствии с которым мэр может избираться как граж-

¹ Цветкова О. В. Федеративные отношения в современной России // Социально-гуманитарные знания. 2019. № 6. С. 26; Зуляев Ю. А. Политология. В 2 т. Т. 2. Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2011. С. 69.

² Туровский Р. Ф. Институт губернатора ... С. 26.

³ Городецкая Н. Губернаторы получат новые оценки // Коммерсантъ. 2018. 20 дек.

⁴ Зачем современной России ...

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035>

данами, так и депутатами представительного органа МСУ. Его функции разделили между двумя должностями – главой администрации и мэром. В связи с этим решением муниципалитеты стали отказываться от прямых выборов своих глав. Это особенно характерно для региональных столиц. Сегодня лишь в девяти региональных центрах главы муниципалитетов избираются напрямую¹. В результате этих трансформаций мэр оказался в прямом подчинении региональной исполнительной власти. Руководитель города или района, избранный не населением, а его представителями, перестает быть политической фигурой, а превращается в наемного работника, назначенного специальным органом на основе компромисса районных и региональных элит с учетом мнения губернатора и правящей партии. Таким образом, противостояние между мэрами и главами регионов, заложенное в федеративном устройстве страны в начале 2000-х гг., завершилось превращением обоих в назначенцев.

Как следует из текста поправок в Конституцию РФ (2020 г.), может произойти объединение государственных и муниципальных институтов в общую систему публичной власти, причем органы государственной власти смогут легализовать технологии, которые они явочным порядком и так используют на территории субъектов Федерации, т. е. участвовать в изменении границ муниципий и формировании их управленческих институтов².

Отдельной сюжетной линией в деятельности по улучшению управляемости страны и сближению уровней социально-экономического развития регионов является укрупнение субъектов РФ. В результате федерализации 1990-х гг. статус субъекта Федерации получили бывшие автономные национальные округа и области, увеличив тем самым число дотационных регионов. Являясь продуктом советской национальной политики, они в большинстве своем не могут организовать социальное и экономическое обеспечение своего населения и развитие территории без помощи центра, краев и областей, в состав которых они ранее входили. Для решения этой проблемы в 2003–2008 гг. было осуществлено возвращение к советской структуре, в результате чего число субъектов Федерации сократилось с 89 до 83³. Этот процесс, экономически и административно правильный, был прекращен из-за яростного сопротивления глав национальных республик, не получив повсеместного развития и сейчас оценивается исследователями не однозначно. По мнению автора, сокращение количества субъектов Федерации, организованных по этническому

¹ Горяченко Е. Е., Малов В. В. Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России (результаты опроса руководителей муниципальных образований, апрель-май 2016 г.) : аналит. зап. URL: http://www.asdg.ru/about/struct/sobr/XXXIII/Monitoring_2016.pdf

² Леонова О. В. Отрасли государственной политики в Российской Федерации: приоритеты модернизации в условиях принятия конституционных поправок 2020 г. // Власть. 2020. Т. 28, № 5. С. 62.

³ Головенкин Е. Н. Политическая система ... С. 178.

признаку, является фактором укрепления национальной безопасности России. Включение автономных этнических образований в состав русских регионов, как правило, обеспечивает для их жителей более высокий жизненный уровень и демократизацию общественных отношений, а также снижает уровень вероятного сепаратизма. Как бы там ни было, существующая административно-территориальная форма регионализации России, базирующаяся на принципе этничности, не продуктивна.

Одной из важнейших причин, снижающих стабильность государства, является экономическое неравенство регионов и межрегиональная дифференциация показателей уровня жизни. Эта проблема традиционно актуальна для федераций, а для Российской Федерации она важна вдвойне. В настоящее время Российская Федерация занимает одно из первых мест в Евразии в рейтинге неравенства регионов внутри государства¹. Региональное неравенство, как правило, обусловлено бедностью их жителей. В России региональные среднедушевые доходы разнятся более чем в три раза, а размер валовых региональных продуктов – до 12 раз². По данным Минэкономразвития, уровень бедности в субъектах варьируется от 6 до 40 % от численности их населения³. Следствием этого является отток населения из бедных регионов. С учетом диспропорции площади и населения страны, протяженности государственной границы, соседства с недружественными государствами, обезлюживание восточных и северных территорий, разрежение сельских поселений представляются крайне опасными.

Российская региональная политика определяется ресурсным профилем региона: *сырьевые* – формируют свои бюджеты за счет отчисления от налогов; *перерабатывающие* – развиваются за счет трудовых ресурсов; *дотационные* – не имея природных богатств и умелых кадров, существуют за счет серьезных управленческих усилий и помощи центра. Эта региональная дифференциация – наследие исторического прошлого, которое не удалось изменить ни большевикам, ни демократам, ни нынешней власти. Опасность и ненормальность этого руководство и общественность страны понимали всегда. Уравнивание социально-экономического развития и уровня благосостояния проводилось большую часть советского периода, но, как и в большинстве стран мира, принципиальных успехов эта деятельность не принесла.

Надежды на быстрое изменение сложившегося положения в ближайшей перспективе нет. Учитывая хронический дефицит трудовых ре-

¹ Россия опередила Китай, Индию и Бразилию в неравенстве регионов // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/26/09/2018/5baa58cd9a7947f649eca8fa>

² Иларионова Т. С. Государственное управление, социальная политика и региональное развитие – три ключа к успеху // Государственная служба. 2019. Т. 21, № 1. С. 51.

³ Минэкономики определило регионы лидеры и аутсайдеры по росту экономики // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/04/10/2019/5d95b59e9a79477d5633cb4e>

сурсов в Российской Федерации, можно прогнозировать обезлюживание отдаленных районов и концентрацию оставшегося населения вокруг столиц и региональных центров. Сегодняшняя система взаимоотношений центра и регионов не соответствует принципам демократического бюджетного федерализма. Из регионов посредством налоговых механизмов выводится большая часть доходов, обрекая большинство из них на дефицитные бюджеты, позволяющие лишь обслуживать региональное хозяйство и устранять последствия чрезвычайных обстоятельств. Налоговая политика правительства лишает подавляющее число регионов и территорий стимулов развития производства и роста налогооблагаемой базы. Из-за этого даже самодостаточные регионы превращаются в дотационеров центра. Для реализации масштабных проектов требуется помощь центра, что приводит к росту долгов регионов перед ним. По данным Минфина РФ, на 1 марта 2020 г. размер долга субъектов составил 359 574,368 млн руб., что свидетельствует о неэффективности бюджетной политики Российского государства¹.

В соответствии с приказом Минфина от 11 ноября 2021 г. № 493 перечень субъектов РФ, не являющихся в 2022 г. получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, составил всего 23 пункта (в том числе Иркутская обл.), что на 10 больше, чем год назад. В целях выравнивания социально-экономического состояния регионов правительство использует более 400 мер поддержки регионального развития, однако существенного изменения положения в депрессивных регионах не происходит². Политика предоставления трансфертов является закрытой и практически не поддается анализу. Ее размеры, формы и виды определяются центром и могут использоваться в качестве мер стимулирования, поддержки и одобрения курса, проводимого руководством региона. Например, трансферты преимущественно выделяются субъектам Центрального федерального округа, а финансирование территорий остальных районов страны осуществляется по остаточному принципу³.

С другой стороны, политика трансфертного субсидирования регрессивных территорий привела к появлению феномена иждивенчества дотируемых территорий. Руководство и бизнес таких регионов свыклись с этим положением и не предпринимают энергичных мер по изменению данного статуса, зная, что в трудной ситуации центр обязательно поможет. Но население этих регионов это не устраивает, и оно уезжает (осо-

¹ Елисеева Г. В. Проблемы федерализма в Российской Федерации // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2020. № 2. С. 155.

² Котов А. В. Экспортноориентированная сырьевая модель российской экономики: в поисках новой модели пространственного развития // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2019. № 2. С. 9.

³ Елисеева Г. В. Проблемы феодализма ... С. 156.

бенно молодежь) в развивающиеся субъекты РФ, где легче найти работу и выше уровень жизни.

Можно предположить, что практика финансирования социальной сферы депрессивных регионов продолжится еще достаточно долго, что является безусловной обязанностью государства. Вместе с тем представляется целесообразным по каждой такой территории составить программы перспективности и на их основе выбирать наиболее оптимальные варианты, не обязательно предусматривающие сохранение населения в этих районах.

Наряду с вышеперечисленными адресными мерами, Правительство РФ пытается решать проблемы неравномерного развития посредством реализации комплексных широкомасштабных федеральных программ. Очередная – Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена в феврале 2019 г.¹ Однако ее декларируемая ориентированность на выравнивание межрегиональных различий противоречит развитию центров экономического роста, перспективных экономических специализаций и геостратегических территорий². Причиной этого является ограниченность финансовых возможностей государства. Но зачастую и там, где эти проекты реализуются, возникают серьезные проблемы. В процессе их выполнения правительство привлекает к долевному участию средства регионального бюджета и бизнеса. Регионы, как правило, не отказываются от таких проектов, хотя чаще всего не считают их самыми необходимыми для территории. Региональный бизнес участвует в финансировании этих проектов преимущественно «из-под палки», так как не видит особых перспектив от их реализации для своего дела. При формировании планов развития страны мнения регионов учитываются слабо, впоследствии эти объекты, реализуемые регионами на кредиты, не особенно способствуют экономическому развитию региона, но потребляют большие средства на свое содержание. Наиболее наглядным примером является строительство гигантских спортивных сооружений для проведения олимпийских игр и чемпионатов мира, которые в большинстве субъектов впоследствии используются не в полной мере из-за несоответствия их масштабов потребностям региональной жизни.

Действующая Стратегия развития регионов РФ ориентирована на реализацию принципа поляризованного (или «сфокусированного») развития взамен политики выравнивания уровня регионального развития. Это предполагает концентрацию финансовых, административно-

¹ Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 13 февр. 2019 г. № 207-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf>

² Блануца В. И. Государственная политика пространственного развития Сибири: анализ стратегических целей // Серия Политология. Религиоведение. 2020. Т. 32. С. 77.

управленческих, человеческих и других ресурсов в «опорных регионах» («полюсах», «локомотивах» роста) и последующее распространение инновационной активности в другие регионы¹. В остальных регионах продолжится использование традиционной трансфертной политики. При этом необходимо отдавать себе отчет в том, что «инновационная» региональная политика поляризованного (сфокусированного) развития совсем не гарантирует принципиального улучшения социально-экономического положения опорных (в настоящее время депрессивных) субъектов и достижения ими уровня развития сегодняшних регионов-доноров. Люди покинут депрессивный регион раньше, чем в нем принципиально улучшится социально-экономическая ситуация. Одной из основных причин «вымывания» из депрессивных районов ценных и перспективных трудовых ресурсов является политика ЕГЭ, стимулирующая отток из периферийных субъектов наиболее успешных выпускников школ. За ними уезжают их родители и со временем вывозят и престарелых родственников. Соответственно, на этих территориях происходит съезживание потребительского рынка для среднего и мелкого бизнеса, вынуждая и предпринимателей уезжать в более развитые регионы.

Субъективной причиной, ослабляющей субъекты Федерации, является противоречие между полномочиями и финансовыми возможностями регионов. На федеральном уровне приняты сотни решений, загоняющих регионы в соответствующие расходы. Для большинства субъектов объем этих предписаний в 1,5 раза превышает объем их возможностей по финансированию соответствующих полномочий². Печальной традицией нашей страны, снижающей и без того слабый оптимизм по реализации программ стратегического планирования, является реактивный и паллиативный характер вмешательства в социально-экономическую ситуацию в депрессивных регионах. Попытка изменить негативную тенденцию предпринимается чаще всего тогда, когда ничего уже сделать нельзя, и средства тратятся впустую, или заведомо выделяется недостаточное их количество для достижения долговременных позитивных результатов.

Задача регулирования неоднородности социально-экономического развития регионов посредством использования политики преодоления территориальных диспропорций является невыполнимой. Это обусловлено тем, что неоднородность как общее свойство любого экономического пространства может усиливаться при появлении новых точек роста; поэтому борьба за абсолютное выравнивание социально-экономического

¹ Региональная политика в контексте пространственного развития России // Росконгресс. URL: <https://roscongress.org/news/regional-policy-in-the-context-of-russias-spatial-development>

² Новая региональная политика – преемственность или перемены // Росконгресс. URL: <https://roscongress.org/sessions/novaya-regionalnaya-politika-preemstvennost-ili-peremeny/discussion>

развития в принципе абсурдна. Эта проблема может быть решена только самими субъектами за счет использования собственного потенциала.

По признанию государственного и политического деятеля Д. Н. Козака, на федеральном уровне никогда не будет полного понимания, что делать в каждом конкретном регионе. Есть разные модели действий федеральных органов власти, связанные с инфраструктурой, с поддержкой, и их многообразие и зачастую несоординированность создают для региона атмосферу неопределенности. Необходимо выявить пространственные приоритеты страны, на их основе выработать стратегию, в соответствии с которой для каждой территории определить ее экономическую специализацию и ее место в межрегиональном разделении труда¹.

Принципы построения и функционирования федерации – результат распределительного конфликта, который неизбежно провоцирует желание пересмотра правил и технологий их реализации. Поэтому федеративные институты находятся под постоянным давлением требований пересмотра договоренностей. Как правило, их пересмотр происходит неформально, фактически посредством выборочного применения формальных положений и законов. Федеративное соглашение невозможно прописать исчерпывающим образом, оно, по своей сути, является «неполным контрактом». Принципиально то, что отсутствует механизм гарантий их исполнения в виде внешней силы, способной принудить стороны выполнять договоренности.

Постсоветские реформы показали, что насильственное введение рыночных отношений приводит к установлению уродливых и неэффективных экономических коммуникаций. Для создания современного рынка необходимо обеспечить не только соответствующее законодательство и механизм выполнения законов, но и иметь готовность участников следовать определенным неформальным правилам и нормам.

Десятилетиями в Российской Федерации действовала модель, в которой центр формировал экономику спроса, акцент делался на зарплаты и социальные выплаты, которые замещали инвестиции. В итоге региональная политика, ориентированная на выравнивание уровней социально-экономического развития регионов, не привела к развитию проблемных регионов. Но через это и в «благополучных» регионах стали развиваться негативные процессы.

Осмыслив предшествовавший опыт, центр с 2018 г. изменил технологии взаимодействия с регионами в своей политике их социально-экономического развития. В отличие от предшествующего периода, в руководстве страны изучают потребности субъектов РФ и на основе изысканий (или своих представлений) направляют ресурсы из федераль-

¹ Региональная политика в контексте ...

ного бюджета на реализацию тех или иных в центре утвержденных проектов. Инициаторы изменения идеологии региональной политики рассчитывают на то, что ее приоритетным направлением станет внедрение системы мер, мотивирующих органы государственной власти регионов, органов местного самоуправления на повышение экономического потенциала своих территорий¹.

Вместе с тем ряд аналитиков сомневается в эффективности и этой модели. Региональная политика может осуществляться в рамках двух моделей: в виде политики, ориентированной на людей (обеспечение максимума возможностей мобильности), или политики, опирающейся на возможности территорий. Именно вторая модель представляется перспективной и адекватной современным условиям и потребностям развития региональной политики.

Сообразно ей (как при позднем СССР), зоны вмешательства центра определяются не административными границами, а потребностями государственной политики. Они обосновываются не только правительством, как в случае традиционного подхода «сверху вниз», а консенсусными практиками акторов, обусловленными влияниями, мотивами и формами институтов. Роль территории определяется совокупностью пространственных (локальных, региональных) контекстов, образуемых не только природными и институциональными активами, но и традициями, знаниями и навыками населения. Важно, что эти активы являются «немобильными», связанными с конкретным местом и теряющими ценность или смысл при их перемещении.

Предлагаемая парадигма региональной политики требует радикального пересмотра системы управления территориальным развитием. Вместо традиционного подхода управления «сверху вниз», она формирует переход к многоуровневому управлению, меняющему не только состав вовлеченных в этот процесс акторов, но и распределение ролей между ними. Система многоуровневого управления функционирует в координатах двух измерений: *вертикальном* (локальные, региональные и федеральные государственные институты и структуры) и *горизонтальном* (государственный, частный и некоммерческий сектора).

Новая региональная политика должна быть направлена на использование внутренних ресурсов территории в качестве источников и основы развития, а не только на внешние инвестиции. Она ориентирует акторов на выявление и использование возможностей для роста, на повышение региональной конкурентоспособности, а не на нейтрализацию последствий упадка.

¹ Региональная политика в контексте ...

Создание модели российской государственной региональной политики далеко от завершения, она продолжает развиваться как на федеральном, так и региональном уровнях. За постсоветское 30-летие сделано немало, далеко не все решения были правильными, но в нашем мире, где достижение идеала невозможно, наличие положительных результатов уже успех.

В 1990-е гг. центр был слишком слаб, чтобы организовать регионы на коллективные действия для решения возникших проблем. Более того, регионы не доверяли центру и старались выжить самостоятельно. В процессе путинских реформ баланс власти сместился в другую сторону: слишком сильный центр подавил автономию регионов, и Россия из федерации превратилась в централизованное квазиавторитарное государство¹.

В течение 20 путинских лет в России модель асимметричной демократической договорной федерации была заменена на модель императивной асимметричной федерации². В ее основе лежат интеграционные начала, но внутренняя и внешняя политика определяются центром. Это формализует принципы федерализма и усиливает централизацию, препятствуя проведению главами субъектов РФ несогласованной с центром политики. Целенаправленная деятельность В. В. Путина позволила ему не только создать оригинальную политическую систему, но и сформулировать организующий ее идеологический концепт. Вместе с тем современная политическая система Российской Федерации персонифицирована под него и не может без катаклизмов быть передана другому президенту. Поэтому в оставшийся до избрания нового руководителя страны период правящему классу и обществу необходимо создать передаточные (адаптационные) механизмы, обеспечивающие цивилизованный переход власти другому правящему режиму.

¹ Бусыгина И., Филиппов М. О пользе неудачи ... С. 16.

² Зуляр Ю. А. Политология. В 2 т. Т. 1. Иркутск: Изд-во ИГУ, 2008. С. 306; Родионова А. К. Основные модели российского федерализма // Observer. 2008. № 11. С. 28.

ГЛАВА 1

ВОССТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГУБЕРНАТОРА В РЕГИОНЕ

Так повелось, что отечественная политическая система имеет ярко выраженный персонифицированный характер. Исторические периоды страны определяются правителями, регионов – губернаторами. История современной России показывает, что после института президентства в стране наиболее значимым во властной архитектуре, а также для общественного мнения является институт губернаторства.

В Иркутском регионе в исторической памяти населения, менталитете, в общественном мнении этот институт является естественным и, безусловно, принимаемым населением. В Иркутске должность губернатора появилась во второй половине XVIII в. Долгое время их было две: генерал-губернатор и губернатор Иркутской губернии, в 1917 г. эти должности были ликвидированы. Институт губернаторства в Иркутске был восстановлен в результате буржуазно-демократической революции 1990-х гг., приведшей к распаду СССР, смене общественного строя, переходу к новому федеративному устройству Российского государства.

Губернатор Иркутской области в соответствии с ныне действующим уставом является высшим должностным лицом региона. Он возглавляет в ней исполнительную власть, определяет кадровый состав областного правительства и руководит его деятельностью, обеспечивает координацию деятельности исполнительных органов государственной власти Иркутской области с иными органами государственной власти Иркутской области и с иными государственными органами региона. Он организует взаимодействие исполнительных органов государственной власти Иркутской области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления муниципальных образований региона и общественными объединениями.

Он представляет Иркутскую область в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, органами местного самоуправления и иными муниципальными органами муниципальных образований Иркутской области, организациями, общественными объединениями и гражданами, а также при осуществлении международных и внешнеэкономических связей Иркутской области¹.

¹ Устав Иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/documents/UstavIO/>

1.1. ВРЕМЯ ПЕРВЫХ ГУБЕРНАТОРОВ

Первым выборам губернатора в регионе, состоявшимся в 1994 г., предшествовали драматические события. 19 августа 1991 г. Юрий Абрамович Ножилов, возглавлявший тогда Иркутский облисполком, от его имени заявил о незаконности отстранения от власти Президента СССР Михаила Сергеевича Горбачева. А также о том, что на территории Иркутской области действуют только Конституция РСФСР и указы Президента РСФСР. Благодаря своей позиции он был в тот же день назначен Президентом РСФСР Борисом Николаевичем Ельциным главой администрации Иркутской области. Процесс замены председателей облисполкомов на губернаторов, осуществленный тогда Президентом РСФСР, можно рассматривать как «кадровую революцию» в России. В течение года было заменено подавляющее большинство прежних руководителей регионов.

В 1992 г. Верховный Совет в связи с назначением губернаторов обвинил Б. Н. Ельцина в «узурпации власти» и «стремлении к диктатуре». После долгих и мучительных переговоров был найден компромисс: Ельцин предлагал кандидатуру губернатора, а областной совет ее утверждал. За назначение губернаторов в ельцинском окружении развернулась борьба между Г. Э. Бурбулисом, В. В. Илюшиным, Р. И. Хасбулатовым, А. В. Рущим, Ю. В. Петровым. Главным критерием были политические и идеологические взгляды кандидата, а уже затем деловые качества и профессионализм. Губернаторами становились представители двух основных групп. Во-первых, это демократическая интеллигенция, имевшая либеральные взгляды, но не имевшая, как правило, опыта практической административной работы. В губернаторы тогда шли журналисты, врачи, ученые, преподаватели. Треть из них стала известной благодаря депутатству в Верховном Совете РСФСР. Эти выдвиженцы не выдержали испытания временем, из 17 ельцинских назначенцев в дальнейшем прошли демократическую выборную процедуру только трое: Б. Е. Немцов (Нижегородская область, физик), М. М. Пруссак (Новгородская область, директор совхоза) и К. А. Титов (Самарская область, экономист). Остальные либо были вскоре заменены Ельциным на профессионалов, либо проиграли выборы. Второй группой были представители старой региональной элиты, которые в августе 1991 г. переприсягнули Ельцину (в основном председатели облисполкомов и облсоветов)¹.

Среди последних был и Ю. А. Ножилов. Он оказался самым значительным иркутским политиком постсоветского периода, завоевавшим известность и уважение и за пределами области. Сын репрессированного

¹ Лысенко В. Институт губернаторов в современной России вперед в прошлое // Казан. федерал. лист. 2004. № 4(12). С. 64.

китайца, инженер-энергетик по образованию, Ножиков дошел в своей профессиональной карьере до поста генерального директора знаменитого Братскгэсстроя, с которого и был назначен в годы перестройки руководить облисполкомом, а затем администрацией Иркутской области.

Первое время облсовет и администрация работали дружно, солидарно выступая против центра по важнейшим для региона вопросам: закрытие Байкальского ЦБК, контроль над Иркутскэнерго и Лензолотом. В 1992 г. произошло активное вхождение Ножикова в российскую политику. В мае он стал сопредседателем всероссийского союза «Обновление», месяцем позже – членом политико-консультативного совета «Гражданского союза», куда вошло «Обновление».

20 марта 1993 г. Ельцин, борясь с Верховным Советом, объявил о введении особого порядка управления страной. Одновременно для острастки он снял двух своевольных губернаторов-сибиряков: новосибирца Виталия Петровича Муху и Юрия Абрамовича Ножикова – «за систематическое невыполнение распоряжений президента и злоупотребление служебным положением». В защиту Ножикова в Иркутске прошел митинг, с заявлением о неконституционности действий президента выступили малый совет облсовета и депутаты соседней Бурятии. Идея особого порядка управления страной провалилась, Ельцин отменил распоряжение об отставке глав администраций, а премьер-министр В. С. Черномырдин принес им извинения.

Ножиков, безусловно поддерживая президента, не считал себя обязанным бездумно выполнять распоряжения центра. Будучи приверженцем идеалов демократии, он не боялся противостоять представителям Москвы, если находил их политику незаконной. В 1991 г. он отказался выполнить указ Ельцина о земельной реформе в РСФСР, предусматривавший реорганизацию колхозов и совхозов и перераспределение земли. Он вспоминал: «Ельцин издал указ – распустить колхозы. Я, в свою очередь, в области подписываю постановление: кто в Иркутской области хочет развалить колхозы, пусть разваливает, а кто не хочет – пусть живет, как жил»¹.

Через год он выступил против изменения принципов управления электроэнергетическим комплексом и передачи гидроэлектростанций области в ведение федеральных властей. Отношения области с федеральной властью во многом определял спор о принадлежности компании «Иркутскэнерго». Иркутяне в союзе с красноярцами первыми рискнули оспорить в Конституционном Суде РФ решение президента. Предметом ходатайства был подписанный в августе 1992 г. указ, который передавал

¹ Петров А. Партийная жизнь Иркутской области // Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник / под ред. Н. Петрова, А. Титкова ; Моск. Центр Карнеги. М., 2010. С. 239–238; Ружникова И. Власть должна быть в тягость // Обл. газ. 2007. 11 дек.

акции иркутских и красноярских гидроэлектростанций в уставный фонд учрежденного тогда же РАО «ЕЭС России». Тогда область победила: в сентябре 1993 г. суд усмотрел в указе противоречие федеративному договору, поскольку не учитывалось мнение субъекта Федерации по предмету совместного ведения.

Конфликт между РАО «ЕЭС России» и правительством с одной стороны и Иркутскэнерго и областной администрацией с другой не затихал все последующие годы. Российские власти добивались если не возвращения в РАО, то хотя бы выхода областных электростанций на федеральный оптовый рынок электроэнергии. Иркутские власти были категорически против, потому что подключение к федеральному рынку и установление единых тарифов резко подняли бы стоимость электроэнергии в области, нанеся удар по алюминиевым предприятиям и населению¹.

В декабре 1992 г. Ножиков 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. В это время в стране происходило усиление противостояния законодательной и исполнительной ветвей власти. Элита поделилась на две партии: «партию Ельцина», куда вошли губернаторы, и «партию Хасбулатова», где оказались председатели областных советов регионов.

В 1991–1993 гг. в России сложился президентско-парламентский режим с относительным равновесием законодательной и исполнительной власти. К этому времени на федеральном уровне сменилось 80 % старой элиты, а в регионах только 40 %².

В регионе в это время действовали две ключевые политические фигуры: губернатор Ю. А. Ножиков и председатель облсовета В. В. Игнатенко. Во время политического кризиса 21 сентября – 4 октября 1993 г. Ножиков и Игнатенко высказались за перевыборы как парламента, так и президента, но если занимавший поначалу выжидательную позицию Ножиков после штурма Останкино 3 октября поддержал Ельцина, то Игнатенко активно встал на сторону Съезда народных депутатов. При его деятельном участии ассоциация «Сибирское соглашение» приняла обращение к президенту с угрозой перекрыть Транссиб, нефте- и газопроводы, если тот не прекратит осаду парламента (Ножиков это обращение осудил). Игнатенко, по информации ряда СМИ, находился с рядом депутатов облсовета в Белом доме в момент штурма. Депутат областного совета А. В. Романов, председатель комиссии по делам молодежи, физкультуре

¹ Пронин Ю. В режиме ожидания. URL: http://www.politirkutsk.ru/view.php/459/1.php_2.10.09

² Лысенко В. Институт губернаторов ... С. 65.

и спорту, лидер местных патриотических сил, организовал даже отправку группы молодых людей из своей спортшколы на защиту Белого дома¹.

В середине октября 1993 г. Иркутский облсовет (как и Съезд народных депутатов, и областные, краевые и республиканские советы в других регионах) был распущен, вместо него сначала в течение двух месяцев существовали: депутатский совет – совещательный орган при главе администрации, а потом, вплоть до избрания депутатов Законодательного Собрания (ЗС), контрольная палата, состоявшая все из тех же бывших депутатов. Возглавлял все эти переходные структуры, а потом и ЗС Иван Зигмундович Зелент, бывший первый заместитель председателя облсовета.

В декабре 1993 г. состоялись первые выборы в Совет Федерации (СФ). В них участвовали четыре кандидата, объединенные в пары: Ю. А. Ножиков, П. А. Голышев и вторая пара В. В. Игнатенко, А. В. Романов. Игнатенко в упомянутом интервью признал, что участие в этих выборах было ошибкой – он не рассчитал свои силы, хотя мог бы побороться в Иркутске за место депутата Государственной Думы от областного центра. В результате победила первая пара – лидером с большим отрывом стал Ножиков (67,6 %), вторым – его «ведомый» Голышев (47,6 %), соперники значительно отстали от них.

Разгон Верховного Совета и большинства оппозиционных областных советов в 1993 г. принципиально изменил расклад сил в центре и на местах. С уничтожением советской власти центральной фигурой региональной власти стал губернатор, назначаемый президентом страны. Произошел переход от президентско-парламентской к президентской модели власти в субъектах Федерации.

Выборы представительных органов и руководителей исполнительной власти всех уровней, а также референдум по основным положениям Устава области прошли 27 марта 1994 г.

Председателем Законодательного Собрания по предложению Ю. А. Ножикова был избран И. З. Зелент, которого на выборах поддерживала КПРФ. Его заместителем стал вице-президент ассоциации независимых предприятий «Дело» Геннадий Васильевич Истомина. В руководстве ЗС почти не было представителей Иркутска, поэтому при бесконфликтных отношениях с администрацией области были заметны сильные межрайонные трения. ЗС выступало как лоббистская организация, совместно с губернатором добивающаяся увеличения объема доходов, оставляемых в регионе. Например, депутаты не соглашались с тем, что в федеральный бюджет поступает вся экспортная пошлина. Кроме

¹ Силантьева М. В. Гуманитарный аспект проблемы самоопределения России: между обществом потребления и национальной самобытностью // Гуманитарный вектор. Сер. Педагогика, психология. 2008. № 1. С. 84–88; Еловский Д. Закон и судьба // Конкурент. 2006. 11 марта.

того, депутатский корпус поддерживал сырьевые предприятия региона в их стремлении не платить налогов¹.

Хотя российская Конституция 1993 г. позволяла губернаторам избираться, эта практика в России не устоялась изначально. В частности, Президент России Б. Н. Ельцин всячески препятствовал таким выборам до середины 1996 г. Это было связано с подготовкой и проведением тяжелых для него президентских выборов в июне 1996 г. Они прошли с большими нарушениями и фальсификациями. Назначенные губернаторы и молодые олигархи всеми правдами и неправдами обеспечили победу Ельцину. Это во многом была «пиррова победа», ибо она далась ценой дискредитации в глазах населения института выборов, урезания демократии и федерализма в России, создания условий для формирования патерналистских режимов в регионах (последним назначенным в 1995 г. губернатором был А. Г. Тулеев, направленный Ельциным в Кузбасс вместо М. Б. Кислюка)².

С 1992 по 1996 г. единой системы формирования региональной власти в России не существовало. Одни губернаторы назначались президентом, другие избирались всенародно. И лишь в сентябре 1995 г. был принят закон, согласно которому все главы субъектов РФ должны были избираться населением в рамках прямого, равного и тайного голосования.

Ю. А. Ножилов реально отстаивал интересы области перед центром. Это обеспечило ему высокий авторитет и поддержку жителей региона. Для упрочения своего положения он решил заручиться мандатом доверия большинства населения области и пошел на прямые выборы. На выборах главы администрации области (вскоре по итогам мартовского референдума ставшего называться губернатором по специальному решению Законодательного Собрания) реальных соперников у Ю. А. Ножилова не было, и 27 марта 1994 г. он победил с фантастически высоким результатом (78,16%), опередив ближайшего из двух других кандидатов Б. Г. Алексеева, заместителя главы администрации, с огромным отрывом³. Иркутская область стала одним из первых регионов России, где благодаря настойчивости губернатора прошли прямые выборы всех органов власти.

Отрицая необходимость «шоковой терапии», Ножилов высказывался против налоговых преференций, сверх тех, которые заложены в законе о бюджете. Он требовал установить ограничивающие рамки для людей, получающих слишком высокие доходы, во избежание социального взрыва. Заявлял, что важнейшей задачей областной администрации на бли-

¹ Арзуманов И. А. Культур-конфессиональный фактор в процессах консолидации социополитического пространства Байкальской Сибири // Известия Иркутского государственного университета. Сер. Политология. Религиоведение. 2009. № 1 (3). С. 244–250; Силантьева М. В. Гуманитарный аспект ...

² Лысенко В. Институт губернаторов ... С. 47.

³ Обл. газ. 2007. 11 дек.

жайший период должно быть развитие цивилизованного рынка ценных бумаг. Предлагал экономическими методами приостановить скупку за бесценок у населения акций местных предприятий, целью которой была последующая их перепродажа в европейскую часть России.

Ю. А. Ножиков прибегал и к нетрадиционным способам решения проблем. В частности, В. А. Бердников, возглавлявший Главное управление сельского хозяйства области, вспоминал: «Юрий Абрамович руководил нами рамочно, по мелочам не вмешивался. Например, при советской власти было шефство города над селом. Сотни тысяч горожан приезжали копать картошку и другие овощи. А тут переходный период – разом все рухнуло, осень на носу, рынок еще не сложился, а никого не обяжешь. Что делать? Ножиков мне говорит: “Давай-ка ты, парень, езжай в Китай и привези оттуда тысячу китайцев”. Эту задачу мы выполнили, распределив их так, что отсутствие шефства не почувствовалось, – каждый из китайцев работал за пятерых наших. На тот момент это решение было очень своевременно»¹.

Первый губернатор Иркутской области обладал способностью сплачивать вокруг себя команду, давая ее членам самостоятельность в решении задач. Поэтому заместители Ножикова, как правило, были авторитетными и опытными профессионалами. Они умели, и сама жизнь их заставляла, брать на себя ответственность и находить решения. «Я просто слушал умных людей, которые в то время работали в комитете по сельскому хозяйству, Менга, Бердникова. Прислушивался к тому, что они советовали», – говорил губернатор в беседе с журналистом².

В этот период отношения между иркутскими элитами уже характеризовались, к сожалению, высокой степенью конфликтности. И вскоре после выборов губернатора начала назреть дисгармония между их представителями, имевшая важные последствия. Главными фигурами в нем стали Б. А. Говорин – избранный мэр Иркутска, и В. К. Яковенко – первый заместитель губернатора, а ранее заместитель Ножикова по Братскгэсстрою. Серьезные разногласия между администрациями региона и г. Иркутска возникали ежегодно. До суда доходили разбирательства по поводу полномочий города и области, записанных в их уставах, по поводу принадлежности городского финансового управления и др.

Очередной проблемой, вызвавшей острую дискуссию в обществе, стало решение депутатов Законодательного Собрания о продлении своих полномочий еще на два года, принятое в начале 1996 г. и одобренное администрацией области. Подписать соответствующую поправку к уставу губернатора убедил именно В. К. Яковенко, не без оснований опасав-

¹ Сотников В. Юрий Ножиков – человек и политик // Байкал. вестн. 2004. 13 авг.

² Фомин А. Юрий Ножиков: «Жизнь не может нормально двигаться вперед, если нет сопротивления» // ТК Город. Иркутск. 2004. 20 мая.

шийся, что в новом ЗС у него могут возникнуть большие трудности с переутверждением. Против выступили не только оппозиционные партии – КПРФ и ЛДПР, но и Союз промышленников и предпринимателей (СПП), и депутаты Государственной Думы от области. Депутат Законодательного Собрания А. В. Романов обжаловал решение ЗС в суде. Ю. А. Ножилов предложил депутатам изменить свое решение. 22 февраля при рассмотрении предложения губернатора для его отмены не хватило двух голосов, но на следующий день областной суд признал изменения Устава области в отношении полномочий ЗС незаконными. Выборы нового состава ЗС вместе с городскими и районными думами были назначены на день президентских выборов.

И 16 июня 1996 г. новый состав ЗС был избран в соответствии с Уставом области. Его характеризовала высокая степень преемственности по отношению к предшествующему: два депутата из каждых пяти заседали и в прошлом ЗС, председателем снова стал И. З. Зелент, заместителем – Г. В. Истомина. Присутствие глав местных администраций в ЗС сократилось с 12 до 8. Проиграли все кандидаты КПРФ и ЛДПР¹.

В апреле 1997 г., почти за год до истечения своих полномочий, Ю. А. Ножилов, по-прежнему самый уважаемый политик области, ушел в отставку. Предполагали, что это было вызвано его желанием переизбраться на новый срок в более выгодных условиях, при неподготовленных соперниках, или вновь ухудшившимся здоровьем, – первое вскоре не подтвердилось. Но сам Ю. А. Ножилов причиной отставки назвал невозможность изменить к лучшему социально-экономическое положение в области, решить самые острые ее проблемы. Заявлению предшествовали резкие шаги губернатора, призванные показать его настойчивость в защите прав области: разработка программы выхода из кризиса, предлагавшая возвращение базовых отраслей промышленности под контроль областных властей, и временная приостановка в марте перечисления налоговых платежей в федеральный бюджет. До выборов, назначенных на июль 1997 г., Ножилов исполнял обязанности губернатора². Знаменательно, что он до своей кончины являлся советником всех последующих губернаторов. Скончался Ю. А. Ножилов 15 июня 2010 г., а 26 сентября 2012 г. ему был установлен памятник на одной из центральных улиц областного центра. В мае 1997 г. из администрации региона ушел и В. К. Яковенко, став первым вице-президентом нефтяной компании «Сиданко».

Эпоха Ю. А. Ножилова – время, когда в Иркутской области сформировалась новая элита. Ее можно отнести к номенклатурному типу с сильной, образно говоря, директорской составляющей. Так, при Ножилове

¹ Политическая ситуация // Интернет-медиа «Общество.ру». URL: <http://socarchive.narod.ru/bibl/polros/Irkutsk/politsit-irkut.htm>

² Губернатор ушел в отставку // Пятница. 2004. 20 февр.; Политическая ситуация ...

важную роль в областной политике играл Союз промышленников и предпринимателей. Созданный в 1992 г., он объединял большинство крупнейших предприятий региона (Иркутскэнерго, Лензолото, крупнейший ликеро-водочный завод «Кедр», Байкальский ЦБК и др.). Союз ориентировался на Объединенную промышленную партию А. И. Вольского и В. И. Щербакова. До ноября 1994 г. лидером СПП был гендиректор завода «Радиан» Ю. К. Семак, затем его сменил глава Ангарской нефтехимической компании, председатель комитета по бюджету ЗС Ф. С. Сердюк. Однако губернаторские выборы 1997 г. показали, что СПП не представлял собой сплоченной политической силы.

В целом политику Ю. А. Ножилова можно охарактеризовать как самостоятельную, направленную прежде всего на соблюдение интересов региона¹.

В середине 1990-х гг. по России прокатилась волна залоговых аукционов и первого передела собственности – к власти на предприятиях рвались полукриминальные бизнесмены. В это время влияние губернаторов на региональную экономику начало постепенно падать – контроль над ней постепенно перешел к складывающимся финансово-промышленным группам (ФПГ), массово захватывавшим крупные предприятия в регионах. Поэтому характеристики следующего лидера области были исторически предопределены: это должен был быть гибкий политик, желателен мэр крупного областного города, пользующийся поддержкой крупных ФПГ. В его задачи должны были входить защита компаний перед федеральными органами власти и создание максимального режима благоприятствования для ФПГ в регионе – через тарифы на тепло- и электроэнергию, подавление негативного информационного поля и возможных оппозиционно настроенных к крупному бизнесу общественно-политических сил. Такимым и стал следующий губернатор области Борис Александрович Говорин – иркутский мэр.

Ставший губернатором Б. А. Говорин, чью победу Правительство РФ и администрация президента считали своим успехом, заявил, что будет, как и его предшественник, отстаивать экономическую самостоятельность области. Опорой губернатора были энергетики, продолжающие борьбу с РАО ЕЭС России: генеральный директор Иркутскэнерго В. М. Боровский стал его доверенным лицом на выборах, а его заместитель по экономике В. Е. Межевич назначен первым заместителем губернатора².

21 августа 1997 г. состоялась инаугурация губернатора Б. А. Говорина, заслужившего к тому времени в регионе репутацию хорошего и амбициозного мэра областного центра. С марта 1998 г. он вошел в состав совета директоров ОАО «Иркутскэнерго»; в августе 1998 г. возглавил

¹ Политическая ситуация ...

² Там же.

совет директоров АО «Иркутское авиационно-промышленное объединение»; с августа 1999 г. стал лидером регионального общественно-политического движения «Прибайкалье».

В момент своего избрания губернатор пользовался полной поддержкой энергетиков. По данным журнала «Компания», двое из вице-губернаторов (в том числе первый вице-губернатор – Межевич) были делегированы в администрацию энергетическим лобби. Однако вскоре их отношения испортились, одной из причин, по мнению экспертов, стала реальная самостоятельность губернатора, обусловленная его должностными обязанностями¹.

И это не удивительно, так как в результате российских выборов 1996–1997 гг. произошло превращение региональной элиты в самостоятельный консолидированный субъект политического процесса. Коллективным выразителем воли регионов стал знаменитый Совет Федерации 1996–2000 гг., где «коллективный губернатор» был важнейшим защитником интересов не только регионов, но и федеративной России в целом, важнейшей сдержкой и противовесом стремящейся к монополизму федеральной исполнительной власти.

В результате выборов 1996–1997 гг. была разрушена единая вертикаль исполнительной власти, сформированная в 1991–1996 гг. Период диктата закончился. Было проведено разграничение полномочий между тремя уровнями власти. Центр стал искать новые сдержки и противовесы в отношении избранных губернаторов в лице мэров столичных городов и представителей президента в регионах. В этот период стала активно разворачиваться кампания по подписанию договоров между президентом Ельциным и губернаторами. Это был способ политического торга между центром и региональными элитами, который вел к затягиванию создания новых федеративных отношений на демократических началах.

С президентскими выборами 2000 г. наступила новая эпоха в политической жизни страны. Они были фактически безальтернативны и поддержаны подавляющим большинством губернаторского корпуса. Президент РФ Владимир Владимирович Путин оказался вне конкуренции. Ведь любой глава региона при рейтинге Путина в 70 % не мог не поддерживать президента.

В. В. Путин взял курс на «равноудаление» губернаторов и олигархов от федеральной власти. Началось строительство жесткой вертикали власти. Это осуществлялось: 1) через создание семи федеральных округов во главе с полпредами президента для установления политического кон-

¹ Иркутская область. URL: <http://www.panorama.ru/works/fed/irku.html>; Казарин В. Н. Сибирь в начале XXI в.: политологический взгляд участников Всероссийской конференции Известия Иркутского государственного университета. Сер. Политология. Религиоведение. 2013. № 2, ч. 1. С. 244–254.

троля над губернаторами и выведения из их подчинения силовых и ряда других федеральных структур; 2) выведение губернаторов и председателей законодательных собраний из верхней палаты парламента, понижение их статуса с федерального до регионального; 3) введение «института федерального воздействия», позволяющего президенту активно влиять на деятельность губернатора вплоть до отстранения его от занимаемой должности.

Но новые законодательные механизмы не были использованы президентом. Вместо них применялись старые, испытанные еще при Ельцине средства: генпрокуратура и счетная палата¹.

На фоне этих процессов деятельность губернатора Б. А. Говорина вначале разворачивалась успешно. Первая задача, которую поставил перед собой Говорин, – ликвидация задолженностей по зарплате, накопленных за несколько лет, регулярная выплата пенсий. Вторая – расшивка «узких мест» в экономике через постановку в кратчайшие сроки «на ноги» основных налогоплательщиков – Усть-Илимского и Братского ЛПК, Ангарского НХК. Уже в октябре ему удалось значительно сократить долги перед бюджетниками области. Говорин занялся развитием и стабилизацией промышленности, обозначив приоритетными направлениями развития лесную промышленность, топливно-энергетический комплекс, а также золотодобычу. Стабилизация и развитие этих отраслей обеспечили Иркутской области третье место по уровню промышленного производства в СФО². Определив для себя в качестве приоритетных достижимые цели, он смог поднять промышленность области, а также начал проводить значительные изменения в социальной сфере. Достаточно успешной была его деятельность в сфере здравоохранения и культуры.

Вместе с тем проведение самостоятельной экономической политики привело к конфликту Говорина с энергетиками и возникновению в области «энергетической» оппозиции, которая организационно оформилась в 2000 г. в ходе выборов в Законодательное Собрание. Кампания по выборам депутатов Законодательного Собрания была неоднозначной; противостояние между кандидатами от губернатора и «энергетиками» было достаточно острым. Иркутская региональная организация «Единство» поддержала кандидатов-энергетиков, оппозиционных по отношению к губернатору, в частности В. М. Боровского, В. Е. Межевича, В. В. Якубовского, В. А. Матиенко, А. Н. Сухарева, В. А. Манькова. Коммунисты и «яблочники» создали на выборах единый блок «Народный депутат», самым известным кандидатом от которого был вице-спикер ЗС второго созыва Г. В. Истомин. После выборов в ЗС области в сентябре 2000 г. энергетики сформировали оппозиционную группу депутатов, которая

¹ Лысенко В. Институт губернаторов ... С. 48.

² Итоги работы администрации // Вост.-Сиб. правда. 2000. 8 июля.

выдвинула на пост председателя ЗС генерального директора Иркутск-энерго В. М. Боровского. «Губернаторская» фракция в ЗС стремилась провести своего кандидата – В. В. Ковалькова. После трехмесячного противостояния энергетики победили, и 25 декабря 2000 г. спикером стал В. М. Боровский.

В феврале 2001 г. ЗС рассмотрело проекты закона о выборах губернатора. Один вариант внесла администрация области, другой – председатель облизбиркома В. В. Игнатенко (через депутатов Г. В. Истомина, Ю. И. Фалейчика и Б. Г. Алексеева). Большинством в 23 голоса был принят «депутатский» закон. В нем предлагалась следующая формула выборов: при барьере явки 25 % избирателей победителем считается тот, кто в первом туре наберет 50 % плюс один голос. Если этого не происходит, то проводится второй тур. Вариант областной администрации, во-первых, не предусматривал второго тура, во-вторых, предполагал сокращение избирательной кампании с 90 до 70 дней. Большой неожиданностью для наблюдателей стало то, что губернатор поступил достаточно мудро и публично высказал одобрение по поводу депутатского законопроекта.

Губернаторские выборы прошли шумно, но демократично. К концу мая 2001 г. Б. А. Говорина поддержал политсовет местной организации «Единство», а также С. К. Шойгу. СПС к началу июня 2001 г. с кандидатурой не определился. 28 июня 2001 г. избирком области зарегистрировал итоговый список кандидатов из семи кандидатур.

Накануне выборов, 26 июля 2001 г., четыре кандидата в губернаторы – А. Н. Балашов, Л. В. Дробышева, С. Г. Левченко и В. Е. Межевич – обратились в суд с коллективной жалобой на нарушения действующим губернатором правил агитации. Но областной суд 27 июля 2001 г. в иске отказал.

29 июля 2001 г. прошел первый тур губернаторских выборов. Во второй тур вышли губернатор области Говорин и депутат Госдумы Левченко. Левченко опередил Говорина в Братске, Тулуне и Бодайбо¹.

19 августа 2001 г. Б. А. Говорин с небольшим перевесом голосов победил лидера местных коммунистов С. Г. Левченко. Во втором туре он получил поддержку 47,55 % избирателей, принявших участие в голосовании (Левченко – 45,34 %; разрыв составил всего 15 329 голосов).

В конце 2001 г. в соответствии с изменением принципа формирования Совета Федерации Говорин сложил с себя полномочия члена СФ. Представителем администрации Иркутской области в СФ по предложению Говорина был избран Д. Ф. Мезенцев.

¹ Иркутская область. URL: <http://www.panorama.ru/works/fed/irku.html>

В начале второго губернаторского срока Б. А. Говорина все складывалось неплохо. В 2003 г. областное Законодательное Собрание приняло поправки в Устав области, позволявшие Говорину идти на третий срок¹.

С начала 2000 г. президент Путин взял курс на укрупнение регионов. Это была федеральная инициатива, и ее выполнение было под особым контролем замглавы президентской администрации В. Ю. Суркова. Элита области и округа еще с 1993 г., когда автономия получила статус региона, часто высказывалась о том, что двум регионам необходимо объединиться – высокодотационный округ не мог существовать без помощи из федерального бюджета. С 2000 г. в округе и в области параллельно заработали две комиссии по объединению. Все это время Приангарье и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (УОБАО) были лидерами процесса укрупнения регионов. Но в начале 2003 г. у них появились первые соперники: Пермская область и Коми-Пермяцкий АО. Борьба за первое место стала вопросом сохранения престижа перед лицом федеральной власти. Полпред президента в СФО Л. В. Драчевский в феврале 2003 г. настоятельно рекомендовал объединить уже существующие комиссии Иркутской области и УОБАО и активизировать работу по подготовке объединения, что и было сделано. Однако и объединенная комиссия не смогла добиться нужных результатов. 7 декабря 2003 г. пермяки высказались за слияние своих регионов. Место лидера было безнадежно утрачено. Заставить Усть-Орду и область ускориться теперь могло только прямое указание со стороны федеральных властей. И оно не преминуло появиться. Процесс объединения взяла в свои руки администрация президента.

Однако и под ее давлением стороны так и не смогли определиться со своими требованиями к федеральному центру, и 19 мая 2004 г. спикер ЗС ИО Г. В. Истомин официально признал, что объединение регионов откладывается на неопределенный срок². Это означало, что руководство области не выполнило прямого указания президента и что это не останется без последствий для губернатора и главы округа.

В сентябре 2004 г., через 10 дней после развязки трагедии в Беслане, Президент РФ В. В. Путин, выступая на расширенном заседании правительства с участием губернаторов, сенаторов и депутатов, огласил программу политических реформ. Наиболее масштабной и судьбоносной стала инициатива по отмене прямых выборов губернаторов в связи «с необходимостью укрепления вертикали власти для более эффективного противодействия террористической угрозе». 11 декабря 2004 г. был при-

¹ Тростников Д., Дугаржапов Т. Обратный отчет губернатора Говорина // Континент Сибирь. 2004. № 38. URL: http://www.ksonline.ru/nomer/su/-/jid/38/cat_id/1/id/1092/

² В 2004 г. референдума по объединению не будет. URL: <http://www.regnum.ru/look/c3e5dede0e4e8c920c8f1f2eece8ed/?page7>

нят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»¹.

Согласно этому закону, прямые выборы глав субъектов РФ были заменены на утверждение кандидатур губернаторов местными законодательными собраниями по представлению Президента РФ, т. е. произошел возврат к ельцинской модели избрания губернаторов. Документ предусматривал также, что глава региона, всенародно избранный до вступления в силу закона о новом порядке выборов, может поставить вопрос о доверии ему перед Президентом РФ.

Назначение губернаторов имело под собой несколько реальных мотивов. Прежде всего, после трагедии в Беслане, – это стремление показать народу, что власть усиливается и растет спрос с руководителей регионов. Важным являлось и то, что более чем у половины действующих губернаторов заканчивался последний срок пребывания у власти. Поэтому они уже давно уговаривали Путина перейти к назначению глав регионов. Да и сам В. В. Путин, по-видимому, за годы правления так и не нашел достойных замен в ряде особых регионов (Москва, Ханты-Мансийск, Екатеринбург, Северный Кавказ)².

В результате президентских решений значимость спикерского мандата возросла многократно. Поэтому в 2004 г. и конкуренция за него в иркутском Законодательном Собрании развернулась серьезная. Претендентов на этот пост было немало. Г. В. Истомин на нем видел себя, Б. А. Говорин поддерживал Л. М. Берлину, А. И. Федоров ориентировался на В. К. Круглова, Г. Н. Нестеровича. Именно Виктор Кузьмич Круглов и стал председателем Заксобрания³.

В период подготовки к назначению губернатора президентская администрация столкнулась в регионе с ситуацией не лоббирования даже, а политической схватки, повторившей в миниатюре губернаторскую кампанию 2001 г. Вся первая половина 2005 г. в Иркутской области прошла в атмосфере острых дискуссий в Кремле вокруг будущего кандидата на должность губернатора. Среди претендентов назывались Б. А. Говорин,

¹ Российская газета. 2004. 15 дек.

² Выборы в заксобрание Иркутской области: Схватка «Единой» и «Справедливой». URL: <http://www.ustordynskiiburyatskiiao.ru/news/news75453.php>; Лысенко В. Институт губернаторов ... С. 48.

³ Выборы ЗС Иркутской области 14 октября 2004 г. // Политология. URL: <https://all-politologija.ru/knigi/vlast-biznes-obshestvo-v-regionax-nepravilnij-treugolnik/vybory-zs-irkutskoj-oblasti-14-oktyabrya-2004-g>; Политсерпентарий Прибайкалья: 20 лет на грани краха. URL: <http://vangarske.com/?IDE=119599>

В. Б. Шуба, В. К. Круглов, В. В. Якубовский. Обсуждения шли и в Иркутске, в том числе в формах, характерных для активной избирательной кампании, и в форме «информации к размышлению», поставляемой в Кремль различными ВИП-персонами регионального и федерального масштабов¹.

Накал противостояния достиг такой степени, что президент отменил все предложенные кандидатуры и с подачи президента РАО «РЖД» В. И. Якунина 13 августа 2005 г. внес на рассмотрение Заксобрания Иркутской области кандидатуру начальника Восточно-Сибирской железной дороги А. Г. Тишанина для наделения его полномочиями губернатора Иркутской области.

Б. А. Говорин был более зависим, по мнению ряда экспертов, от крупных корпораций. При этом был налицо прогресс Говорина – если в начале его руководства он был поддержан представителями региональной компании «Иркутскэнерго», то перед вторыми выборами и сразу после них – межрегиональными компаниями «РУСАЛ» и «СУАЛ». По сообщениям иркутских СМИ, его поддержали компании группы «ТНК-ВР-РЕНОВА-СУАЛ».

Аналитики называют ряд причин, обусловивших неудачу Б. А. Говорина в его планах избрания на следующий срок. Но среди главных назывались общая стагнация экономики области и нерешенность ее ключевых проблем. Рост экономики в последние годы хотя и был стабильным, но находился на уровне более низком, нежели среднероссийский.

Губернатор Б. А. Говорин подготовил добротную профессиональную команду управленцев. Он не боялся брать эффективных и сильных. Большинство из них и в последующие годы оставались в управленческой обойме региона, это В. К. Круглов, А. С. Битаров, Л. М. Берлина, С. Ф. Брилка, А. В. Буренин, Л. И. Забродская, В. А. Матиенко и др.²

Период руководства областью Б. А. Говориным совпал по времени с эпохой формирования региональных элит, не приемлющих, к сожалению, взаимных компромиссов. Москвой Б. А. Говорин был назначен послом в Монголию³, в качестве которого работал с апреля 2006 г. по конец сентября 2009 г.

¹ Есть такое мнение ... , или Указ подкрался незаметно. URL: http://e-baikal.ru/news?record_id=13721

² Политсерпентарий Прибайкалья: 20 лет ...

³ Астафоров В. Не посол // АИФ Иркутск. 2009. № 40. 30 сент.

1.2. ПЕРИОД НАЗНАЧЕННЫХ ГУБЕРНАТОРОВ

Между тем процесс трансформаций механизма выборов губернаторов в Российской Федерации продолжался. 31 декабря 2005 г. был опубликован Федеральный закон «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “О политических партиях”». Закон был направлен на повышение роли политических партий в формировании органов государственной власти субъектов РФ¹.

Документ предусматривал, что политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный орган власти субъекта РФ был допущен к распределению депутатских мандатов и получил по итогам распределения наибольшее число депутатских мандатов, вправе инициировать рассмотрение указанным органом предложения Президенту РФ о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ. Предложение политической партии подлежало обязательному рассмотрению законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и в случае поддержки этого предложения большинством голосов от числа избранных депутатов направлялось в установленном порядке Президенту РФ.

Губернатор Александр Георгиевич Тишанин был предложен Президентом РФ 13 августа и утвержден Законодательным Собранием Иркутской области в этой должности 26 августа 2005 г. Эта кандидатура стала неожиданной для депутатов, но прошла без проблем (42 голоса «за» и 2 – «против»). Область оказалась одним из немногих регионов страны, который возглавил человек, прежде не работавший в исполнительной власти. Тишанин стал самым молодым (на тот момент) в России губернатором.

Новый губернатор на этом заседании Заксобрания выступил с краткой речью, в которой обозначил основные проблемы, на решение которых намеревался направить свои усилия. Это демографическая политика (улучшение уровня жизни населения, пропаганда здорового образа жизни), поддержка молодежи, строительство жилья, наполнение регионального бюджета (развитие новых инвестиционных проектов, создание рабочих мест).

Кроме этого, он заявил, что к середине 2006 г. должен быть решен вопрос объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

¹ Российская газета. 2005. 31 дек.

А. Г. Тишанин ответил на вопросы депутатов. В частности, А. В. Романов поинтересовался, готов ли новый губернатор встать на защиту области от негативного влияния финансово-промышленных групп. Александр Георгиевич заявил, что намерен проводить работу на федеральном уровне, с привлечением представителей Совета Федерации и Государственной Думы. Губернатор также сообщил, что планирует обратиться к иркутским представителям в Госдуме с просьбой поддержать его работу по выделению области федеральных средств.

На вопрос депутата Заксобрания, лидера иркутских «правых» А. П. Козмина, готов ли он присоединиться к ним в отстаивании интересов области в противовес Федерации, новый губернатор ответил, что будущую команду исполнительной власти надеется подбирать вместе и, естественно, решения по инвестиционным проектам собирается принимать в пользу Иркутской области¹.

К моменту избрания губернатором Тишанин имел простую, но успешную биографию. С 1987 по 2001 г. (с перерывами на учебу) работал на Южно-Уральской железной дороге. В 2001–2004 гг. занимал должности начальника Читинского отделения, заместителя и первого заместителя начальника Забайкальской железной дороги. В 2004–2005 гг. работал начальником Восточно-Сибирской железной дороги.

По мнению аналитиков, было важно, что Тишанин не был связан с основными группами интересов внутри региона. Он не имел к моменту назначения крепких 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 «РЖД»), был ближе к «силовому» крылу федеральной власти и не был ангажирован партиями (в том числе «Единой Россией»)².

Тишанин за дело формирования своей команды взялся осторожно. И первым его шагом стала понятная попытка назначить на должность первого заместителя главы области слабо известной ему в политическом смысле области своего человека. В середине сентября 2005 г. он предложил кандидатуру главы Тракторозаводского района г. Челябинска Ю. В. Параничева на пост своего заместителя. Иркутская элита приняла того в штыки. Депутаты областного парламента стремились во что бы то ни

¹ Говорин – Тишанину: работать! URL: <http://itg.irkutsk.ru/index.php?IdAction=docs&Event=read&id=3156>; Тишанин Александр Бывший губернатор Иркутской области. URL: <http://lenta.ru/lib/14164254/>

² Пронин Ю. Иркутская область в 2005–2006 гг.: новые тенденции в региональной политике // Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник / под ред.: Н. Петрова, А. Титкова. М. : Моск. Центр Карнеги, 2010. С. 225; Тишанин Александр Бывший ...

стало отдать этот пост кому-то из местных и отвергли предлагаемую кандидатуру¹.

Однако Тишанин проявил упорство, потерпев неудачу в Заксобрании, он назначил Параничева исполняющим обязанности первого зама. И в декабре 2005 г., после повторного голосования в Заксобрании, Параничев все же стал первым заместителем главы областной администрации². Позднее это назначение доказало свою целесообразность. Журналисты хорошо относились к выходцу с Урала за его открытость и готовность без конца отвечать на их вопросы и давать комментарии.

Задачи перед новым губернатором Приангарья стояли серьезные, но первое, с чего начал А. Г. Тишанин, – это объявление своим стратегическим приоритетом объединение области и округа. И уже 10 октября 2005 г. областные и окружные власти приняли совместное обращение к Президенту РФ об объединении Иркутской области и УОБАО. Референдум был назначен на 16 апреля 2006 г., хотя большинство региональных политиков убеждали главу области увеличить срок до осени и подготовиться получше. В принятом обращении оба региона заметно умерили свои аппетиты: Усть-Орда попросила профинансировать строительство 15 объектов на 1,5 млрд руб., а область и вовсе решила довольствоваться пакетом «15 % – 1 акция» ОАО «Иркутскэнерго», который ей должны были передать в управление федеральные власти. Что интересно, запрошенный пакет акций не давал практически никаких прав его владельцам – даже блокирующий пакет «25 % + 1 акция» оставался у федерального центра. Фактически Тишанин в вопросе о референдуме действовал как проводник интересов федерального центра – предпочел региону никаких не выбивал, сроки поставил жесточайшие и, хотя и добился своего, но в основном с помощью повсеместного применения административного ресурса.

Краткий срок подготовки референдума не подкреплялся агитационно-пропагандистской кампанией – она была вялой и не соответствовавшей высказанной решимости. Активная деятельность началась лишь после того, как по центральным каналам был показан репортаж о встрече руководителей объединявшихся регионов А. Г. Тишанина и В. Г. Малеева, спикеров В. К. Круглова и И. П. Марохоевой с президентом В. В. Путиным. Весь март депутаты активно работали на территориях, партии проводили различные встречи, мероприятия, акции. Даже сессию решили не собирать, чтобы не отвлекаться от этой работы³.

¹ Лаховский А. Александр Тишанин – от назначения до выжженной земли. URL: <http://chunatown.com/?IDE=104990>

² Иркутские политики не комментируют отставку губернатора Приангарья // ИА REGNUM. 2008. 15 апр. URL: <http://www.regnum.ru/news/987108.html>

³ Петров А. Партийная жизнь Иркутской ... С. 242–243.

Референдум 16 апреля 2006 г. прошел успешно, и 15 декабря того же года Государственной Думой был принят Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа». Соответственно 22 декабря его одобрил Совет Федерации, а 30 декабря подписал Президент РФ. В законе сказано, что новый субъект считается образованным с 1 января 2008 г. и будет иметь статус области с наименованием «Иркутская область», границы которой охватывают территорию объединяющихся субъектов РФ. В результате УОБАО был повторно присоединен к Иркутской области, что стимулировало его развитие и повышение жизненного уровня населения округа.

А. Г. Тишанин, став губернатором Иркутской области, сразу пообещал чиновникам: «Спрос будет жесткий». Свою работу на посту главы администрации он начал с поездок по районам Приангарья. И за два с лишним года объехал практически весь регион. Губернатор знакомился с работой сельскохозяйственных и промышленных предприятий, посещал школы, больницы, встречался с рядовыми жителями, выслушивал их проблемы.

26 января 2007 г. президент своим указом возложил на Тишанина исполнение полномочий главы администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. Этим же указом президент страны принял отставку главы администрации УОБАО В. Г. Малеева¹. В феврале того же года состоялась торжественная церемония возложения на Тишанина полномочий главы администрации УОБАО². Объединение субъектов прошло грамотно и практически безболезненно – все службы администрации округа плавно влились в структуру администрации Приангарья.

В октябре 2007 г. Тишанин возглавил региональный список кандидатов «Единой России» в Иркутской области и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе на выборах в Государственную Думу РФ пятого созыва. После победы партии от этого депутатского мандата он, как и ожидалось, отказался³. И, как покажет история, дважды.

Новый субъект Федерации, образованный путем объединения Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом, появился в России 1 января 2008 г. Согласно Федеральному конституци-

¹ Иркутская область слилась с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом // ИА REGNUM. URL: <http://www.regnum.ru/news/938945.html>

²Иркутский губернатор официально возглавил Усть-Орду // ИА REGNUM. URL: <http://www.regnum.ru/news/777479.html> (дата обращения: 01.12.2013).

³ Список зарегистрированных депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва // Рос. газ. 2007. 19 дек.; Федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, выданный от Всероссийской политической партии «Единая Россия». URL: <http://lenta.ru/lib/14164254/>

онному закону от 30 декабря 2006 г. в течение года после официальной даты объединения новому региону было необходимо сформировать все органы власти. В связи с его образованием Тишанин подал заявление о досрочном прекращении полномочий. Возврат области к своей прежней конфигурации является главным достижением А. Г. Тишанина.

Губернатор Тишанин к исполнению своих обязанностей на первый взгляд подошел системно и перспективно. Он решил в своей деятельности опереться на специально подготовленную Стратегию развития Иркутской области. Первый ее вариант был написан Институтом региональной политики и рейтинговым агентством «Эксперт» в 2006–2007 гг. под референдум об объединении с Усть-Ордынским Бурятским АО. Когда референдум прошел успешно, а вице-губернатор, курировавший стратегию, сменился, было решено сменить и саму стратегию, а также исполнителя. Новым подрядчиком стал центр стратегических разработок «Северо-Запад», завершивший разработку стратегии к октябрю 2007 г. Принята же стратегия была только в 2008 г.¹, но не стала, из-за отставки губернатора, магистральной линией развития региона.

Сама стратегия, разработанная по заказу фонда центром стратегических разработок «Северо-Запад», ООО «Стратеджи Партнерс» и Центром стратегических исследований Приволжского федерального округа, оказалась под вопросом. В июне 2008 г. против разработанной стратегии высказался сначала совет Общественной палаты Иркутской области, после чего политсовет иркутского регионального отделения «Единой России» предложил областным властям разработать новый вариант стратегии².

Тишанин начал свою работу с преобразований в ЖКХ и других областях социальной сферы. Он губернаторствовал в стабильный период, чем и обусловлено главное направление его работы: новые проекты и новые горизонты развития. Так как в период его работы губернатором руководство государства приступило к реализации национальных проектов, то он направил усилия области на их осуществление. А. Г. Тишанин был твердо уверен, что Иркутская область, кроме выполнения роли «сырьевого придатка» страны, имеет огромный научный потенциал, о чем свидетельствует множество изобретений и разработок, которые, являясь крайне прибыльными, тем не менее, в основном по причинам нехватки финансирования, не внедряются в производство.

На вопрос о целесообразности переработки сырья А. Г. Тишанин ответил: «Это самый важный вопрос: или мы только гоним нефть и газ по трубе на экспорт, или создаем на своей территории нефте- и газохимический кластеры, сами производим качественное топливо, полимеры и дру-

¹ Региональные стратегии. URL: <http://all-politologija.ru/knigi/vlast-biznes-obshchestvo-v-regionax-nepravilnij-treugolnik/regionalnye-strategii>

² Сто дней одиночества. URL: <http://www.sibcity.ru/?news=1855&line=6&page=115>

гие продукты. Я уверен, что мы обязаны развивать переработку. Тем более что у нас есть для этого все необходимое»¹.

В мае 2006 г. он выступил с наиболее резонансной своей инициативой объединения городов Иркутска, Ангарска и Шелехова и некоторых мелких поселений в единый мегаполис – Большой Иркутск. Согласно проекту, новый мегаполис должен был раскинуться на площади в 24 тыс. км² с населением в 1 млн чел. Граждане смогли бы перемещаться из одного района в другой по автобанам или на скоростном трамвае, а с внешним миром Иркутск должен был связать новый аэропорт. Для реализации проекта агломерации был создан Фонд регионального развития, приступивший к разработке проектной документации.

В июле 2006 г. после катастрофы аэробуса А310 под Иркутском (а это была уже пятая авиакатастрофа в Иркутске за последние 15 лет) губернатор заявил, что «аэропорт Иркутска морально и физически себя изжил», указав, что «безопасность авиаперевозок в области не обеспечена». И уже через несколько дней после крушения лайнера представители иркутской областной администрации и Министерства транспорта РФ подписали соглашение о строительстве нового аэропорта в 36 км от Иркутска. При этом Тишанин заявил, что власти не собираются закрывать старый городской аэропорт, и не исключил возможности его продажи².

Под руководством Тишанина осенью 2006 г. был проведен Байкальский форум, по итогам которого заместитель председателя Совета Федерации Д. Ф. Мезенцев отметил, что ни на одном из предыдущих форумов не было такого широкого представительства руководителей федерального уровня, национального парламента, бизнес-структур – словом, тех людей, которые входят в экспертное сообщество, а также то, что Иркутск становится мощным международным центром по сотрудничеству со странами АТР³.

А. Г. Тишанин почувствовал самую большую на тот момент проблему иркутян и поддержал сторонников переноса трассы нефтепровода Восточная Сибирь – Дальний Восток на безопасное от Байкала расстояние, тогда как его коллега в Бурятии «взял под козырек». Он подчеркивал, что экологическая составляющая проекта должна являться приоритетной, и на одном из протестных митингов категорично заявил: «Ни при мне, ни после меня нефть по берегу Байкала не пойдет!» Президент Путин учел позицию ученых, общественности, мнение губернатора и принял решение об изменении маршрута прокладки нефтепровода. А. Г. Тишанин

¹ Время новостей. 2005. 29 авг.; Шмаров А. // Эксперт (Иркутск). 2006. 3 марта.

² Дагаева А., Мазнева Е. Аэропорт Иркутска уедет из города // Ведомости. 2006. 13 июля.

³ Байкальский форум 2006. URL: <http://www.governors.ru/?regmode=fio®ion=38&okrug=&razdel=tema&statja=1455724.09.09>

незадолго до своей отставки написал президенту совместное с писателем В. Г. Распутиным письмо о необходимости закрытия БЦБК¹.

Однако социально-экономические реалии областных процессов быстро перечеркнули обещания губернатора. Бюджетный кризис, возникший в связи с очередным повышением согласно федеральному законодательству заработной платы работникам бюджетной сферы с 1 октября 2006 г., стал одной из причин финансовой несбалансированности курса администрации Тишанина, когда чрезмерные обещания не были подкреплены необходимыми возможностями, а в результате забуксовала даже реализация «обязательной программы». Несмотря на обещания, инвестиционного бума и значительного пополнения бюджета области не произошло. В законопроекте, представленном администрацией области, рост доходов на 2007 г. был определен в пределах годовой инфляции. Стремясь перераспределить 5 % налога на доходы физических лиц из муниципальных бюджетов Иркутска, Ангарска и Братска в пользу дотационных территорий, администрация продемонстрировала неспособность обеспечить расширение налоговой базы. Кроме того, одним из инструментов выполнения социальных обязательств стало значительное (фактически на порядок) увеличение областных долговых обязательств.

В итоге большинству его планов и намерений не суждено было свершиться. К концу 2006 г. губернатор Иркутской области, утратив эффект новизны своей деятельности и не добившись за короткое время содержательных изменений в социально-экономическом развитии Прибайкалья, увяз в политических конфликтах с региональной элитой и бизнес-группами, чьи интересы не совпадали с приоритетами сырьевых государственных корпораций. Так что качественного прорыва в региональном менеджменте с августа 2005 г. не произошло².

Главной проблемой губернатора, которая обозначилась уже в первые три месяца его работы, стала его неспособность выстроить отношения с иркутской региональной элитой. Справедливости ради следует отметить, что и местные политики не стремились с ним сотрудничать. Как писала газета «Конкурент», возможно, что А. Г. Тишанин и не искал особой дружбы с региональной элитой. Более того, используя поддержку федерального руководства, он на уровне областной администрации начал мощную кадровую чистку, убирая оттуда представителей старой, еще времен Ножикова и Говорина, элиты, слишком привыкшей жить самостоятельно и независимо от федерального центра. Поэтому можно пред-

¹ Зуляр Р. Ю. Основные направления работы Правительства Иркутской области по политической социализации молодежи // Проблемы социальной и административной консолидации Сибири : материалы Всерос. науч.-практ. конф. Иркутск, 2011. С. 89; Лаховский А. Александр Тишанин ... ; Попов А. Местный бизнесмен Сергей Ерошенко утвержден на посту губернатора Иркутской области. URL: <http://expert.ru/2012/05/29/mestnyij-biznesmen/>

² Пронин Ю. Иркутская область в 2005–2006 гг. ... С. 226, 237.

положить, что А. Г. Тишанин выполнял несколько задач, главные среди которых – это объединение области и округа и чистка региональной элиты, вливание в нее свежей крови из низших элитных слоев¹.

Следует учитывать, что он занял свой пост в то время, когда областной парламент был уже сформирован, и сработаться с депутатским корпусом, отражающим интересы разных групп влияния, в том числе и противоборствующих его позиции, было действительно непросто. С периода его губернаторства в руководстве областью появились так называемые варяги да еще несколько его родственников, в значительной степени способствовавших его неудачам.

Другой проблемой, с которой столкнулся Тишанин, стали отношения с Иркутскэнерго. В этот период прибыли этой компании намного выросли из-за благоприятной конъюнктуры мировых цен. Однако этот процесс не сопровождался адекватным увеличением налоговых поступлений в областной бюджет, более того, проявлялась тенденция угнетения энергетического бизнеса в угоду алюминиевому. Региональная энергосистема играла роль энергетического цеха алюминиевого производства в большей степени, чем в предыдущие годы. Это выражалось, прежде всего, в неизменности тарифов на электроэнергию для БрАЗа и ИркАЗа, вместе потребляющих около 40 % производимого в регионе электричества. Повышение тарифов велось в основном за счет других энергопотребителей, в том числе населения, но по политическим мотивам не могло быть значительным.

Обещанный подъем сельского хозяйства обернулся противоположной стороной, т. е. ростом цен и снижением производства продукции. Строительная индустрия, развитие которой прогнозировалось за счет использования ресурсов бурятской автономии, так и осталась в запущенном состоянии. Перед отставкой Тишанину инкриминировали самую низкую в стране бюджетную обеспеченность региона. В то же время в рейтинге инвестиционных рисков среди регионов России Иркутская область занимала 62-е место из 86. По этой причине ее обходили вниманием крупные финансово-промышленные группы, которым необходимы ясное видение перспективы и политическая стабильность². Вместе с тем большинство проблем было из разряда застарелых, и решить их пока не удалось ни одному иркутскому губернатору.

Популярность политических деятелей не всегда напрямую связана с их экономическими достижениями или просчетами. В случае с Тишаниным это именно так, его в народе поначалу восприняли осторожно, но

¹ Воронин О., Черняев А. Рейтинг влиятельности политической элиты и бизнес-элиты Иркутской области // Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник / под ред.: Н. Петрова, А. Титкова. М.: Моск. Центр Карнеги, 2010. С. 217.

² Иркутская область: эксперименты кончились, пора на выход // Тайга.info. URL: http://e-baikal.ru/news/?record_id=13058; Пронин Ю. Иркутская область в 2005–2006 гг. ... С. 227.

быстро полюбили как «своего парня». Его рейтинги хотя и не доходили до ножиковских (в некоторых территориях были близки к ним), но на протяжении всего его руководства областью они росли только вверх, несмотря на все скандалы и уголовные дела.

В Иркутской области и в России в целом в этот период, по мнению ряда аналитиков, административно-политическая группа элиты, безусловно, доминировала над бизнес-элитой – не только региональной, но и представляющей интересы крупных корпораций. На примере области видно, что все высшие менеджеры и крупнейшие акционеры корпораций (не исключая Газпром) должны были вести достаточно сложные переговоры с представителями исполнительной и законодательной власти регионов, обещать им различные преференции в области инвестиций, а также участвовать в социальных проектах.

Сосредоточение в руках «исполнительной вертикали» подавляющего большинства ресурсов как в регионах, так и в стране в целом – факт неоспоримый. Однако эксперты О. Воронин, А. Черняев в своей классификации рейтинга влияния в Иркутской области того периода поставили на первое место не губернатора, а председателя Законодательного Собрания В. К. Круглова. По их мнению, по итогам 2006 г. он был более укоренен в системе формальных и неформальных связей местной элиты со СМИ, с органами местного самоуправления, действующими на территории области крупными корпорациями¹. Правильность этой оценки подтвердили последующие события.

В марте 2008 г. группа депутатов Законодательного Собрания Иркутской области обратилась к президенту Путину с просьбой отправить А. Г. Тишанина в отставку. Сообщалось, что, обсудив итоги социально-экономического развития региона в 2007 г., депутаты признали политику губернатора неэффективной. «Коммерсантъ», сообщая об инициативе депутатов местного Законодательного Собрания, отмечал, что Тишанин в течение всех трех лет «так и не смог найти общий язык с региональной элитой», эксперты «Ведомостей» сочли, что позиции Тишанина в регионе подточили «уголовные дела против его окружения» и бюджетный кризис².

В прессе отмечалось, что в тот период в судопроизводстве находились одновременно два иска прокурора Иркутской области И. А. Мельникова – первый с требованием признать незаконным постановление губернатора Тишанина от 31 декабря 2007 г., которым был утвержден действующий бюджет, и второй – против бездействия губернатора, не подписавшего принятый депутатами Заксобрания бюджет, а также два заявления администрации области с требованием, в свою очередь, признать

¹ Воронин О., Черняев А. Рейтинг влияния ... С. 217, 218.

² Корня А., Гликин М., Латухина К. Первый на выход // Ведомости. 2008. 4 апр.; Терентьева А., Беспалова Н. Иркутский губернатор признан неэффективным // Коммерсантъ. 2008. 24 марта.

незаконными постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 20 декабря 2007 г. об утверждении регионального бюджета и решение от 5 февраля 2008 г. о преодолении вето губернатора на предыдущее решение Законодательного Собрания¹.

В начале апреля 2008 г. те же «Ведомости» сообщили о том, что Тишанин вылетел в Москву и подал заявление об отставке. Аналитики прогнозировали, что оно будет удовлетворено в мае, после вступления в должность избранного Президента РФ Д. А. Медведева. Однако отставка Тишанина была принята уже 15 апреля 2008 г.² Одновременно президент Путин назначил И. Э. Есиповского временно исполняющим обязанности губернатора.

Однако, по мнению президента Института национальной стратегии С. А. Белковского, «Тишанина отправили в отставку не потому, что этого требовала региональная элита. Он изначально был маргиналом в Иркутской области, поскольку был назначен по рекомендации президента ОАО «РЖД». Решение отправить в отставку Тишанина было солидарным решением федеральных групп влияния. Если бы региональная элита играла какую-то роль, то новым губернатором стал бы не Есиповский, а более близкий и понятный иркутянам человек»³.

По мнению большинства политобозревателей, именно поиск более подходящих кандидатур и борьба федеральных провластных группировок за влияние в регионе стали истинной причиной неожиданной отставки А. Г. Тишанина в апреле 2008 г. Официально он покинул пост по собственному желанию.

Эксперты относят регион к числу самых сложных с точки зрения управления. Главе области в этих условиях приходится соблюдать баланс интересов и одновременно решать задачи, связанные с консолидацией элит. «Элиты раздроблены, в регионе пересекаются сферы влияния и интересы многих федеральных компаний», – считает ведущий эксперт Центра политической конъюнктуры О. С. Гончаренко. «В Иркутской области сосредоточены интересы сразу нескольких крупных финансово-промышленных группировок, таких как “Газпром”, “Рособоронэкспорт”, “Норильский никель”, UC Rusal, “Илим Палп”, ОАО “РЖД”, “Интеррос”. Все назначения в регионе, начиная еще с Б. А. Говорина, были продуктом лоббистских усилий определенных бизнес-структур на федеральном

¹ Иркутский губернатор оспаривает в суде законность бюджета, принятого Заксобранием // Лента.ру. URL: <http://lenta.ru/lib/14164254/>

² Корня А., Гликин М., Латухина К. Первый на выход; В. Путин принял отставку губернатора Иркутской области А. Тишанина и назначил врио губернатора И. Есиповского // Лента.ру. URL: <http://lenta.ru/lib/14164254/>

³ Тростников Д., Костина Ж., Белкин А. Мечты сбываются. URL: <http://www.infonsk.com/18.04.2008/politics/88320/>

уровне. Кто побеждал в этом процессе, тот и получал возможность продвинуть своего представителя на этот пост»¹.

В июле 2008 г. приказом президента ОАО «РЖД» В. И. Якунина Тишанин был назначен исполняющим обязанности вице-президента ОАО «РЖД», а в сентябре, согласно решению совета директоров ОАО, занял пост вице-президента ОАО «РЖД»². 8 ноября 2012 г. А. Г. Тишанин покинул пост вице-президента РЖД по собственному желанию.

В апреле 2011 г. после того, как свое место в Государственной Думе покинула депутат от Иркутской области Т. Г. Воронова, Центризбирком РФ должен был передать ее мандат А. Г. Тишанину, который был первым зарегистрированным кандидатом в иркутской региональной группе «Единой России». Однако экс-губернатор не представил в установленные сроки необходимые документы для получения мандата, хотя и не заявил о своем отказе; в результате чего он был исключен из списка кандидатов. А вакантное место в парламенте в конце апреля было отдано Л. В. Пиrhoжниковой³.

Временно исполняющим обязанности губернатора Иркутской области 15 апреля 2008 г. был назначен 48-летний И. Э. Есиповский, в декабре 2007 г. избранный депутатом Госдумы по списку от Амурской области. По мнению аналитиков, назначение Есиповского врио губернатора именно в апреле свидетельствовало о том, что руководство страны удли уроки, полученные во время губернаторства Тишанина, – главный администратор должен участвовать в выборах Законодательного Собрания.

В отличие от своего предшественника, Есиповский был известным в стране человеком. В 1977 г. он начал работать на Московском авиационно-производственном объединении им. П. В. Дементьева. В 1979–1981 гг. Есиповский проходил службу в рядах Вооруженных Сил СССР. После возвращения из армии он вернулся на предприятие, став руководителем заводского комитета ВЛКСМ. В 1986 г. Есиповский окончил вечернее отделение Московского авиационного института и в том же году был назначен вторым секретарем Фрунзенского райкома ВЛКСМ. В 1986 г. Есиповский был избран депутатом Фрунзенского районного Совета народных депутатов⁴.

¹ Рожкова Н. Иркутская аномалия. URL: http://www.vremya.ru/2009/80/4/228972.html_2.10.09; Рожкова Н. Кандидат от президента. URL: http://bujet.ru/article/57232.php_2.10.09

² Экс-глава Приангарья назначен вице-президентом ОАО «РЖД»/РИА «Сибирь». 2008. 15 сент. URL: <http://lenta.ru/lib/14164254/>

³ В РЖД сменились два вице-президента // Транспорт сегодня. 2012. 8 авг.; ЦИК РФ передал иркутский мандат депутата Госдумы очередному кандидату по списку // ФедералПресс. URL: http://old.fedpress.ru/federal/polit/part/id_228508.html

⁴ Иркутские политики не комментируют ... ; Перекрест В. За что сидит Михаил Ходорковский (ч. 1) // Известия. 2006. 17 мая; Путин назначил Игоря Есиповского врио губернатора Иркутской области // РИА Новости. URL: <http://m.ria.ru/politics/20080415/105133063.html>; Рожкова Н. Ищите парламент // Время новостей. 2008. 18 апр.

В 1988–1991 гг. Есиповский работал в Центре межотраслевых научно-технических программ (ЦМНТП) – Фонде молодежной инициативы, с 1989 г. возглавлял научно-производственное объединение (производственно-конструкторский центр «Эконовация»). ЦМНТП был создан Ходорковским и функционировал при комсомоле под эгидой Государственного комитета СССР по науке и технологиям. Вскоре этот центр был преобразован в государственно-кооперативное объединение «Межотраслевые научно-технические программы», или «МЕНАТЕП»¹.

В 1991–1992 гг. Есиповский возглавлял фонд социального развития России «Возрождение». В мае 1991 г. распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельцина фонд был преобразован в государственно-общественную организацию с аналогичным названием – фонд социального развития России «Возрождение». В 1992–2000 гг. Есиповский занимал пост генерального директора общероссийского объединения «Российский авиафонд», занимавшегося защитой служащих ВВС и работников авиакомплекса, а также пост президента АО «Авиаинвест»².

В прессе отмечалось, что в 1996 г. Есиповский защитил кандидатскую диссертацию по военной экономике. СМИ называли сферой его научных интересов разработку механизмов и нормативно-правовой базы для привлечения инвестиций в предприятия авиационной промышленности в процессе их экономического оздоровления. О значимости научной работы Есиповского в тот период можно судить по тому, что он, по сведениям прессы, выступил соавтором проекта президентской инвестиционной программы развития авиации до 2000 г. В 1999 г. Есиповский стал доктором экономических наук, защитив диссертацию на тему «Концептуальные основы развития техники и технологий двойного применения на предприятиях оборонно-промышленного комплекса в современных условиях»³.

В 2001 г. Есиповский пришел на работу в федеральное государственное унитарное предприятие «Рособоронэкспорт», созданное в ноябре 2000 г. согласно указу Президента РФ В. В. Путина. Там он получил должность начальника департамента товаров и технологий двойного применения и занялся взаимозачетами за поставку оружия (так называемыми офсетными программами, т. е. формами зарубежной встречной торговли, когда стороны обмениваются товарами и услугами), а также работой с регионами. В 2004 г. Есиповский получил высшее командное

¹ Лукьянова И. Человек с рублем // Профиль. 1998. № 43. (23 нояб.); Удманцев В. Не национализация, а господдержка // Военно-промышлен. курьер. 2005. 28 дек.

² Иркутские политики не комментируют ... ; Путин назначил Игоря Есиповского врио губернатора Иркутской области // РИА Новости. URL: <http://m.ria.ru/politics/20080415/105133063.html>

³ Кто в Иркутске теперь главный // Комс. правда в Беларуси. 2008. 16 апр.; Липчинская О. Игорь Есиповский любит автомобили и разбирается в экономике // Комс. правда. 2008. 18 апр.

образование, окончив Академию Генштаба (по другим данным – курсы Военной академии Генерального штаба ВС РФ)¹.

В ноябре 2005 г. И. Э. Есиповского как представителя Рособоронэкспорта ввели в состав совета директоров АвтоВАЗа. В том же году он занял пост президента и генерального директора, затем – только генерального директора компании «АвтоВАЗ». В отставку с поста генерального директора АвтоВАЗа «в связи с переходом на другую работу» Есиповский подал в августе 2006 г.²

В 2007 г. И. Э. Есиповский в качестве бывшего гендиректора ОАО «АвтоВАЗ» и консультанта председателя Союза машиностроителей России С. В. Чемезова баллотировался на выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва от Амурской области по списку партии «Единая Россия». По результатам голосования он прошел в Госдуму, заняв там пост первого заместителя председателя комитета по промышленности³.

Друзья и коллеги говорили о Есиповском как о «человеке слова», который решений своих не меняет. По утверждению прессы, «Есиповский – человек состоятельный, и этого не скрывает». Отмечалось, что Есиповский был очень эрудирован, отлично разбирался в международной политике (интересовался Китаем и перспективами сотрудничества с ним), а также увлекался автомобилями⁴.

От человека с такой биографией в области ожидали многого. Но прежде всего Есиповскому необходимо было без долгой подготовки организовать выборы в Законодательное Собрание, одновременно руководя неизвестным ему регионом. И это при том, что его назначение было встречено местными политиками с настороженностью. Для решения стоящих проблем новому губернатору требовался ориентированный на него аппарат. Его реальным руководителем стал выдвинутый 29 апреля на должность первого заместителя С. М. Сокол. Выдвиженец до этого занимал должность вице-губернатора и руководителя аппарата администрации Красноярского края. Оперативные кадровые решения врио губернатора не нашли единодушного одобрения среди местной политической элиты. Если учитывать оставшегося от прежней администрации первого зама (Ю. В. Параничев), первых замов стало двое. Сложился тандем двух

¹ Беликов Д. Очень важные персоны // Деньги. 2005. 28 нояб.; Вакансии «Рособоронэкспорта» заполняются // Профиль. 2000. 4 дек.; Игорь Есиповский: Улучшение жизни жителей Иркутской области – моя главная задача // Regions.Ru. URL: <http://lenta.ru/lib/14175372/>

² Беликов Д. АвтоВАЗ справился с управлением // Коммерсантъ. 2006. № 235. 15 дек.; Беликов Д., Семенов Н. Владимир Владимирович пришел на АвтоВАЗ // Коммерсантъ. 2005. № 219. 22 нояб.; Соларев А. Куда повернет «Лада» // Рос. газ. 2006. № 168. 3 авг.; Удманцев В. Не национализация ... ; Хазбиев А. Спрут военного капитала // Эксперт. 2006. № 1–2 (16 янв.).

³ Партийцы нацелились на Госдуму // Амур. правда. 2007. 26 июля; Список зарегистрированных депутатов ...

⁴ Липчинская О. Игорь Есиповский ...

«варягов», который демонстрировал достаточную жесткость и намерение взять ситуацию в области под полный контроль¹.

С. М. Сокол в администрации И. Э. Есиповского получил широкие полномочия – от решения экономических задач до урегулирования политических вопросов. Еще две недели до назначения он в администрации Красноярского края был единственным замом, за которым не числилось управленческих функций и в подчинении которого не было ни одного структурного подразделения. В Иркутске же вдобавок к большому набору инструментов влияния он присовокупил еще руководство кампанией «Единой России» во время выборов в Законодательное Собрание, намеченных на 12 октября 2008 г.

Депутаты Законодательного Собрания, демонстрируя свою лояльность новоиспеченному главе региона, даже отказались от прописанной в Уставе области процедуры утверждения первого заместителя губернатора. В Серый дом вернулись работавшие в администрации Б. А. Говорина вице-губернатор Ю. А. Гуртовой, В. И. Пашков и С. Ф. Брилка.

В начале процесса формирования губернаторской команды пятеро заместителей губернатора администрации Тишанина сумели продлить свои полномочия в администрации Есиповского. Это сохранивший статус первого, но сменивший курируемую сферу с экономики на «социалку» Ю. В. Параничев, возглавляющий администрацию Усть-Ордынского Бурятского округа А. М. Дьячков, директор департамента социальной политики С. В. Круть, курирующий работу московского представительства Ю. В. Дудников и занимающийся вопросами регионального лесного комплекса В. Н. Долгов. Из пяти новых замов по-настоящему новыми являлись С. М. Сокол и Д. И. Шейбе, еще в недавнем прошлом занимавший пост генерального директора ФГУНПП «Иркутскгеофизика».

Несмотря на радушный прием в Иркутске, И. Э. Есиповский предпочел сохранить мандат депутата Государственной Думы, полученный им на выборах в декабре. Более того, за ним также осталось кресло зампреда комитета по промышленной политике. Находясь уже в статусе врио губернатора, он периодически появлялся в Госдуме и, как свидетельствуют его коллеги по фракции «Единая Россия», принимал участие в заседаниях нижней палаты. Намерений сложить полномочия депутата Госдумы до того, как «уйдет приставка “врио”», Есиповский не демонстрировал².

Новой темой обсуждений для политической элиты области и обозревателей СМИ стало преобразование администрации области. Структура управления Иркутской областью должна была измениться, и в регионе появлялся кабинет министров. Такая новация предусматривалась проектом нового устава объединенного региона. Устав объединенного региона

¹ Выборы в заксобранние Иркутской ...

² Сто дней одиночества ...

находился в Заксобрании, принимать его должны были депутаты нового парламента, выборы которого планировались на 12 октября 2007 г.

Проектом устава предусматривалось создание в Иркутской области правительства, которое возглавит губернатор, имеющий первого заместителя, заместителей и министров. Предполагалось, что особо важные для области вопросы должно решать правительство, а не губернатор. Ранее регион управлялся администрацией, которую также возглавлял губернатор.

В соответствии с существовавшим законодательством, врио губернатора Иркутской области И. Э. Есиповский имел право сформировать правительство региона до утверждения устава региональным парламентом¹. Вокруг новой проблемы сразу же развернулись дебаты. Председатель ЗС В. К. Круглов считал, что И. Э. Есиповский должен совместить этот пост с должностью главы правительства нового субъекта². В. В. Игнатенко надеялся, что правительство станет компактным органом на коллегиальных началах³.

Врио губернатора вариант создания правительства не исключал. «Такая модель присутствует в других регионах, показала себя достаточно эффективной, но в ряде регионов, где этого нет, тоже достаточно эффективно работает администрация, – отмечал И. Э. Есиповский. – Поэтому надо взвесить все, гнаться за модными веяниями – это, может быть, не самое то, что нам сейчас нужно». В числе преимуществ «правительственной системы» он называл возможность «очень четко формулировать персональную ответственность всех членов правительства и структурировать саму систему управления». По его мнению, в такой схеме появляется еще и «коллективная ответственность за конечный результат – то, чего невозможно добиться никакими регулирующими и регламентирующими документами при существовании администрации»⁴.

Новый устав, расставивший все на свои места, был принят Законодательным Собранием Иркутской области только 15 апреля 2009 г. В соответствии с ним аппарат губернатора и правительства Иркутской области – государственный орган, образованный для правового, организационного, аналитического, информационного, документационного, кадрового и протокольного обеспечения деятельности губернатора и правительства Иркутской области. Он контролирует выполнение решений и поручений губернатора и иных законных правовых актов, координирует деятельность ряда государственных органов Иркутской области, плани-

¹ Врио губернатора Иркутской области сформировал правительство региона // РИА Новости. URL: <http://old.rian.ru/society/20081003/151837567.html#ixzz2rhfTLB7b>

² Сто дней одиночества ...

³ Кабинет иркутских министров. URL: <http://www.expert.ru/news/2008/09/01/esip/> (дата обращения: 13.12.2013).

⁴ Кабинет иркутских министров ...

рует и организует мероприятия с участием губернатора и членов правительства Иркутской области. В его функции входят ведение делопроизводства, работа с обращениями граждан и организаций к губернатору и правительству Иркутской области¹.

3 октября 2008 г. стало известно, что врио губернатора Иркутской области Есиповский сформировал структуру правительства нового региона, который появился на карте России 1 января 2008 г. Первыми заместителями главы региона были назначены С. М. Сокол и М. А. Штонда. Заместителем губернатора по социальной политике стал И. П. Моисеев, замом главы региона по взаимодействию с федеральными органами власти – Ю. В. Дудников, куратором развития Усть-Ордынского Бурятского автономного округа – А. М. Дьячков, налаживать диалог с правоохранительными органами было поручено еще одному заместителю – Ю. А. Гуртовому.

В правительстве Иркутской области были еще два министра – Д. И. Шейбе, отвечавший за природные ресурсы, и А. А. Ведерников – за финансы. Кроме этого, были назначены главы департаментов и служб правительства Иркутской области. Департамент агропромышленного комплекса возглавил Ю. С. Бажанов, департамент социальной защиты – С. В. Круть, директором департамента культуры и архивов назначена В. И. Кутищева, директором департамента образования – Н. П. Малявкина, физическую культуру и спорт курировал Б. В. Пузыня и др.

А вице-губернатор по социальным вопросам Ю. В. Параничев, в свое время приехавший в регион именно с подачи губернатора Тишанина и бывший его первым замом, был уволен по сокращению штата. Создание правительства Приангарья напоминало косметический ремонт, а не реконструкцию. Но очевидно, что, не будучи уверенным в своем будущем, Есиповский вряд ли решился бы начать преобразования.

В сентябре 2008 г. на Байкальском экономическом форуме (БЭФ) врио губернатора чувствовал себя вполне комфортно² и провел его с размахом, сделав самым представительным за его историю. В работе этого мероприятия участвовало свыше 2 500 чел., в том числе 126 зарубежных гостей. Впервые в форуме участвовал и выступил на нем с программным докладом первый заместитель председателя Правительства РФ И. И. Шувалов, курирующий экономический блок. На заседаниях форума выступили министры: Д. Н. Козак, Ю. П. Трутнев и И. Е. Левитин, а также полномочный представитель Президента РФ в СФО А. В. Квашнин.

На форуме в Иркутске было подписано соглашение между областной администрацией и авиакомпанией «Интеравиа» о создании региональной авиакомпании. Предполагалось, что регион войдет в совокупный

¹ Устав Иркутской области. URL: <http://www.irk.gov.ru/about/basic/charter/>

² Попов А. Неожиданная закономерность. URL: <http://www.expert.ru/articles/2008/11/21/esipguber/2.10.09>

капитал авиакомпании своими финансовыми средствами, а «Интеравиа» передаст в новую структуру часть своего парка. Контрольный пакет предприятия должен был принадлежать администрации области¹. Однако разразившийся мировой экономический кризис сделал неактуальными большинство решений и договоренностей БЭФа.

После ярко проведенного форума на повестку дня встали выборы в Заксобрание региона. Перед Есиповским стояла задача обеспечить выборы Заксобрания области с доминированием поддерживающих его депутатов и добиться победы правящей партии. С первой частью задачи Есиповский справился отлично. Председателем парламента объединенного региона стала секретарь регионального отделения партии «Единая Россия» (ЕР) Л. М. Берлина, по общему мнению – человек неконфликтный и сторонник компромиссов².

Зато вторая часть задачи – обеспечить победу ЕР – была реализована не так успешно. По сравнению с итогами в пяти регионах страны, также прошедших 12 октября, Иркутская область показала один из худших результатов – всего 49 % голосов за партию власти. К тому же явка избирателей в регионе оказалась невысокой (в среднем 36,57 %, или 607,2 тыс. чел.), хотя и на 8 % больше, чем на аналогичных выборах в 2004 г. В первый парламент объединенного региона также прошли ЛДПР, КПРФ и «Справедливая Россия» (СР), и он стал, таким образом, напоминать Государственную Думу. Но с учетом одномандатников ЕР сумела получить большинство.

В итоге 21 ноября 2008 г. Президент РФ Д. А. Медведев внес кандидатуру И. Э. Есиповского на пост губернатора Иркутской области на рассмотрение Законодательного Собрания региона. Его кандидатура вносилась в течение рекордного для России срока – 35 дней. Есиповский был последним главой региона, которого рекомендовал президент Путин³.

В целом с утверждением Есиповского в качестве нового губернатора вышел казус. По закону утверждать главу региона в должности должно местное Законодательное Собрание, а его на момент назначения Есиповского просто не было. Его выборы должны были состояться только 12 октября 2008 г. В момент назначения Есиповскому предстояло сложить с себя полномочия депутата Госдумы, так как закон запрещает совмещать обязанности губернатора и депутата. Между тем депутатские полномочия Есиповского Госдума прекратила только в сентябре 2008 г. Таким образом, до этого срока он фактически совмещал обе должности, что стало прецедентом в российской политической практике. Этот факт местные наблюдатели воспринимали как свидетельство того, что Есипов-

¹ Лесоповал и телогрейки // Эксперт Сибирь. 2008. № 47. (1 дек.).

² Выборы в заксобрание Иркутской ...

³ Попов А. Неожиданная закономерность ... ; Рожкова Н. Иркутская аномалия ...

ский не планирует продолжать свою карьеру в Иркутской области. И только прекращение его полномочий как депутата стало сигналом для иркутской политической элиты «о том, что господин Есиповский здесь надолго».

На следующий же день, 22 ноября, Законодательное Собрание Иркутской области на заседании утвердило Есиповского в должности, а 13 декабря состоялась церемония его инаугурации как губернатора¹.

На фоне столь продолжительной и необычной увертюры общественность и элиты региона ожидали услышать от нового губернатора что-то новое и важное. Однако, прослушав программу Есиповского, они ничего неожиданного не узнали: правительство намеревалось создавать режим наибольшего благоприятствования инвесторам, которые будут осваивать Ковыктинское и Верхнечонское месторождения, извлекать нефтяные запасы на севере области, добывать известняк Быстринского месторождения в Слюдянском районе, железную руду Ангаро-Ленской группы месторождений и калийные соли Непского месторождения в Катангском районе. Среди представленных проектов также самыми «засвеченными» оказались деревопереработка и завод по производству стройматериалов. Увидеть масштаб инфраструктурных проектов, о необходимости которых много говорил губернатор, можно с первой попытки: область будет и дальше создавать единую энергосистему с Якутией, строить аэропорт, автодорогу Виллой (2018 г., более 30 млрд руб.) и железнодорожную линию Усть-Илимск – Непа – Ленск (порядка 50 млрд). Эти проекты, как и предполагалось, ими и остались.

Среди наиболее значимых проектов, которые уже реализовывались на территории региона, Есиповский назвал изготовление биобутанола – о производственных успехах на этой почве слышно немного; завод поликремния в Усолье-Сибирском, ищущий венчурные инвестиции и не находящий их; запуск в производство пассажирского среднемагистрального самолета на Иркутском авиационном заводе, где, по мнению специалистов, стадия была настолько проектная, что первый самолет предполагалось собрать в лучшем случае лет через 8–10. Поэтому речи о глобальных перспективах иркутской экономики депутаты внимали «не прислушиваясь». На предсказуемый вопрос народных избранников – как новый губернатор собирается заставлять зарегистрированные в других городах финансово-промышленные группы платить налоги в местные бюджеты – Есиповский отвечал так долго, что даже журналистам стало понятно – проблему видит, но решения не знает².

¹ Есиповский Игорь. Бывший губернатор Иркутской области. URL: <http://lenta.ru/lib/14175372/>; Павлова А. Игорь Есиповский вступил в должность // Коммерсантъ. 2008. 15 дек.

² Лесоповал и телогрейки ...

Голосование по кандидатуре губернатора сделали тайным. Три фракции Законодательного Собрания – «Единая Россия», ЛДПР и «Справедливая Россия» – выразили Есиповскому свою поддержку. А КПРФ проголосовала против. Депутат Госдумы от компартии С. Г. Левченко объяснил такую позицию тем, что бюджет региона на 2009 г. имеет доходную и расходную части ниже, чем в прошлом году. Кроме того, работа над бюджетом-2009 показала, что политической воли в регионе нет, долги региона выросли, а социальные программы урезаны.

Не все депутаты поддержали кандидатуру Есиповского. В сумме голоса депутатов от ЕР, ЛДПР и СР должны были дать Есиповскому примерно 45 голосов. Тем не менее из 47 присутствующих на сессии депутатов за внесенную кандидатуру проголосовали только 39, а против – 8. То есть помимо коммунистов в протестных рядах иркутских депутатов оказались еще три депутата, нарушивших партийные установки.

Есиповский в своей речи по поводу избрания отметил, что он ощущает колоссальную ответственность. Он снова напомнил, что Иркутская область обладает огромным промышленным потенциалом, а накопившиеся в регионе проблемы сможет преодолеть команда единомышленников, которую врио губернатора успел сформировать с апреля. «Мы смотрим на профессионализм и преданность делу, – пояснил губернатор депутатам, которые выразили недоумение по поводу количества иногородних министров в созданном в регионе правительстве. – Я готов разговаривать, если вы считаете кого-то из членов правительства непрофессиональным или можете представить доказательства злоупотреблений»¹.

Депутаты также в очередной раз утвердили в качестве сенатора от администрации региона Д. Ф. Мезенцева, который занимал этот пост с 2002 г. Ряд депутатов высказали ему претензии, но А. В. Квашнин убедил их поддержать кандидатуру. Просьба была услышана, и за Мезенцева голосовали дружнее, чем за губернатора (со счетом 41 против 6 голосов). Во время перерыва присутствовавшие в зале депутаты сообщили журналистам, что полпред потребовал прекратить иждивенческие настроения и требования субсидий у федерального центра. И предложил каждому депутату заняться делом и для начала взять по леспромхозу, чтобы личным примером способствовать развитию отрасли².

Первыми шагами только что утвержденного главы региона стали урезание социальных программ в бюджете Иркутской области на 2009 г. и передача с муниципального уровня на областной налоговых поступлений от предприятий с упрощенной системой налогообложения, транспортного налога, налога на добычу полезных ископаемых и 5%-ного налога на доходы физических лиц. Последняя мера, по мнению Есипов-

¹ Долго ли умеючи // Expert Online. URL: <http://expert.ru/2008/11/24/esiputverd/>

² Лесоповал и телогрейки // Эксперт Сибирь. 2008. № 47. (1 дек.).

ского, отвечала сразу нескольким принципам новой экономической политики в Иркутской области. Во-первых, бюджет будет бездефицитным, во-вторых, финансовые ресурсы консолидируются на уровне субъекта РФ, откуда будут перераспределяться в муниципалитеты. Среди критиков проекта были депутаты А. С. Битаров и А. В. Романов.

Однако при поддержке 35 депутатов фракций «Единая Россия» и ЛДПР на третьем часу пребывания в должности губернатора Иркутской области Есиповский забрал из бюджетов крупных муниципалитетов (Иркутск, Ангарск, Шелехов, Братск и Усть-Кут) 3,8 млрд руб. Столько же времени понадобилось ему для того, чтобы радикально урезать большинство областных целевых программ социальной направленности. Это второй рекорд губернатора – после самого долгого в истории региона утверждения на должность¹.

После избрания губернатора произошло очередное реформирование правительства региона. Его возглавил губернатор, который стал главой кабинета министров. В составе правительства Иркутской области оказалось 12 министерств, 12 служб и 6 агентств. Губернатор также назначил двух первых заместителей – Сокола, курировавшего работу министерств, и Штонду, ответственного за «аппаратный блок», в состав которого вошли представительство правительства Иркутской области в Москве, администрация Усть-Ордынского Бурятского округа, департамент по обеспечению деятельности мировых судей, а также полномочный представитель губернатора в Законодательном Собрании, аппарат и управление делами губернатора и заместитель главы региона по взаимодействию с правоохранительными органами².

Блок, состоящий из министерств и ведомств, подразделялся на четыре части. Каждую подгруппу – финансовую, социальную и другие – курировали заместители председателя правительства Иркутской области.

В момент обнародования состава были назначены только два зама – по финансовым вопросам А. А. Ведерников, по социальным – А. П. Моисеев. Должность министра финансов временно замещал А. Ф. Зезуля. С 12 января 2009 г. его заменила Т. М. Поронова (также врио), а Зезуля стал ее замом. Полноценным министром она стала с июля 2009 г. и проработала в этой должности до октября 2010 г. Министром природных ресурсов и экологии временно была назначена О. Ю. Гайкова (проработавшая министром с мая 2009 по июнь 2011 г.). Должность министра лесного комплекса временно занял Л. А. Виниченко (с января 2009 г. министр).

Министерство культуры и архивов возглавил помощник председателя Законодательного Собрания Иркутской области В. В. Барышников (по август 2009 г.). А министром строительства и дорожного хозяйства Ир-

¹ Лесоповал и телогрейки ...

² Улыбина Ю. В Иркутской области раздали все портфели // Комсомольская правда. 2008. 12 дек.

кутской области стал Р. Н. Болотов, ранее возглавлявший администрацию г. Шелехова. Министерство экономического развития, труда, науки и высшей школы возглавил В. И. Пашков; министерство сельского хозяйства – Ю. С. Бажанов; министерство физкультуры, спорта и молодежной политики – Б. В. Пузыня; министерство образования – Н. П. Малявкина; министерство социального развития, опеки и попечительства – С. В. Круть, а министерство жилищной политики, энергетики, транспорта и связи – М. А. Кручинин, уроженец Новосибирска, до последнего времени являвшийся генеральным директором Красноярского энергосбытового предприятия.

Неожиданностью стало назначение на должность министра здравоохранения Ю. В. Олефира. Заслуженный врач РФ, кандидат медицинских наук, врач-уролог, он семь месяцев возглавлял комитет по охране здоровья населения Новгородской области. До этого полковник медицинской службы следил за здоровьем экипажей атомных подводных лодок Северного флота, участвовал в автономных плаваниях и даже проводил хирургические операции в океанских и морских глубинах¹.

Есиповский, выполняя свои обещания, предпринял активную деятельность по созданию новой региональной авиакомпании «Восточно-Западные авиалинии». Обязательства по созданию альтернативного перевозчика, которые были взяты Иркутской областью на Байкальском экономическом форуме, по его словам, к середине апреля 2009 г. были в основном выполнены. В работе над созданием нового перевозчика участвовали администрации Иркутской области и Красноярского края, а также госкорпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции. Правда, какова форма собственности новой компании, И. Есиповский не уточнил. Новая компания успела получить все необходимые регистрационные документы, заключила договоры на приобретение первых пяти самолетов Як-42. Но планировавшаяся дата начала полетов компании – апрель 2009 г. не была обеспечена. Авиакомпания была зарегистрирована в Иркутске, однако ее основная техническая база должна была размещаться в Красноярске, где имелось все необходимое для этого. По плану самолетный парк базировался в Иркутске и в Красноярске. Планировалось, что парк воздушных судов будет состоять из отечественных самолетов Як-42, Ту-204 (Ту-214) и в будущем – из МС-21. Предполагалось, что новый авиаперевозчик организует более 500 рабочих мест для инженерно-технического персонала и летного состава. «Восточно-Западные авиалинии» должны были выполнять региональные и ближние магистральные маршруты протя-

¹ Улыбина Ю. В Иркутской области ...

женностью до 1500–2000 км между региональными центрами Сибири и Дальнего Востока¹.

Планы и намерения Есиповского остались нереализованными. Он погиб в праздничную ночь на 10 мая 2009 г. в результате крушения вертолета «Белл-407» в урочище Малышкино на территории Прибайкальского национального парка. Вместе с Есиповским погибли все находившиеся на борту люди, в том числе первый зампред правительства региона Штонда².

Для региона год правления Есиповского ознаменован рядом больших потерь и разочарований: Иркутск лишился военного института (ИВВАИУ); долго решали вопросы по особой экономической зоне, а в итоге проиграли «сражение за Байкал» нашим соседям – Республике Бурятия, президент которой (а не иркутский губернатор) получил приз за второе место Байкала в конкурсе «Семь чудес России». В целом губернатор и его окружение были закрыты для жителей региона, если не считать за открытость тщательно выверенные ответы на «отфильтрованные» вопросы.

Вызывала симпатию позиция Есиповского по прекращению отравления Байкала стоками БЦБК, деятельность которого была временно остановлена, о чем давно мечтали, но вовсе не такими методами, на которые надеялись иркутяне. В плюс губернатору можно записать конструктивные отношения с региональным парламентом, успешное завершение работы над уставом объединенной области и вообще завершение объединительного процесса, включая выборы в Законодательное Собрание объединенной Иркутской области.

После случившегося несчастья иркутский парламент на своей внеочередной сессии 10 мая официально лишил погибшего губернаторских полномочий. С кандидатом в губернаторы Иркутской области президент должен был определиться до 11 июня. Временно исполняющим обязанности главы региона был назначен его первый заместитель С. М. Сокол. Не исключалось, что именно его кандидатура будет предложена депутатам областного Заксобрания для утверждения на посту губернатора³. Как бы свидетельством обоснованности этих предположений стало подписание 11 мая 2009 г. Президентом РФ Д. А. Медведевым указа о назначении С. М. Сокола временно исполняющим обязанности губернатора Иркутской области. Но 28 мая 2009 г. Президент РФ Д. А. Медведев, вопреки ожиданиям и опасениям многих, внес на рассмотрение ЗС Иркутской

¹ Вострикова Е. Игорь Есиповский: В Иркутске создается региональная авиакомпания // Вост.-Зап. авиалинии. URL: <http://www.rg.ru/2009/04/10/reg-enisey/avia-anons.html>

² Медведев выдвинул на пост Иркутского губернатора сенатора Мезенцева, «не услышав» полпреда. URL: http://sibir.rian.ru/politics/20090529/81791749.html_2.10.09

³ Рожкова Н. Иркутская аномалия ...

области кандидатуру заместителя председателя Совета Федерации Д. Ф. Мезенцева¹.

Как пояснили в Кремле, действующий порядок выдвижения кандидатов в губернаторы не обязывает президента руководствоваться исключительно предложениями полпредов. Пресс-секретарь Президента РФ Н. А. Тимакова, в свою очередь, объяснила решение последнего тем, что «Дмитрий Федорович долго работал в Совете Федерации от региона. Занимался различными проектами, в том числе Байкальским экономическим форумом. Он опытный политик и хорошо знает ситуацию в регионе»². По мнению большинства экспертов, в отличие от прежнего руководителя области, который считался выдвиженцем руководителя Ростехнологий С. В. Чемезова, очередной претендент на кресло иркутского губернатора не являлся кандидатурой госкорпораций. «У него довольно широкий круг связей. Мезенцев – человек с глубокими питерскими корнями, он давно знаком и с Путиным, и с Медведевым»³, – заявил гендиректор Агентства региональных исследований Р. Ф. Туровский. Такого же мнения придерживался политолог А. В. Кынев: «Это назначение вписывается в кадровую политику президента – назначать людей, отдаленных от региональных элит»⁴. Вполне возможно, федеральный центр просто, образно говоря, «устал» от длительного политического противостояния в Иркутске и решил поставить во главе региона действительно проверенного человека⁵.

Внеочередная сессия Законодательного Собрания, на которой произошло наделение полномочиями губернатора Иркутской области заместителя председателя Совета Федерации Дмитрия Федоровича Мезенцева, состоялась 8 июня 2009 г. Представление из Кремля пришло накануне. Внеочередная сессия началась в 15 часов, что объяснялось занятостью Мезенцева, участвовавшего в Санкт-Петербургском форуме. А перед сессией претендент на должность губернатора встретился со всеми фракциями в Заксобрании. Он ознакомился с аналитической запиской о ситуации в Иркутской области, которую подготовило правительство ре-

¹ Васильева А. Кому быть губернатором Приангарья? // СМ Номер один. 2009. 28 мая; Исполняющим обязанности губернатора Иркутской области назначен Сергей Сокол. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=283951> (дата обращения: 12.12.2013); Медведев выдвинул ... ; Обмен мнениями. URL: http://www.svobodanews.ru/content/transcript/1749929.html_24.09.09; Региональные стратегии ... ; Силантьева М. В. Гуманитарный аспект ... С. 89; Устав Иркутской области ...

² Иркутский губернатор в списках не значился А. Барахова [и др.] // Коммерсантъ. 2009. 29 мая. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1177760>

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Обмен мнениями ...

гиона. После этого его кандидатуру единогласно поддержали все 50 депутатов, присутствовавших на заседании¹.

Д. Ф. Мезенцев родился 18 августа 1959 г. в Ленинграде. В 1981 г. окончил Ленинградский институт инженеров железнодорожного транспорта. Трудился мастером цеха в одном из депо Октябрьской железной дороги, занимался комсомольской работой. В 1984–1990 гг. служил офицером в Советской армии, был сотрудником армейской печати. В 1990 г. избран депутатом Ленинградского городского совета, был руководителем пресс-центра совета и Ленгорисполкома. В 1991–1996 гг. – председатель комитета по печати и СМИ мэрии Санкт-Петербурга (в этот же период комитет по внешним связям мэрии возглавлял В. В. Путин). С 1996 г. – заместитель председателя Госкомитета РФ по печати. В ноябре 1999 г. стал президентом Центра стратегических разработок, который был одним из разработчиков экономической политики президента Путина. 16 января 2002 г. назначен представителем в Совете Федерации от администрации Иркутской области, с января 2004 г. – заместитель председателя СФ, курировал информационную политику и экономические вопросы.

Мезенцев являлся председателем правления делового совета Шанхайской организации сотрудничества. Является членом Союза журналистов СССР (России) с января 1988 г., кандидатом психологических наук (1998), с начала 2009 г. возглавлял кафедру политической психологии Санкт-Петербургского государственного университета, с ноября того же года стал профессором кафедры теории и практики журналистики Иркутского государственного университета² (на время пребывания в Иркутске).

У Мезенцева были все шансы встать над борьбой влиятельных бизнес-корпораций, ибо, с одной стороны, за годы работы он должен был всерьез разобраться в местной специфике, с другой – у него действительно имелись хорошие связи в Москве. Ряд экспертов отмечал, что он входил в ближний круг премьера³.

Незадолго до представления Д. Ф. Мезенцева президент объявил о новом порядке назначения губернаторов: в соответствии с ним теперь своих кандидатов представляла партия, победившая на выборах, – и в конце августа «Единая Россия» впервые внесла кандидатуры на пост губернатора Свердловской области по новой схеме. В случае с Мезенцевым процедура, задуманная для стимулирования политического соперничества и повышения престижности партий, была бы бессмысленной: все

¹ Наделять будут в следующий понедельник. URL: <http://irkutsk.aldana.ru/new/view/id/14356>; Дмитрий Мезенцев наделен полномочиями губернатора Иркутской области. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=291321&tid=69193>

² Дмитрий Мезенцев. URL: http://www.peoples.ru/state/governor/dmitriy_mezentsev; Мезенцев Дмитрий Федорович // Коммерсантъ. 2009. 29 мая; Региональные стратегии.

³ Анисимова А., Захаров М. Питерский «либерал» Мезенцев стал иркутским губернатором с третьим заходом. URL: http://www.polit.ru/news/2009/05/28/he.html_23.09.09

четыре имеющиеся в Законодательном Собрании фракции поддержали его кандидатуру. При назначении первых заместителей, депутаты продемонстрировали губернатору полную поддержку¹.

Достаточно быстро, в середине июня, новый руководитель Иркутской области обнародовал состав своего первого правительства. В него он назначил на должность своих первых заместителей Ю. В. Параничева, уже работавшего первым заместителем главы области в 2005–2008 гг., и депутата Законодательного Собрания Иркутской области А. С. Битарова. А С. М. Сокол покинул пост первого заместителя губернатора области.

Заместителем председателя правительства региона был назначен А. П. Моисеев, заместителем губернатора области – Ю. А. Гуртовой, министром экономического развития, труда, науки и высшей школы – В. И. Пашков, врио министра финансов – Т. М. Поронова. Все они и ранее занимали эти же должности. Окончательно правительство Иркутской области было сформировано к 10 августа 2009 г.²

Отставка первого заместителя главы правительства, одно время без пяти минут губернатора Сокола, и его соратников означала неудовлетворительную оценку деятельности группы «красноярцев», доминировавших в предыдущем правительстве. Собственно, «красноярцы» в данном случае – термин нарицательный, связанный, прежде всего, с биографией лидера группы С. М. Сокола. Красноярские чиновники, по мнению политического обозревателя Ю. В. Пронина, допустили немало ошибок, в том числе политических. Тут и перегибы в ходе осенних выборов в Законодательное Собрание, и чрезмерное давление на муниципальные образования, и тяга к манипуляциям с областным имуществом, и более чем странный конкурс в начале апреля по распределению федеральных денег на жилищное строительство. Как итог, большинство населения относилось к Соколу с безразличием, а за внешней покорностью региональной элиты скрывалось жесткое неприятие³.

Губернатор в начале своей работы казался единственным руководителем, который одновременно: видел в комплексе главные проблемы области, формулировал способы их разрешения и предпринимал конкретные действия. Например, 4 августа 2009 г. Президент РФ подписал указ о праздновании 350-летия основания Иркутска. В этот же день, во время визита в Иркутск председателя правления Сбербанка России Г. О. Грефа, Д. Ф. Мезенцев подписал с ним соглашение о сотрудничестве между

¹ Демин В. Эти три месяца определили стиль и методы работы иркутского губернатора. URL: http://news.babr.ru/?IDE=80954_2.10.09

² Огнева М. 100 губернаторских дней Дмитрия Мезенцева // Областная. 2009. 16 сент.; Сергей Сокол нашел новую работу. URL: http://www.vg-news.ru/news-sergei-sokol-nashel-novuyu-rabotu_2.10.09; Эксперты: Сокол для Иркутска – вопрос более неактуальный. URL: http://nsk.sibnovosti.ru/articles/78147_2.10.09

³ Пронин Ю. В режиме ожидания ...

банком и правительством области. На его основе Иркутской области в Сбербанке России был открыт лимит на 5 млрд руб., долгосрочный и с возможностью увеличения. Планировалось сотрудничество с ним в реализации областных программ «Молодым семьям – доступное жилье» и «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Иркутской области», предполагалось сотрудничество по выпуску государственных областных облигаций, их гарантированному размещению и последующему управлению кривой доходности.

Одновременно планировались и социальные обязательства: продолжение строительства здания Байкальского филиала Сбербанка России в Иркутске, реконструкция набережной р. Ангары, оказание помощи двум специальным детским интернатам, участие в реконструкции исторически значимых объектов и восстановлении Московских ворот в рамках подготовки к празднованию 350-летия Иркутска. Суммарный эффект для бюджета области (за счет того, что деньги обернутся несколько раз) по самым грубым прикидкам предполагался от несколько сотен миллионов до 1–2 млрд руб.

21 августа 2009 г. Мезенцев заявил об увеличении финансовой поддержки малому и среднему бизнесу на 30 млн руб. Он планировал создать гарантийный фонд и евроинфокорреспондентский центр, оказывающий информационную и консультационную помощь в сфере продвижения продукции, производимой в регионе, на зарубежные рынки¹.

Правительство Мезенцева занялось долгосрочным планированием развития региона. И 9 сентября 2009 г. оно поделилось с депутатами ЗС новыми идеями о том, как должен развиваться регион до 2020 г. Эти идеи в итоге должны были лечь в основу Стратегии социально-экономического развития Иркутской области до 2020 года. Как оказалось, эти «новые» планы фактически не отличались от тех, которые разрабатывались при губернаторе Тишанине, и были забракованы пришедшим ему на смену Есиповским, посчитавшим, что в кризисные годы требуется новый подход к развитию Приангарья.

Как и в первом варианте стратегии, в планах разработчиков обозначались четыре основные зоны опережающего развития. Первая – вдоль Транссиба с центром в Иркутске. По планам чиновников, здесь был должен появиться целый кластер инновационных производств и нанотехнологический центр. Вторая зона – Северо-Сибирский индустриальный пояс, включающий территории БАМа. Глубокая переработка природных ресурсов определялась ее главным направлением. Среди проектов, на которые делалась ставка, – строительство автомагистралей «Виллой», Усть-Илимск – Чемдалск – Ванавара, объединение иркутской и якут-

¹ Демин В. Эти три месяца ... ; Огнева М. 100 губернаторских дней ...

ской энергосистем, газификация региона, развитие газогенерации на попутном газе и газохимии на базе месторождений Ковыктинской площади. Третья зона прилегала к Байкалу, ее развитие иркутские власти связывали с созданием особой экономической зоны туристического типа. Четвертая – сельскохозяйственные районы области, которые должны обеспечивать продовольственную безопасность региона. От прежнего варианта презентованный проект отличался отсутствием планов по созданию агломерации на базе городов Иркутска, Ангарска и Шелехова. Стратегия социально-экономического развития Иркутской области, по плану Мезенцева, должна была быть принята в 2010 г. Однако вопрос о том, кто займется ее подготовкой, в том момент остался открытым¹. После отставки Мезенцева данная стратегия была вновь «положена под сукно».

Затем у губернатора Мезенцева начались проблемы и неудачи. Первой крупной проблемой стала история с отставкой мэра В. В. Якубовского, вернее, с последующим выдвижением на эту должность в конце 2009 г. мэра Братска С. В. Серебренникова². Именно с этого времени стали набирать обороты разногласия Д. Ф. Мезенцева с местной политической элитой.

Негативный эффект от выборов мэра усилился дополнительными обстоятельствами, свидетельствовавшими, по мнению оппонентов губернатора, о его недальновидности. Во-первых, в период, предшествующий выдвижению кандидата в мэры Иркутска, шло активное обсуждение потенциальных кандидатур, которых насчитывалось около десяти. С одной стороны, среди них не было бесспорного лидера, но, с другой стороны, степень антагонизма между ними была не столь высокой, чтобы не сплотить местную элиту вокруг единого кандидата из числа публично обсуждаемых претендентов. Однако Мезенцев предпочел уклониться от открытого «кастинга», а в сугубо закрытом режиме сделал ставку на иногороднего кандидата, фамилия которого не фигурировала при обсуждении. Тот факт, что губернатор не смог увязать корпоративную подоплеку выдвижения Серебренникова с публичностью процесса, свидетельствовал об отсутствии у главы области политического опыта.

Во-вторых, выдвижение губернаторского кандидата в мэры Иркутска фактически проходило под лозунгом «Кого назовем, тот и будет», демонстрирующим пренебрежение к избирателям как Иркутска, так и Братска. Иначе трудно объяснить, зачем для руководства Иркутском был предложен пусть и успешный, но иногородний мэр, да еще и избранный в Братске на второй срок за два с половиной месяца до выдвижения в Иркутске. Учитывая особенности населения областного центра, это был еще

¹ Павлова А. Плохо забытое старое // Коммерсантъ (Иркутск). 2009. 10 сент.

² Губернатор Мезенцев и город Иркутск: история ошибок. URL: <http://www.altairk.ru/component/content/article/34-2012-01-29-07-52-11/846-2012-04-15-06-11-59> 15.04.2012

один не до конца продуманный шаг. Все это привело в марте 2010 г. к поражению Серебренникова, избранию В. И. Кондрашова и к возникновению административного кризиса в Братске¹.

Губернатор, проиграв, не стал искать компромисса, что привело к натянутости отношений между Мезенцевым и Кондрашовым, причем это обстоятельство приняло затяжной, хронический характер. И лишь переход проекта «Иркутская слобода» (130-й квартал) в практическую плоскость привел к частичной координации усилий. Но и здесь губернатор на этапе обсуждения проекта не попытался добиться консолидации местной элиты вокруг этой инициативы. Далее события развивались по накатанному сценарию: волевые, директивные действия главы региона и отстраненность местных управленцев и бизнесменов. Показательна и ситуация с идеей мэра провести чемпионат мира по хоккею с мячом 2014 г. в Иркутске. Эту инициативу мог проявить губернатор, но не проявил. Но после того как инициатором выдвижения идеи стал Кондрашов, начались попытки перехватить инициативу².

С этого момента влияние губернатора фактически определялось и ограничивалось его административным ресурсом. Он стал уступать оппозиции, но за счет связей на федеральном уровне ему удавалось блокировать прохождение нежелательной информации о положении дел в регионе «наверх». Единственным информационным каналом, представляющим реальную проблему для главы Приангарья, оставалось региональное отделение «Единой России». Оно обладало определенным влиянием на федеральном уровне и одновременно было оппозиционно настроено к губернатору.

Пытаясь переломить ситуацию, Д. Ф. Мезенцев активизировал кадровую политику: в начале 2012 г. назначил себе одного советника и уволил двух министров, а также подписал указ о назначении сразу трех заместителей. Одним из них стал бывший коллега Мезенцева по Совету Федерации А. Я. Школьник. Министр имущественных отношений Приангарья М. Н. Карасев был освобожден от занимаемой должности и одновременно с этим назначен советником губернатора. Министру экономического развития, труда, науки и высшей школы и зампреду правительства Иркутской области С. Д. Анিকেеву пришлось уступить свою должность И. Н. Корнееву. Но при этом Анিকেев остался заместителем председателя правительства Иркутской области³. В августе 2011 г. лишился должности министр здравоохранения региона Г. М. Гайдаров, с которым губернатор в течение двух лет строил совместные планы и проекты⁴.

¹ Губернатор Мезенцев и город ...

² Там же.

³ Иркутский губернатор Мезенцев назначил своим заместителем бывшего ведущего детской телепрограммы «Шпаргалка» // Тайга.info. URL: <http://tayga.info/news/2012/01/26/~106729>

⁴ Ни шагу вперед! // Руспрес «Сибинфо». URL: <http://rospress.com/government/9097>

Серьезной проблемой для региона и его руководства являлось сельское хозяйство. Примером тому является ситуация с аграрными инвестиционными проектами. Аграрный сектор Иркутской области не первый год являлся пасынком регионального бюджета: всегда находились статьи, требующие большего внимания. Но даже те деньги, которые перепали селянам, в силу существовавшей некомпетентности регионального правительства осваивались крайне неудачно. Депутаты областного парламента одобрили выделение в сферу АПК 330 млн руб., а в августе настоятельно попросили объяснить, когда же начнут осваиваться эти средства, но ответ потерялся между министерством экономического развития, минфином и минсельхозом. Тогда губернатор решил проблему хирургическим способом: вскоре с формулировкой «в связи с окончанием срока контракта» был уволен министр сельского хозяйства. Причем это был уже второй министр сельского хозяйства за время правления Мезенцева и его же назначенец¹.

Не сложились отношения губернатора и с лидерами областной организации «Единой России». Во время апрельского визита президента Медведева в Иркутск Мезенцев, в нарушение традиций и неписаных правил, не включил в список встречающих ряд региональных руководителей. Вместе с губернатором в аэропорту президента встречали руководители только нескольких структур: ФСБ, МВД, главный федеральный инспектор по региону и еще некоторые. К президенту не были допущены ни председатель ЗС Берлина, ни мэр Иркутска Кондрашов, ни один из ключевых региональных депутатов. А в процессе самого визита президента в Иркутск доступ к нему представителей местного самоуправления и депутатского корпуса был попросту заблокирован. Это, соответственно, вызвало у местной элиты негативную реакцию².

Оценка деятельности Мезенцева была дана его же единомышленниками. Сразу после провальных выборов мэров Иркутска и Усть-Илимска губернатора сместили с весьма престижной при тогдашнем политическом раскладе должности сопредседателя общественной организации сторонников партии «Единая Россия». Все это приводило к снижению эффективности принимаемых губернатором решений и способствовало тому, что их исполнение «вязло» в недружественной среде местной элиты³.

В июле 2011 г. Д. Ф. Мезенцев, фактически подыгрывая местной политической элите, отказался возглавить региональный список «Единой России» на выборах депутатов Госдумы РФ шестого созыва, объяснив

¹ Ни шагу вперед!..

² Когда свергнут губернатора Мезенцева? // Народный контроль Сибири. URL: <http://narodcontrol.org/23-mai-2011/arkhiv-nomerov/23-mai-2011/kogda-svergnut-gubernatora-mezentceva> (дата обращения: 17.12.2013).

³ Иркутские альтернативы // АЛТАИР. URL: <http://www.altair.ru/component/content/article/34-2012-01-29-07-52-11/1196-2012-05-13-10-24-58>

свой отказ тем, что не собирается становиться парламентарием и намерен продолжить работу на посту губернатора. Это дало возможность аналитикам считать, что Мезенцев не был включен в список из-за своего низкого рейтинга в области и ряда чувствительных поражений, которые при нем потерпела ЕР на региональных выборах.

Снижение поддержки губернатора центром для его региональных оппонентов стала очевидной в конце сентября 2011 г., когда президент Д. А. Медведев и глава МЧС С. К. Шойгу подвергли критике действия администрации Иркутской области по тушению лесных пожаров в городской черте и окрестностях Братска. Как писали СМИ, из-за бездействия местных и региональных чиновников («Пожары тушили только 12 человек», – отмечала «Новая газета») жители города более десяти дней страдали от едкого дыма. Всего на территории города и района с 17 сентября по 6 октября было зарегистрировано 85 лесных пожаров общей площадью более 6 400 га. Вполне ожидаемо Д. Ф. Мезенцев 30 сентября отправил в отставку исполняющего обязанности главы администрации Братска А. А. Туйкова за недостаточную активность в ликвидации пожаров¹.

Возможно, основной причиной организационных слабостей губернатора Мезенцева являлось отсутствие у него эффективной команды. Это было свойственно всем губернаторам-«варягам», возглавлявшим регион. Все его попытки сформировать полноценную команду потерпели фиаско. С одной стороны, ему практически не удалось наладить деловое партнерское сотрудничество со сформировавшимся за постсоветский период местным кадровым корпусом, с другой – «варяги», которых призывал Мезенцев в Иркутскую область на государственную службу, быстро покидали «бунташный» регион.

Взаимодействие с местной элитой Мезенцев выстраивал не как с партнерами, а как с исполнителями воли губернатора. Партнерство губернатор предпочитал вести с московскими управленцами. А подчеркнутая близость Мезенцева к высоким правительственным кругам отдаляла его от местных политиков и деловых кругов. Понятно, что московские кадры в определенных секторах управления более компетентны. Тем не менее они практически не знают существующие политические и экономические расклады региона. Как отмечали эксперты, компетентно посоветовать губернатору, как себя правильно вести в той или иной критической ситуации, элементарно было некому. Отсюда нередко выбирались ложные ориентиры, и чем дальше, тем больше этот процесс становился зримым и очевидным для всех. Местные политики, разбирающиеся в ситу-

¹ Дмитрий Мезенцев ...

ации, но обиженные пренебрежением к себе, «встали в позу». И их можно было понять, отношение к ним уже третьего губернатора не менялось¹.

Доказательством неполного понимания губернатором ментальности жителей Прибайкалья стала его позиция по вопросу БЦБК. Социальная идентичность иркутян сформирована отношением к байкальской теме. Озеро Байкал не только самая чистая вода – это символ Иркутской области, ее святыня. Похоже, глубины этого вопроса Д. Ф. Мезенцев не осознал. При нем вновь заработал Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат. Конечно, Мезенцев – заложник федерального постановления по его пуску. Но так прямолинейно проводить в жизнь это решение, как это делал губернатор, означало подорвать веру в себя как гаранта защиты гражданских прав иркутян. В Иркутской области рейтинг оз. Байкал намного выше рейтинга любой региональной власти.

Когда 13 февраля 2010 г. в Иркутске тысячи человек вышли на акцию протеста против загрязнения Байкала, губернатор организовал другой митинг, под лозунгом «За продолжение работы БЦБК». На губернаторский митинг подвезли около трех сотен студентов и рабочих русаловских предприятий. И какой отзыв у иркутян о губернаторе после этого можно было ожидать, если, по социологическим данным, 73 % населения областного центра выступали за остановку БЦБК? Губернатор это не учел, когда хотел помочь правительству в решении проблем с комбинатом и проживающим в г. Байкальске населением, а в итоге обострил их и дискредитировал себя. Мало того, когда решение премьера позволило начать работу комбинату, Серый дом начал наступление на экологов, даже не предприняв попытки поиска компромиссов. А ведь хорошо известно, какое место занимают экологи в общественной жизни региона².

Согласно мониторингу фонда «Петербургская политика», уже на начало мая 2010 г. у Мезенцева в активе скопилось избыточное количество конфликтных ситуаций. В их числе – поражение кандидатов «Единой России» на выборах мэров Иркутска и Усть-Илимска, непринятие экологами и общественностью возобновления работы Байкальского ЦБК, критика президентом задолженности по зарплате перед бюджетниками, требования коммунистов об отставке главы Ангарска, критика со стороны заместителя председателя Правительства РФ Д. Н. Козака за сбой в подготовке к зиме, конфликт вокруг заявления об отставке вице-губернатора А. С. Битарова, критика за отставание в обеспечении жильем ветеранов войны и др. По результатам рейтинга Мезенцев вошел в число

¹ Губернатор Иркутской области получил максимальный рейтинг конфликтности // Сибинформ.ком. URL: http://sibinform.com/index.php?option=com_content&task=view&id=5849&Itemid=2; Казарин В. Н. Сибирь в начале XXI в. ... С. 249; Сто дней одиночества ...

² Киселев В. Губернатор Иркутской области получил максимальный рейтинг конфликтности. URL: http://sibinform.com/index.php?option=com_content&task=view&id=5849&Itemid=2 (дата обращения: 17.12.2013); Губернатор Иркутской области ...

шести российских губернаторов, получивших максимальный балл по конфликтности стиля управления¹.

Не добавили авторитета и влияния губернатору и проведенный им VII Байкальский международный экономический форум (2011 г.), и основная (губернаторская) часть празднования 350-летия Иркутска. По мнению экспертов, бросался в глаза невысокий уровень ВИП-представительства: не приехали ни президент, ни председатель правительства. Из федеральных министров участвовал только министр регионального развития В. Ф. Басаргин. Руководитель Администрации Президента РФ С. Е. Нарышкин приехал для участия в юбилейных мероприятиях как глава оргкомитета. Скорее, протокольным стало присутствие на форуме и полномочного представителя Президента РФ в СФО В. А. Толоконского. Отсутствовал губернатор Красноярского края. Не приехали постоянные участники БЭФа – министр транспорта И. Е. Левитин и министр природных ресурсов Ю. П. Трутнев, руководство Минэнерго и Минпромторга. Скучным было и представительство российского парламента. Исключение – первый зампред Совета Федерации А. П. Торшин. Несмотря на участие З. Д. Смушкина (группа «Илим»), С. В. Чемезова (Ростехнологии), В. Ф. Вексельберга («Сколково») и О. В. Дерипаски (РУСАЛ, «Базовый элемент»), бизнес был представлен не в полном объеме – не было первых лиц столь важных для региона компаний, как Газпром, Роснефть, РЖД и «Норильский никель»².

Нет оснований считать, что Д. Ф. Мезенцев не был преисполнен желания реально улучшить ситуацию в Иркутской области в лучшую сторону и содействовать росту уровня жизни ее жителей. Но ему, как и двум его предшественникам, не удалось выстроить отношения с местными элитами. Это стало главной проблемой для него и для вверенного ему региона. Попытки губернатора добиться лояльности к себе групп интересов закончились не слишком удачно. Основой для их консолидации стал вердикт о целесообразности замены губернатора Иркутской области. Последним штрихом к негативному имиджу губернатора стала явно не им инспирированная и плохо организованная попытка баллотироваться в Президенты России.

Авторы рейтинга, подготовленного фондом «Петербургская политика» и коммуникационным холдингом «Минченко Консалтинг», указывали сразу на несколько проблем губернатора. Эксперты упоминали низкую популярность Мезенцева и пришедшиеся на последний год его управления регионом скандалы, просочившиеся на федеральный уровень. Позиции Мезенцева пошатнула история вокруг выборов мэра Братска: жители проголосовали за коммуниста А. В. Серова, однако вскоре после

¹ Губернатор Иркутской области ...

² Петров А. Иркутская область в 2011 г. URL: <http://monitoring.camegie.ru/2012/01/analytics/petrov-2011/>

вступления в должность тот был арестован и уволен. Осенью все в том же Братске произошли пожары; жители жаловались на бездействие властей и обвиняли их в попытке замолчать происходящее. В июне 2011 г. Мезенцев оказался опосредованным участником скандала вокруг «ДТП с мигалкой»: когда машина, закрепленная за губернатором, сбила в Москве прохожего на пешеходном переходе. Впоследствии против водителя машины возбудили уголовное дело¹.

К концу срока пребывания Мезенцева в должности губернатора в Иркутской области сложилось несколько параллельных и почти равносильных центров внутрирегионального влияния. Это, прежде всего, губернатор Мезенцев и его окружение; сегмент местной элиты, аффилированный с губернатором, был относительно невелик, а его состав носил, скорее, случайный характер. Другой центр был представлен руководством ИРО «ЕР», где секретарем политсовета являлся председатель совета директоров АО ФСК «Новый Город», бывший первый заместитель председателя правительства области А. С. Битаров; в эту же группу входило большинство членов президиума политсовета регионального отделения ЕР. Третьей силой, по мнению аналитиков, являлось руководство Законодательного Собрания и фракции ЕР в Заксобрании, в котором ключевую роль играли председатель Законодательного Собрания Л. М. Берлина, вице-спикер Г. Н. Нестерович, депутат (и экс-спикер Собрания), председатель совета директоров ОАО «Саянскхимпласт» В. К. Круглов, председатель бюджетного комитета Заксобрании С. В. Курилов. К четвертому центру тяжести эксперты причисляли мэра Иркутска В. И. Кондрашова и депутатов городской думы областного центра, представляющих фракцию ЕР, но в то же время менее аффилированных с руководством ИРО ЕР, чем фракция ЕР в Заксобрании. Особым центром влияния являлись вертикально интегрированные компании, работающие на территории Иркутской области: демонстрировавшие по отношению к губернатору относительно нейтральную позицию (ОАО «Роснефть» и «Илим»); скорее негативную – ВСЖД; и позитивную («Базовый элемент» и РУСАЛ, включая ОАО «Иркутскэнерго»)². Условное равновесие этих центров превратило область в сложноуправляемый регион.

Губернатор Мезенцев был неординарной личностью, ориентированной на общественно полезную деятельность, обладавшей широким кругозором, пониманием перспектив и ощущением болевых точек. Как отмечают эксперты, он проявил себя как ищущий, легко воспринимающий новое и оригинальное и, в свою очередь, немстительный человек³. Д. Ф. Мезенцев пытался стать сопричастным к байкальской теме и в августе

¹ Путин сыграл в «двадцать одно». URL: http://www.gazeta.ru/politics/2012/05/18_a_4592305.shtml

² Петров А. Иркутская область ...

³ Королев С. Иркутская область: войны креатива. URL: <http://bg-irkutsk.livejournal.com> 22.09.2011

2010 г. вместе с министром финансов РФ А. Л. Кудриным посетил научно-исследовательскую экспедицию «Миры на Байкале». Ее сотрудники с 2008 г. исследовали состояние экосистемы водоема, животного и растительного мира, тектонические процессы на дне озера. В ходе поездки они совершили погружение на дно Байкала на глубоководном аппарате «Мир-1», где в составе научного экипажа изучали животный мир озера и провели отбор образцов грунта. Губернатор своевременно поддержал протест иркутян против решения мэрии, выступил в защиту Кайской реликтовой рощи и против сноса их домов, благодаря чему природный резерват был спасен¹.

При нем был сдан в эксплуатацию автомобильный мост через р. Ангара длиной в 1615 м, к 350-летию Иркутска открыли его третью очередь. Кроме этого моста построили 25-километровую объездную дорогу с удобной современной развязкой. Под Новый год в Свердловском районе города в испытательном формате открыли Ледовый дворец и новое здание библиотеки им. Молчанова-Сибирского. Мезенцев привлек на их строительство 400 млн руб. Минкультуры РФ. Было начато сооружение жилого комплекса «Иннокентьевская слобода». Открылись новая больница в райцентре Куйтун и перинатальный центр в Усть-Ордынском. По его инициативе и при его личном участии был реконструирован исторический центр города.

Благодаря его позиции в области введена практика выделения материнского капитала на семью с более чем двумя детьми, запущена система премирования педагогов. Он активно работал над программой совершенствования ЖКХ и др. Его внимание к использованию бюджетных средств и грамотному применению банковских технологий позволило уменьшить госдолг области с 12 до 4,5 млрд руб. За областью практически не осталось долгов. В 2012 г. гасились облигации, размещенные в 2009 г. его предшественником, действовали 83 программы развития².

Региональные политики и политологи разошлись в оценках работы Д. Ф. Мезенцева на посту губернатора Иркутской области: одни считают, что он смог «продвинуть» регион и привлечь инвестиции, другие заявляют, что экс-руководитель области действовал исключительно в интересах Москвы.

По мнению вице-спикера Заксобрания Иркутской области Г. В. Истомина, «Мезенцев сделал для региона достаточно много. Он продвинул регион на российском уровне, смог отладить бюджетную политику: при-

¹ Вертинская Е. Губернатор Приангарья спасет Кайскую реликтовую рощу. URL: //bg-irkutsk.livejournal.com; Министр финансов РФ Алексей Кудрин и губернатор Иркутской области Дмитрий Мезенцев совершили в воскресенье погружение на дно Байкала // РИА Новости. URL: <http://rpn.gov.ru/node/1628>

² Два года с Мезенцевым. URL: <http://vvvig.Livejournal.com/87612.html?thread=6421052> February 16th, 2012; РИА Новости. URL: <http://ria.ru/society/20120518/651897506.html#ixzz2ktBkMgHI>

влек федеральные средства, при его участии Иркутск достойно отпраздновал в 2011 г. свое 350-летие. Наконец, при Мезенцеве в целом социально-экономическое положение региона улучшилось»¹. Вместе с тем он признал, что при назначении в 2009 г. Мезенцеву не хватало опыта хозяйственника, но отметил, что он во все детально вникал и во всем разбирался.

Политтехнолог, президент компании «Инфо-сфера Консалт» В. А. Леонтьев считает Мезенцева сильным человеком и опытным политиком. Но «методы его управления и руководства непосредственно Иркутской областью не соответствовали стратегическому развитию этого региона»².

Эпилогом этого губернаторства стало обращение Д. Ф. Мезенцева в апреле 2012 г. к президенту с просьбой об отставке. 18 мая Президент РФ В. В. Путин подписал указ о досрочном прекращении полномочий губернатора Иркутской области Мезенцева³. Мезенцев стал 21-м губернатором в стране, которого сменили с начала 2012 г. Масштабные кадровые изменения были проведены в преддверии вступления в силу закона о выборах губернаторов, начинающего действовать с 1 июня 2012 г. Это дало президенту возможность назначить нового иркутского губернатора.

Что касается дальнейшей судьбы и карьеры Д. Ф. Мезенцева, то она сложилась вполне удачно. 6–7 июня 2012 г. в Пекине состоялось заседание совета глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Главы государств саммита организации в Пекине приняли решение освободить Мезенцева от должности руководителя делового совета и назначить его генеральным секретарем ШОС. Он был выдвинут кандидатом на пост генсека на безальтернативной основе, на срок работы в этой должности с 1 января 2013 г. по 31 декабря 2015 г.⁴ 30 апреля 2019 г. Президент РФ В. В. Путин назначил председателя комитета Совета Федерации по экономической политике Д. Ф. Мезенцева послом России в Белоруссии. 19 марта 2021 г. указом президента он был освобожден от занимаемой должности. В тот же день Мезенцев назначен Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко государственным секретарем Союзного государства России и Белоруссии.

Как упоминалось выше, 23 апреля 2009 г. был принят Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной

¹ Политики разошлись в оценках работы Мезенцева на посту губернатора // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20120518/651884236.html>

² Незамятный И. Мезенцев пожелал уйти сам // МК.РУ. URL: <http://www.mk.ru/politics/article/2012/05/18/705057-mezentsev-pozhelal-uyti-sam.html>

³ Губернатор Иркутской области Д. Мезенцев досрочно ушел в отставку. URL: <http://top.rbc.ru/politics/18/05/2012/650942.shtml>

⁴ Бывший губернатор Иркутской области Мезенцев стал генсеком ШОС. URL: http://www.gazeta.ru/politics/news/2012/06/07/n_2378037.shtml 07.06.2012.

власти) субъекта Российской Федерации». В соответствии с этим указом был введен новый порядок выдвижения кандидатур на должность глав субъектов РФ. Суть новшества состояла в значительном повышении роли политических партий в этом процессе. Партия, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов на выборах в законодательный (представительный) орган субъекта, получила право выдвигать кандидатов на должность главы субъекта РФ и предлагать их на утверждение президенту¹.

Это нововведение не изменило сущности назначения губернаторов, общественное мнение страны однозначно было ориентировано на всенародное избрание двух ключевых фигур в современной российской властной пирамиде: президента и губернатора. Поэтому 22 декабря 2011 г. Президент РФ Д. А. Медведев, выступая с ежегодным посланием Федеральному Собранию, предложил осуществить комплексную реформу российской политической системы, в частности проводить выборы глав регионов прямым голосованием. Идея возврата к прежней системе выборов также была 15 декабря озвучена премьером Путиным.

16 января 2012 г. Д. А. Медведев внес в Госдуму законопроект, который вернул россиянам право напрямую выбирать глав своих регионов на срок до пяти лет, а политическим партиям – выдвигать кандидатов в губернаторы. Принятый закон вступал в силу с 1 июня 2012 г.

Этот закон в значительной степени восстановил практику 1990-х гг., когда губернаторы избирались населением региона и были ему подотчетны. Главы регионов в России в период после 2004 г. стали получать свой пост не на выборах, а путем назначения на должность. При этом в российском губернаторском корпусе произошли два ключевых изменения. Первое – это возрастание числа назначаемых администраторов – губернаторов-«варягов» – выходцев из совершенно других регионов. Второе – рост числа руководителей, оказавшихся губернаторами волею судеб после работы на федеральных постах.

До этого реформирования в России будущие губернаторы начинали свою карьеру в регионах, иногда прямо в региональной администрации, но в любом случае их жизнь была связана с регионом, губернатором которого на каком-то ее этапе они становились. В 1990-х гг. пост губернатора часто был предельной точкой политической карьеры регионального политика или чиновника. Покинуть этот пост означало либо завершение политической карьеры, либо выход на пенсию.

Из-за перехода на новый принцип избрания во главе многих регионов оказались люди с другой судьбой и другими личными карьерными устремлениями, иной траекторией развития карьеры. Это, в свою оче-

¹ Порядок и процедура назначения и снятия губернаторов в России // РИА Новости. URL: <http://ria.ru/spravka/20110225/338705499.html#ixzz2jqz58JE1>

редь, не могло не привести к нескольким важным изменениям. В-первых, трансформировались стимулы губернаторов. Для «варягов» назначение губернатором – это не конечная точка карьеры, а лишь промежуточный этап. Оказавшись в регионе на недолгое время, назначенцы предпочитали сконцентрироваться на изъятии ренты, демонстрируя при этом полную политическую лояльность центру. Чтобы затем, как только период их работы в регионе закончится, перейти на новое желаемое место работы¹.

1.3. ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД К ИНСТИТУТУ ВЫБОРНОСТИ ГУБЕРНАТОРОВ

Организационная и организаторская деятельность главы области

За несколько дней до вступления в силу закона о прямых выборах глав субъектов Федерации, 18 мая 2012 г., В. В. Путин назначил на пост и. о. губернатора Приангарья Сергея Владимировича Ерощенко², уроженца г. Черемхово, сына шахтера.

Затем, в соответствии с процедурой, президиум генерального совета партии «Единая Россия» 23 мая 2012 г. представил президенту три кандидатуры на пост губернатора Иркутской области. Это были ректор БГУЭП М. А. Винокуров, главный федеральный инспектор в Иркутской области, представитель Президента РФ в Иркутской области П. А. Огородников и врио губернатора Иркутской области С. В. Ерощенко³. Президент рекомендовал Ерощенко, и 29 мая 2012 г. на внеочередной сессии Заксобрания региона депутаты утвердили С. В. Ерощенко в должности губернатора. Высокая степень поддержки Ерощенко была обеспечена в том числе его беспартийным статусом, благодаря чему он получил голос и фракции «Справедливая Россия»⁴.

Сразу после объявления результатов голосования состоялась инаугурация нового губернатора. Он принес присягу, вступил в должность, прервав практику назначения «варягов» на губернаторский пост в Иркут-

¹ Либман А. Какие губернаторы эффективны в России? URL: <http://www.ecpol.ru/syuzhety/633-kakie-gubernatory-effektivny-v-rossii.html>

² Оболенский С. «Золотые яйца» Сергея Ерощенко // Собеседник. URL: <https://sobesednik.ru/politika/20140729-zolotye-yayca-sergeya-eroshchenko> (дата обращения: 01.05.2021).

³ Названы кандидаты на пост губернатора Иркутской области // IRK.ru. URL: <http://www.irk.ru/news/20120523/candidates/> (дата обращения: 01.05.2021).

⁴ Попов А. Местный бизнесмен Сергей Ерощенко утвержден на посту губернатора Иркутской области // ЭКСПЕРТ. URL: <http://expert.ru/2012/05/29/mestnyiy-biznesmen/> (дата обращения: 25.05.2021).

ской области. Знаменательно, что на сессии в качестве почетного гражданина региона присутствовал Б. А. Говорин, с легкой руки которого когда-то новый губернатор вошел в состав региональной элиты. С. В. Ерошенко не был новичком в политической жизни и бизнесе области. Его стремительному избранию на высший пост в регионе предшествовали интересные события. В частности, в конце июля 2011 г., не выходя официально из партии «Единая Россия», он возглавил Иркутское региональное объединение партии «Правое дело». Но пробыл в этой должности недолго и вышел из партии в сентябре 2011 г., став доверенным лицом М. Д. Прохорова, когда тот баллотировался на пост Президента РФ. Согласие на возвращение в «Единую Россию» С. В. Ерошенко дал после того, как 18 апреля 2012 г. в Сочи прошла его встреча с В. В. Путиным, которая была посвящена социально-экономическому положению региона¹.

С. В. Ерошенко – крупный по иркутским масштабам предприниматель. Братья Николай и Сергей Ерошенко создали в 1994 г. холдинг «Истлэнд». Но до 2000 г. в истории холдинга ничего выдающегося не произошло. Затем свершилось чудо, и за пять лет была создана авиакомпания «Ангара», в состав «Истлэнда» вошли ОАО «Восточно-Сибирское речное пароходство», гостиницы «Иркутск» (бывший «Интурист») и «Байкал» (Листвянка), созданы ЗАО «Фудлэнд», вертолетная компания «ИркутсАвиа», построены круизный флот на Байкале и горнолыжный комплекс «Истлэнд»².

С. В. Ерошенко в партийном плане дорос до статуса члена регионального политсовета «Единой России», но в июле 2010 г. вышел из его состава. И совершенно неожиданно 15 июля 2011 г., официально не выходя из ЕР, он, как уже упоминалось, стал председателем регионального отделения «Правого дела», а потом и доверенным лицом М. Д. Прохорова как кандидата в президенты. После президентских выборов Ерошенко объявил о выходе из «Правого дела». Летом 2013 г. М. Д. Прохоров заявил, что по-прежнему считает своим соратником иркутского губернатора Ерошенко. И вот, после разговора с президентом Путиным весной 2015 г. о досрочных выборах губернатора Иркутской области, он пришел в «Единую Россию» за поддержкой. Партия перебежчика поддержала, но, как оказалось, заявления Ерошенко о выходе из «Правого дела» не существует³.

¹ Ерошенко Сергей Владимирович // SPORTBAIKAL. URL: <http://sportbaikal.ru/people/7450-eroshhenko-sergej-vladimirovich> (дата обращения: 14.05.2021); Иванов А. Губернатор Ерошенко «переметнулся» к единороссам // Утренние новости. URL: <http://www.utronews.ru/politics/001366878254508/> (дата обращения: 01.05.2021).

² Беляков Н. Беспринципность партии власти на примере Иркутска // Версия. URL: <https://versia.ru/sergej-eroshhenko-i-ego-somnitelnyj-vklad-v-istoriyu-edinoj-rossii-irkutskoj-oblasti> (дата обращения: 01.05.2021).

³ Там же.

Вступив в должность, новый губернатор развернул работу в двух направлениях – организация эффективного мониторинга экономики и социального развития области и налаживание взаимодействия со структурами федерального центра. Осуществлению второго направления способствовало его введение летом 2012 г. в новый состав президиума Государственного совета РФ. Кроме иркутского губернатора в него вошли главы Санкт-Петербурга, Тульской, Волгоградской и Свердловской областей, Республики Мордовия, а также Приморского и Ставропольского краев¹. Ротация членов президиума происходила два раза в год.

Используя эту площадку, губернатор С. В. Ерощенко обсудил с Президентом РФ В. В. Путиным возможность федерального финансирования строительства современного спортивно-зрелищного комплекса на месте стадиона «Труд». С целью реализации указов Президента РФ в областном бюджете дополнительно было заложено 5,3 млрд руб. Но средства были использованы на повышение заработной платы работников бюджетной сферы, ликвидацию аварийного жилья и приобретение готовых зданий под дошкольные учреждения. На этом все и кончилось.

Важным направлением работы новый губернатор считал установление взаимовыгодных связей с другими субъектами РФ. В частности, 19 сентября 2012 г. С. В. Ерощенко и мэром Москвы С. С. Собяниным было подписано соглашение между правительством Москвы и правительством Иркутской области. В соответствии с ним регион мог использовать наработки правительства Москвы в области строительства, энергосбережения, управления жилищно-коммунальным хозяйством. Планировалось, что Приангарье и Москва будут развивать торгово-экономические и гуманитарные связи. Работу не нужно было развивать с чистого листа, так как в середине 2012 г. торговый оборот между Иркутской областью и столицей составлял 8 млрд руб. Стороны договорились осуществлять взаимодействие в развитии транспортной инфраструктуры, в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования, оказания консультационной и научно-методической помощи в разработке генеральных планов городов и населенных пунктов Иркутской области².

Результаты работы губернатора Ерощенко в первые сто дней пребывания в должности региональные аналитики оценили со сдержанным оптимизмом. В частности, отмечали грамотный подход к подбору команды, выразившийся в назначении местных, известных в регионе кадров, но и указывали на ряд провалов. Стиль управления новый губернатор выбрал достаточно сбалансированный: в отличие от своего предшественника, он

¹ Сергей Ерощенко вошел в состав президиума Госсовета России // IRK.ru. URL: <http://www.irk.ru/news/20120731/composition/> (дата обращения: 02.05.2021).

² Сергей Ерощенко стал губернатором Иркутской области // Газета.Ru. URL: http://www.gazeta.ru/politics/news/2012/05/29/n_2363641.shtml (дата обращения: 02.05.2021).

не пропадал надолго из поля зрения – по миру не разъезжал, больше времени проводил в регионе, если ездил по территориям, то оперативно, не неделю, а день-два. Но и в кабинете не просиживал, находился на месте столько, сколько нужно. В значительной степени ему повезло, он стал губернатором, когда бюджет области начал бурно расти за счет налогов, которые начали платить нефтяные компании. Бюджет области за год вырос с 65 до 95 млрд руб.¹

Ерошенко демонстрировал системный подход к работе, у него было представление и о таких горячих темах, как переселение людей из районов затопления ложа БогЭС, возрождение и развитие региональных аэропортов. Губернатор начал выстраивать партнерские и прозрачные отношения с представителями строительной отрасли. Он был в курсе проблемы нехватки участков под комплексное жилищное строительство. С. В. Ерошенко принял решение о ревизии земельных участков, инициировал работу по проведению новых конкурсов на аренду и продажу земли. Кроме того, он обращал внимание и на качество возводимых строительными организациями объектов².

27 февраля 2013 г. С. В. Ерошенко стал лауреатом ежегодной международной премии «Персона года – 2012» в номинации «Региональный лидер», церемония вручения прошла в Москве³. По итогам 2013 г. Иркутская область осталась в списке промышленно развитых территорий СФО по основным ключевым производственным показателям (в среднем 2–4-е места среди субъектов округа). Рост объемов валового регионального продукта от уровня 2012 г. составил 104,1 %. Определяющую роль в формировании роста промышленности играл добывающий сектор экономики (нефть, золото, железная руда). Сводный индекс промышленного производства за год вырос на 12 %.

Формируя руководство области, губернатор Ерошенко назначил своими заместителями соратников Б. А. Говорина – Л. И. Забродскую и С. И. Дубровина. Региональным лидером «Единой России» стал еще один заместитель Говорина – С. Ф. Брилка. В октябре 2013 г. губернатор Ерошенко назначил своим заместителем председателем региональной избирательной комиссии В. В. Игнатенко. В то же время с первых ролей в региональном отделении ЕР ушел ряд заметных фигур, например бывший лидер «Молодой гвардии Единой России» (МГЕР) С. Ю. Ген⁴. Характе-

¹ Сто дней Сергея Ерошенко: губернатор играет в нападение // ИА Телеинформ. URL: <http://abaspekt.ru/?p=193> (дата обращения: 02.05.2021).

² Латынина С. 100 дней без раскочки, которые превратили губернатора Сергея Ерошенко из бизнесмена в политика // МК-Байкал. URL: <http://baikal.mk.ru/article/2012/09/05/744718-100-dney-bez-raskachki.html> (дата обращения: 02.05.2021).

³ Сергей Ерошенко // Досье. URL: https://irk.aif.ru/politic/person/sergey_eroshenko_dose (дата обращения: 28.05.2021).

⁴ Глава иркутского избиркома сложил полномочия, чтобы стать заместителем губернатора // Интерфакс. URL: <http://www.interfax-russia.ru/Siberia/main.asp?id=445074> (дата обращения: 19.05.2021); Иркутские выборы обостряют противостояние Суркова и Володина // Полит.ру. URL: <http://polit.ru/news/2013/03/18/eroshenko/> (дата обращения: 21.05.2021).

ризуя годичную работу Ерошенко по формированию его команды, в июне 2013 г. аналитики оценили ее как успешную.

Важной вехой истории губернаторства С. В. Ерошенко явились выборы в Законодательное Собрание Иркутской области второго созыва в 2013 г. От их результатов зависело дальнейшее развитие политического процесса в регионе. Для опасений имелись серьезные основания, обусловленные событиями предшествовавшего десятилетия. Иркутская область с 2010 г. приобрела образ протестного региона Российской Федерации. Против партии власти на выборах разного уровня голосовали усольчане, усть-илимцы, иркутяне, братчане, ангарчане, шелеховчане. Но протестный потенциал к 2013 г. временно спал. Лидеры, которые возглавляли протесты, вошли во власть, сменили партийность или же оказались неспособными что-то изменить в политической системе региона. К выборам в Заксобрание в регионе действовало 17 политических партий, участвовавших в предвыборной борьбе¹.

Вся агитационная кампания партии власти – от праймериз до формирования регионального списка и выдвижения кандидатов в округах – проводилась под знаменем так называемой команды губернатора. Этот фактор признавали все аналитики и политические комментаторы. Как минимум две партии эксплуатировали образ губернатора в своей агитации – это «Единая Россия» и «Гражданская платформа». Их общий результат только по голосованию за общеобластные списки составил в районе 50 %, поэтому губернатору в этой связи мог рассчитывать на поддержку подавляющего большинства депутатов².

В результате командной работы «Единая Россия» получила 42,34 % голосов. Вкупе с победой 18 одномандатников, единороссы сформировали в Заксобрании области фракцию из 31 депутата, т. е. твердое квалифицированное большинство. Уровень присутствия ЛДПР в Заксобрании не изменился – во фракцию либерал-демократов вошли 4 человека, как и в предыдущем созыве. Представители «Гражданской платформы» заменили в Заксобрании «Справедливую Россию», получив 4 мандата. Представительство КПРФ в ЗС увеличилось с 4 до 6 депутатов³. Председателем Заксобрания была избрана поддерживаемая губернатором ветеран иркутской политики Л. М. Берлина. Союз депутатов «Единой России» и главы Приангарья был органичен. Региональный парламент способствовал губернатору в реализации его инициатив. А для депутатов Заксобрания от

¹ Королев С. Удастся ли Сергею Ерошенко удержать власть с помощью «команды губернатора»? // Радио «Эхо Москвы». URL: <http://www.echo.msk.ru/blog/bgirkutsk/1142024-echo/> (дата обращения: 2.05.2021).

² Выборы-2013: победа команды губернатора // IRK.ru.. URL: <http://www.irk.ru/news/articles/20130911/governor/> (дата обращения: 14.05.2021).

³ Виктор Игнатенко огласил итоги выборов в Заксобрание Иркутской области // IRK.ru. URL: <http://www.irk.ru/news/20130909/results/> (дата обращения: 10.05.2021).

партии власти поддержка губернатора – шанс вернуть изрядно «просевший» уровень поддержки избирателей.

К началу 2014 г. был завершен основной процесс формирования правительства Иркутской области. В него, не считая губернатора, вошло 26 чел., в том числе 11 заместителей. Это: первый зам. Н. В. Слободчиков и замы – Л. И. Забродская, С. И. Дубровин, В. В. Игнатенко, С. В. Серебренников, А. А. Прокопьев, В. Ю. Дорофеев, И. Е. Хоменко, В. Ф. Вобликова, Е. Н. Мохкамова, М. В. Литвин. Действующий губернатор хорошо знал иркутскую элиту и имел о каждом значимом ее представителе свое мнение.

Занимаясь бизнесом в Байкальском регионе много лет и профессионально понимая его механизмы, он в мае 2013 г. на круглом столе «Вторая индустриализация Сибири. Перспективы экономического подъема Иркутской области» заявил, что у области имеется огромный ресурсный потенциал, в отдельных территориях развита инфраструктура, что позволяет обеспечить для бизнеса реальную конкуренцию. «При этом надо создавать равные условия игры для всех предпринимателей, и я как губернатор буду поддерживать все конструктивные силы и не намерен вступать ни в какой сговор с бизнес-элитой. Отчитываться буду только перед населением»¹.

В Итоговом рейтинге эффективности управления в субъектах РФ за 2014 г. Иркутская область заняла 21-е место². В рейтинге эффективности глав российских регионов, составленном Фондом развития гражданского общества и опубликованном в июне 2015 г., С. В. Ерощенко вошел во вторую группу руководителей субъектов РФ (так называемый высокий рейтинг). Он занял 25-е место, получив 75 баллов³.

Управление социально-экономическим развитием области

В начале 2010-х гг. на территории области быстрыми темпами развивалась нефтедобывающая промышленность, объем годовой добычи нефти в 2012 г. от уровня 2008 г. увеличился более чем в 25 раз. Определяющую роль в этом сыграла гибкая налоговая политика, в частности установление налоговых льгот на федеральном и региональном уровнях. По оценке С. В. Ерощенко, результаты 2012 г. оказались успешными. По статистике социально-экономического развития, темпы роста промыш-

¹ Королев С. Кто остановит лукавство иркутского губернатора? // Радио «Эхо Москвы». URL: http://www.echo.msk.ru/blog/bg_irkutsk/1134732-echo/ (дата обращения: 01.05.2021).

² Орлов Д., Туровский Р. Рейтинг эффективности управления в субъектах Российской Федерации в 2014 году // АПЭК. URL: http://www.apecom.ru/projects/item.php?section_ID=92&element_ID=1499 (дата обращения: 22.05.2021).

³ Ерощенко Сергей Владимирович ...

ленного производства в области составили 144 %. Область лидировала в Сибири и была шестой по России. Темп роста валового регионального продукта в два раза превысил общероссийский, составив около 108 %. По налоговым доходам на душу населения, равным 43,5 тыс. руб., по итогам 2012 г. Иркутская область опередила Кемеровскую и стала второй после Красноярского края, а по темпам роста собственных доходов заняла первое место в Сибирском федеральном округе. Впервые региональный бюджет перешагнул планку 100 млрд руб. и достиг уровня 124 млрд руб. Успехи были достигнуты в основном за счет лесного комплекса и сырьевых отраслей¹.

В области работали крупные нефтехимические и нефтеперерабатывающие комплексы, расположенные в Ангарске и Саянске и обладающие большим техническим и кадровым потенциалом для развития на их площадках мощных газохимических производств. В ноябре 2013 г. на ОАО «Саянскхимпласт» (председатель совета директоров В. К. Круглов) был запущен в эксплуатацию 9-й мембранный электролизер, создав тем самым возможности для выпуска 300 тыс. т ПВХ в год². На базе существующих предприятий была начата реализация проекта по созданию газоперерабатывающего и газохимического комплексов, ориентированных на ресурсы месторождений в Усть-Куте³.

С целью изменения инвестиционного климата в регионе в декабре 2013 г. был открыт Центр поддержки инвестиций Иркутской области, основными направлениями его деятельности были определены деревопереработка, нефтегазодобыча, химия и фармацевтика. Планировалось вхождение лесоперерабатывающей и строительной отрасли в число основных мультипликаторов экономического роста Приангарья, а также создание новых генерирующих мощностей, снижение затрат и потерь на производство электро- и теплоэнергии, развитие воздушного транспорта на северных территориях. С целью реализации этих планов были подписаны соглашения о социально-экономическом сотрудничестве между правительством Иркутской области и Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой биржей; Государственной корпорацией по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии». На развитие сельского хозяйства Приангарья в 2013 г. областной бюджет выделил 1,5 млрд руб. Средства были направлены на стимулирование производства и развитие рынков сельхозпродукции, сырья и продовольствия, а также на субсиди-

¹ Беседа с губернатором Иркутской области Сергеем Ерошенко // Новости. Правительство России. URL: <http://government.ru/news/2496> (дата обращения: 11.05.2021); Чернышов С. Перенастройка региона // Эксперт. 2013. 2 сент. (№ 35).

² Саянскхимпласт: пути, вершины, хроники: Очерки. Иркутск : Востсибкнига, 2017. С. 297.

³ Трифонова Е. Во время рабочей поездки в Усть-Кут губернатор Иркутской области рассмотрел перспективы создания газохимического кластера // Конкурент. 2013. 19 авг.

рование приобретения минеральных удобрений, известкование кислых почв, вовлечение в сельхозоборот неиспользуемой пашни¹.

По результатам расчетов инвестиционной привлекательности регионов 2013 г., проведенных рейтинговым агентством «Эксперт РА», Иркутская область вошла в топ-20 наиболее инвестиционно привлекательных регионов. По международной шкале Standart & Poor's Иркутская область находилась в одной группе с Республикой Саха (Якутия), опережая Томскую область и Красноярский край. Отношение государственного долга области к объему доходов без учета безвозмездных поступлений составило 4,3 %, что на 27,2 % ниже среднероссийского уровня, и являлось седьмым значением по величине долговой нагрузки среди регионов страны².

В условиях надвигающегося кризиса С. В. Ерошенко вышел с инициативой предоставить налоговые льготы компаниям, в большинстве своем связанным с нефтедобычей и нефтепереработкой. Как следствие этого решения в 2013 г. произошел провал сбора налога на прибыль, составивший 10,8 млрд руб. Регион не вырвался в регионы-доноры, и налоговых поступлений в бюджет не стало больше³. Но эта мера позволила в ближайшей перспективе принципиально повысить этот показатель.

Развитие региона происходило и в 2015 г., в апреле губернатор заявил, что за три года ВРП вырос с 646 млрд до 837 млрд руб. Иркутская нефтяная компания, которая три года назад была маленькой мануфактурой, сегодня дает налогов на сумму 44 млрд руб., из которых 39 млрд поступает в федеральный бюджет, 5 млрд в областной. Это 200 км трубопровода и 500 км дорог. Благодаря поддержке президента в предоставлении налоговых льгот по НДС на газ, газ пришел в Усть-Кут, заработала газовая генерация в Жигалово, в Усть-Кутском и Катангском районах⁴. Объем платежей и налогов, отчисляемых в федеральный бюджет от предприятий региона, с 2011 г. вырос в 2,5 раза и по итогам 2014 г. составил более 200 млрд руб. При этом объем выделяемых региону межбюджетных трансфертов ежегодно сокращался. По итогам первого квартала 2015 г. индекс промышленного производства сложился на уровне 104,7 %, объем сельскохозяйственного производства – 104,8 %, реальные денежные доходы населения выросли на 6,7 %.

¹ Ганц А. Аналитическая записка «Об общественно-политической ситуации в Иркутской области» за второй квартал 2013 года // Pandia. URL: <https://pandia.ru/text/78/175/54452.php> (дата обращения: 01.05.2021).

² Материалы к посланию губернатора Иркутской области С. В. Ерошенко законодательному собранию Иркутской области. Иркутск : Правительство Иркут. обл., 2014. С. 6, 7.

³ Оболенский С. «Золотые яйца» ...

⁴ Интервью с Губернатором Иркутской области Сергеем Ерошенко // Metronews. URL: <https://www.metronews.ru/partners/novosti-partnerov-36/reviews/intervyu-s-gubernatorom-irkutskoy-oblasti-sergeem-eroshenko-1165088/> (дата обращения: 17.05.2021).

Деятельность по решению социальных проблем региона

Правительством Иркутской области проводилась определенная работа по повышению жизненного уровня населения и снижению протестной активности. В 2013 г. было принято решение о дополнительном выделении 200 млн руб. на обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также о создании единой службы мониторинга, координации и сопровождения детей, находящихся в трудной жизненной ситуации и пострадавших от жестокого обращения. На реализацию программы «Молодым семьям – доступное жилье» в Приангарье поступило 71 млн руб., на поддержку многодетных семей в рамках долгосрочной целевой программы Иркутской области «Социальная поддержка населения Иркутской области» на 2009–2013 гг. – 10 млн руб., на приобретение зданий для детских садов из бюджета Иркутской области выделено 800 млн руб.

Во втором квартале 2013 г. был открыт Центр по профилактике и борьбе со СПИДом и инфекционными заболеваниями, в учреждения здравоохранения Приангарья направлено 14 автомобилей скорой медицинской помощи. Из федерального бюджета поступило 186,6 млн руб. на развитие службы крови, на проведение оздоровительной кампании в Приангарье выделено 773 млн руб., из них 511 млн руб. – средства областного бюджета. Была утверждена региональная адресная программа «Переселение граждан, проживающих на территории Иркутской области, из аварийного жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, в 2013–2015 годах». Планировалось, что в течение трех лет в новое жилье переселится 22 750 чел., состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях¹.

Благодаря предоставлению авиазаводу налоговых льгот, по мнению Ерошенко, его руководство развивало производство, создавая машиностроительный кластер, и ежегодно увеличивало от 400 до 1000 количество рабочих мест.

В 2012 г. Иркутская область была заявлена только в одной федеральной программе по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья, а в 2015 г. она участвовала в 20 программах. С помощью федерального центра в 2014 г. было построено 35 детских садов. В 2015 г. на два года были заморожены тарифы для населения².

В рамках реализации программы по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот на территории Иркутской области в 2013–2014 гг. предоставлено более 1,2 тыс. квартир в 37 муниципальных образованиях.

¹ Ганц А. Аналитическая записка «Об общественно-политической ситуации в Иркутской области» за второй квартал 2013 года // Pandia. URL: <https://pandia.ru/text/78/175/54452.php> (дата обращения: 01.05.2021).

² Интервью с Губернатором Иркутской ...

В 2014 г. на эти цели из областного и федерального бюджетов направлено более 850 млн руб. Жилые помещения сиротам были предоставлены в Шелехове, Зиме, Нижнеудинске, Свирске, Черемхово, Байкальске, Усолье-Сибирском и в других муниципальных образованиях. В декабре 2014 г. губернатор Иркутской области Ерошенко вручил ключи от 60 квартир, приобретенных в Иркутске для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей¹. Вместе с тем количество предоставленного жилья и возводимых детских садов, в сравнении с потребностью, было незначительным, и качество не всегда соответствующим. Опасными для жизни оказались и дома, ключи от квартир в которых иркутский губернатор лично вручал бывшим детдомовцам. Проблемы в новостройках начались через неделю после получения ключей. Текущие крыши, неработающее отопление, трещины в стенах. Причем все проблемы от недобросовестной застройки жильцам пришлось устранять за свой счет².

Сложности и проблемы деятельности губернатора

Вместе с тем с 2014 г. в деятельности губернатора и вокруг него стали возникать и нарастать негативные процессы. В начале октября был задержан министр промышленной политики и лесного комплекса К. В. Торопов. 7 октября 2014 г. на федеральных телеканалах «РЕН» и «Пятый канал» вышли репортажи о том, что молодые министры правительства Иркутской области М. В. Литвин (31 год), К. В. Торопов (32) и Р. Э. Ким (35) погрязли в скандалах и некоторые из них замешаны в коррупционных схемах, и о том, что губернатор Ерошенко никаких мер в отношении их действий не предпринимает³.

Вскоре по этому уголовному делу был допрошен зампред правительства Иркутской области Литвин. После ареста Торопова Литвин – его непосредственный начальник, занимавший, помимо поста зампреда областного правительства, должность министра строительства, дорожного хозяйства Иркутской области, сразу написал заявление по собственному желанию и уехал в г. Лондон. После этого губернатор Ерошенко ликвидировал министерство промышленной политики и лесного хозяйства и присоединил его к министерству экономического развития Иркутской

¹ Сергей Ерошенко вручил детям-сиротам ключи от квартир в Иркутске // Сайт Правительства Иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/sites/mio/sobitiya/news/41783/?type=special> (дата обращения: 27.05.2021).

² Беляков Н. Беспринципность партии власти ...

³ Ерошенко уволил Торопова с поста главы минпрома Приангарья в связи с утратой доверия // Ircity.ru. URL: <https://ircity.ru/text/politics/2014/11/12/70543637/>; Куда привел губернатор Ерошенко свое правительство? // Livejournal.Иркутск. URL: <https://bg-irkutsk.livejournal.com/4142046.html> (дата обращения: 02.05.2021).

области¹. Также было упразднено министерство транспорта и уволен с должности заместитель губернатора С. И. Дубровин. Чуть ранее покинули свои посты руководитель представительства Иркутской области в Монголии Е. И. Лиштованный и заместитель губернатора, руководитель представительства правительства Иркутской области при Правительстве РФ И. Е. Хоменко². Уголовное дело было возбуждено в отношении бывшего начальника областного государственного казенного учреждения «Управление капитального строительства Иркутской области» (УКС) П. В. Таюрского³. Дело было передано в Куйбышевский районный суд Иркутска для рассмотрения по существу в ноябре 2013 г., и в феврале 2016 г. его приговорили к четырем годам тюрьмы⁴. После начала коррупционного скандала с нецелевым использованием 15 млн руб. был уволен генеральный директор Дорожной службы Иркутской области Р. Х. Фаразудинов⁵. Эпилогом этой истории стало решение Мещанского суда Москвы, приговорившего 5 декабря 2016 г. Торопова к двум годам колонии общего режима по ст. 159 ч. 4 УК РФ «Мошенничество, совершенное организованной группой либо в особо крупном размере»⁶.

Непросто складывались отношения губернатора с региональной элитой. У Ерошенко как выходца из бизнеса сохранился шлейф старых конфликтов, да и его характер от занятия новой должности не изменился. Возникли новые трения, он пытался выстроить модель доминирования. Со временем ситуация стала осложняться и губернатор электорально стал «проседать», о чем свидетельствовало болезненное поражение его кандидата на выборах в Ангарске. Этот неуспех осложнялся тем, что в наследство от предыдущего главы региона новому губернатору достались избранные в противостоянии с «партией власти» мэры, в том числе в Иркутске. Ерошенко обвиняли в том, что он, поддерживая секторы своего бизнес-присутствия (туризм и перевозки), недостаточно внимания уделял общению с крупными ФПП, за исключением «Илим палп». Газпром и атомщики стали сворачивать свои проекты в Иркутской области, нарас-

¹ Ерошенко уволил Торопова ... ; Подлесных А. Чем занят губернатор Сергей Ерошенко? // ПАСМИ. URL: <https://pasmi.ru/archive/122953/> (дата обращения: 24.05.2021).

² Куда привел губернатор ...

³ Беляков Н. Беспринципность партии ... ; «Судный день» для Сергея Ерошенко? // The Moscow-post. URL: http://www.moscow-post.ru/politics/sudnyj_den_dlja_sergeja_eroschenko16397/?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru

⁴ Экс-глава областного УКС Таюрский получил 4 года тюрьмы за Ледовый дворец в Иркутске // РИА IrkutskMedia. URL: <https://irkobl.ru/authorities/corruption/news/200475/> (дата обращения: 29.05.2021).

⁵ Сергея Ерошенко «накрыло письмами», или как устроен бизнес главы Иркутской области? // Rucompromat. URL: https://rucompromat.com/articles/sergeya_eroschenko_nakryilo_pismami_ili_kak_ustroen_biznes_glavyi_irkutskoj_oblasti (дата обращения: 12.05.2021).

⁶ Бакулев М. Делу Торопова-Литвина снова дали ход. Торопов в тюрьме // Babr24. URL: <https://www.babr24.com/> (дата обращения: 01.05.2021).

тал конфликт с группой О. В. Дерипаски¹. Усиливалась напряженность внутри команды, в частности 15 апреля 2015 г. на очередной сессии Законодательного Собрания его председатель и опытный политик Л. М. Берлина заявила о сложении с себя полномочий².

В развитии международного сотрудничества губернатор Ерошенко также не преуспел. Он отказался от проведения Байкальского экономического форума, переговоры и контракты с иностранными и отечественными инвесторами стали единичными. При нем в Иркутской области сворачивалось производство на Ангарском электролизно-химическом комбинате, было объявлено о закрытии завода компании «СанИнБев»³.

По мнению аналитиков, одной из причин, которая привела С. В. Ерошенко к поражению на выборах, стала отмена прямых выборов мэра Иркутска. Об этом свидетельствуют нулевые «сборы голосов» по Иркутску. Отмену прямых выборов члены партии «Единая Россия» «протолкнули» в феврале – марте 2015 г.⁴

Во время губернаторства Ерошенко протестная активность вылилась в проведение пикетов против отбывания на территории области наказаний лицами, осужденными за особо тяжкие преступления, и строительства анодного производства в г. Тайшете. Факторами, влияющими на формирование негативной социально-политической ситуации в Иркутской области, являлся рост цен на продовольственные товары, тарифы на услуги ЖКХ.

С целью снижения протестной активности в регионе было принято решение о строительстве детских садов в пос. Луговое Иркутского района и в Усть-Илимске для граждан, переселенных из зон затопления Богучанской ГЭС. Для решения проблем, связанных со строительством анодной фабрики в Тайшете, открыта общественная приемная, проведена встреча застройщика с активом города, организовано публичное обсуждение темы при участии членов Заксобрания и правительства Иркутской области⁵.

В 2014 г. обстановка стала обостряться, 8 сентября в Иркутске прошел митинг «За право выбора!», на котором собравшиеся потребовали отставки губернатора. На акцию протеста пришло около восьмисот человек. 1 декабря 2014 г. снова состоялся митинг против губернатора Ерошенко, где собралось порядка двух тысяч человек. На акцию пришли

¹ Политические стратегии губернаторов-новичков, назначенных на свои посты в конце 2011–2012 гг. URL: https://minchenko.ru/netcat_files/File/New_gubernatory_summary_final_23_04.pdf (дата обращения: 18.05.2021).

² Итоги: ТОП политических событий 2015 года // ИркСиб. URL: <https://irksib.ru/articles/57-important/3023-itogi-top-politicheskikh-sobytij-2016-goda> (дата обращения: 21.05.2021).

³ Гладкий М. Семейный подряд» губернатора Ерошенко // Век. URL: <https://kprf-irkutsk.livejournal.com/869823.html> (дата обращения: 01.05.2021).

⁴ Итоги: ТОП политических ...

⁵ Ганц А. Аналитическая записка ...

работники строительных и дорожных организаций, представители общественности. Прозвучали претензии к Ерощенко в коррумпированности правительства области. 14 апреля 2015 г. жители Иркутской области в третий раз за восемь месяцев вышли на митинг с требованием: «Губернатора Ерощенко в отставку!» Участники митинга составили обращение к Президенту РФ В. В. Путину, которое подписали более тысячи человек¹.

Для повышения эффективности взаимодействия с муниципальными образованиями региона, решения проблем территорий губернатором и членами правительства региона проводились рабочие поездки в города Братск, Черемхово, поселки Тельма и Рудногорск, Нижнеилимский, Эхирит-Булагатский, Боханский и Катангский районы. Было принято решение об увеличении правительством области поддержки муниципалитетов. В 2013 г. доля финансовой помощи составила более 40 %. Из средств дорожного фонда были предоставлены субсидии на развитие автомобильных дорог в муниципальных образованиях области в объеме более 1 млрд руб.²

Но в целом муниципальная политика губернатора Ерощенко не была успешной. Как уже упоминалось, ему достались избранные в противостоянии с «партией власти» мэры, в том числе в Иркутске³. Какое-то время он вел себя аккуратно, но затем «ринулся в бой» с оппозиционными муниципалитетами. Но оказалось, что реального политического опыта и веса у Ерощенко нет: притухшие конфликты в Братске, Ангарске и Усолье-Сибирском вновь запылали ярким пламенем⁴. В 2015 г. Ерощенко перестал проводить заседания регионального совета, не принимал участия в работе Ассоциации муниципальных образований. Проводимая им муниципальная политика оценивалась экспертами и мэрами как неэффективная. Губернатор демонстрировал недоверие и отказ от коллективного механизма управления территориями и проводил так называемое ручное управление. В частности, он никак не отреагировал на выступления мэров моногородов, заявивших летом 2014 г. о глубоком кризисе их территорий (включая города Черемхово и Усолье-Сибирское)⁵.

Авторитет губернатора очень пострадал из-за его явного покровительства собственному бизнесу. После избрания губернатором, Ерощенко, как и положено, передал свои компании прямым родственникам, благодаря чему сын и дочь мгновенно стали молодыми предпринимателями, успешно развивавшими семейный бизнес⁶.

¹ Подлесных А. Чем занят губернатор ...

² Ганц А. Аналитическая записка ...

³ Политические стратегии ...

⁴ Оболенский С. «Золотые яйца» ...

⁵ Гладкий М. «Семейный подряд» ...

⁶ Семейный подряд на 1 миллиард // Scanner projec. URL: <https://munscanner.com/2015/09/semejnyj-podryad-na-1-milliard/> (дата обращения: 26.05.2021).

Были у прессы вопросы по финансированию частной авиакомпании «Ангара» холдинга «Истлэнд» и туристической компании «Истлэнд». Немало вопросов вызывала деятельность ОАО «Восточно-Сибирское речное пароходство» под руководством дочери губернатора А. С. Ерошенко¹. Резонансной историей стало строительство первого иркутского Ледового дворца, на которое были выделены и истрачены огромные суммы из регионального бюджета и по итогам которого были возбуждены уголовные дела. Волновала общественность и эффективность строительства в регионе детских садов².

Внеочередные выборы губернатора

Губернатор Ерошенко, полномочия которого заканчивались в 2017 г., летом 2014 г. заявил, что хочет идти на выборы, но позже все-таки решил отработать положенный срок. Он отметил, что на должность его назначил Президент РФ В. В. Путин, поэтому в течение пяти лет он будет исполнять свои полномочия³. Но аналитики отнеслись к выборным намерениям губернатора серьезно. В январе 2015 г. состоялась его встреча с президентом В. В. Путиным, в ходе которой губернатор доложил о работе территории опережающего развития и сообщил, что, благодаря предоставлению льготных налоговых условий и упрощенным административным процедурам, удалось активизировать инвестиционный процесс, увеличились объемы добычи нефти и газа, создаются новые рабочие места в перерабатывающей отрасли и машиностроении⁴. Эксперты оценили встречу положительно и сочли ее свидетельством поддержки Кремлем кандидатуры Ерошенко на внеочередных выборах⁵. В конце губернаторства Ерошенко на территории Иркутской области реализовалось порядка 200 инвестиционных проектов. Наиболее значимые из них относились к сфере разработки и эффективного использования Верхнечонского, Ярактинского, Марковского, Даниловского, Дулисьминского нефтегазоконденсатных месторождений. Также реализовывались проекты по добыче золота в Бодайбинском районе, по строительству газоперерабатывающего и газохимического комплекса на базе Усть-Кутско-Киренского центра газодобычи, по модернизации алюминиевого произ-

¹ Беляков Н. Беспринципность партии ... ; Оболенский С. «Золотые яйца» ...

² Там же; Палько В. Хроники Ледового дворца: от проекта до открытия // ИА Иркутск онлайн. URL: <https://www.irk.ru/news/articles/20161213/icepalace/> (дата обращения: 23.05.2021); Сергея Ерошенко «накрыло» ...

³ Горячкина А. Такой-сякой Ерошенко // ИА Алтайр. URL: https://altairk.ru/new/mass_media/so-and-so_eroshchenko (дата обращения: 01.05.2021).

⁴ Губернатор Иркутской области отчитался перед президентом // Пятый канал. URL: <https://www.5-tv.ru/news/93202/> (дата обращения: 01.05.2021).

⁵ Подлесных А. Чем занят губернатор ...

водства, строительству Тайшетской анодной фабрики, переработке древесины, развитию Иркутского авиазавода и др.

И 13 мая 2015 г. во время очередной рабочей встречи с Президентом РФ В. В. Путиным С. В. Ерошенко попросил его об отставке с должности губернатора Приангарья, чтобы принять участие во внеочередных выборах на ту же должность. Президент не планировал досрочные выборы иркутского губернатора, поэтому не стал обсуждать с ним планы на будущее, а, напротив, высказал удивление и задал вопрос: «Зачем вам это нужно?» Впоследствии президент все же принял досрочную отставку Ерошенко по собственному желанию и назначил его врио главы региона¹.

После этого началась соответствующая работа, и 9 июня 2015 г. партийная конференция регионального отделения ЕР выдвинула его кандидатом в губернаторы. За кандидатуру Ерошенко проголосовали 116 делегатов, семь голосов было отдано за заместителя председателя Заксобрания Иркутской области К. Р. Алдарова, пять – за главного врача областного онкодиспансера В. В. Дворниченко². В пресс-службе ИРО ЕР заявили, что партийная принадлежность С. В. Ерошенко проверялась дважды, и оба раза подтверждалось, что он беспартийный³.

В первом туре голосования 13 сентября участвовали четыре кандидата. В итоге Ерошенко набрал 49,6 %, вторым был Левченко – 36,61 %. Результат потребовал проведения второго тура. Ситуацию драматизировал президент В. В. Путин, заявивший, что оба кандидата – достойные. Затем в Приангарье приехал Г. А. Зюганов, который много встречался и разговаривал с избирателями. Стало известно, что на выборы приедут больше тысячи наблюдателей со всей страны. В итоге голосовать пошли даже убежденные скептики, которые твердили, что «Единая Россия» заранее уже все решила. Результаты оказались шокирующими: Левченко набрал 56,41 %, Ерошенко – 41,44 %. ЕР была вынуждена признать победу Левченко честной и конкурентной⁴. Кандидат от «Единой России» С. В. Ерошенко поздравил кандидата от КППРФ С. Г. Левченко с победой на губернаторских выборах в Иркутской области⁵. Впоследствии он назвал поражение на выборах своей личной ошибкой⁶.

¹ Веселов А. Красный губернатор Прибайкалья // Русский репортер. 2015. № 23; Ерошенко Сергей Владимирович // ТАСС. URL: <https://tass.ru/encyclopedia/person/eroschenko-sergey-vladimirovich> (дата обращения: 13.05.2021); Сергей Ерошенко // Досье.

² Сергея Ерошенко «накрыло» ...

³ Единая Россия замечает партийные следы Ерошенко? // ИА Альтаир. URL: https://altairk.ru/new/policy/united_russia_party_sweeps_the_traces_eroschenko_ (дата обращения: 10.05.2021).

⁴ Итоги: ТОП политических ...

⁵ Единоросс Ерошенко поздравил коммуниста Левченко с победой на иркутских выборах // Газета.ru. URL: https://www.gazeta.ru/politics/news/2015/09/27/n_7640507.shtml (дата обращения: 12.05.2021).

⁶ Ерошенко назвал поражение на выборах главы Иркутской области личной ошибкой // GAZETA.ru. URL: https://www.gazeta.ru/politics/news/2015/09/28/n_7641263.shtml (дата обращения: 13.05.2021).

После выборов у аналитиков и журналистов сразу возник вопрос – что это? Победа Левченко или поражение Ерощенко? С. В. Ерощенко не учел историю с Д. Ф. Мезенцевым, вмешивавшимся в кампанию по выборам мэра Иркутска, и убрал с этой должности выигравшего прямые выборы В. И. Кондрашова, заменив его председателем городской думы Иркутска Д. В. Бердниковым. Последний не имел такого авторитета, который был у Кондрашова, так как ни дня не работал в системе государственного управления. Это не добавило губернатору популярности у иркутян. Некстати Ерощенко вступил в конфликт с А. С. Битаровым, председателем совета директоров ОАО «ФСК “Новый город”», одним из крупнейших представителей застройщиков в городе¹.

Не способствовал хорошему результату Ерощенко и стиль работы его команды с муниципальными главами и бизнесом – в основном использовался приказной тон. А между тем в руках муниципальных глав был административный ресурс, который они не стали использовать для помощи губернатору. К тому же Ерощенко не воспринимал Левченко как серьезного противника – коммунисту дали пройти муниципальный фильтр и зарегистрировали в качестве кандидата. Действующий губернатор был уверен, что во втором туре он обязательно выиграет, и не слушал никаких предложений по изменению стиля избирательной кампании. У избирателей появился интерес, и во втором туре выборов резко (с 29 до 37 %) увеличилась явка: люди поверили, что их голос что-то решает, и поддержали Левченко².

Новая модель института губернатора в системе российского федерализма

В рамках рассматриваемого периода происходили изменения в функционировании института губернатора в Российской Федерации. В соответствии с указом Д. А. Медведева губернаторов стали избирать всенародно, но кандидатов обязали проходить «президентский фильтр». В 2015 г. был принят закон, в соответствии с которым все губернаторские сроки отсчитывались с 2012 г., обнуляя предыдущие годы. Президент мог отстранить своим указом главу региона за недобросовестное исполнение его обязанностей или подозрения в совершении преступле-

¹ Винокуров А. Иркутский проигрыш «Единой России» Коммунист Сергей Левченко стал губернатором Иркутской области // Газета.ру. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2015/09/27_a_7781729.shtml (дата обращения: 21.05.2021).

² Иркутский губернатор Сергей Левченко ушел в отставку // Meduza. URL: <https://meduza.io/feature/2019/12/13/irkutskiy-gubernator-sergey-levchenko-ushel-v-otstavku> (дата обращения: 21.05.2021).

ния. В последнее время наиболее распространилась формулировка «в связи с утратой доверия»¹.

Каждый регион находится в зоне интересов определенных провластных группировок. Поэтому после принятия решения о возвращении прямых выборов глав регионов было отмечено активное участие лидеров крупных элитных групп в серии назначений губернаторов. Это потенциально препятствовало избранию случайных людей².

Действующая сейчас в Российской Федерации модель «императивного федерализма» сформировалась в противовес децентрализации³, имевшей место в конце 1990-х – начале 2000-х гг. В ее основе лежат интеграционные начала, но внутренняя и внешняя политика определяются центром. Это формализует принципы федерализма, усиливает централизацию в экономике, политике и социальной сфере⁴. В настоящее время регион – это не то место, где вырастают политики, проходя все ступени карьеры⁵. В современной России у ряда губернаторов нет особого авторитета среди жителей и в администрации президента⁶.

В настоящее время, несмотря на реально существующую практику общенародного избрания глав регионов, центр разработал и эффективно использует практику их назначения. Назначенцы новой волны продолжают использовать негативные сценарии губернаторов-«варягов». Зачастую они избегают от команд предшественников, разрушая выстроенные теми модели управления. Тем самым вновь уничтожаются основы стабильности и административного контроля, на которых изначально покоилась политика построения вертикалей⁷. Для того чтобы обеспечивать экономику и социальную стабильность, нужны эффективные специалисты. Кандидаты на губернаторские должности ищутся центром среди федеральных чиновников из профильных министерств, госкомпа-

¹ Скуридин Д. Губернаторы как социальный институт. История и перспективы // Губернаторы.ру. URL: <https://governors.ru/expert/Dmitriy-Skuridin/Gubernatory-kak-sotsialnyy-institut-Istoriya-i-perspektivy/89> (дата обращения: 12.05.2021).

² Деева Д. М. Институт губернаторства в стратегиях российской власти // CYBERLENINKA. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-gubernatorstva-v-strategiyah-rossiyskoy-vlasti> (дата обращения: 19.05.2021).

³ Родионова А. К. Основные модели российского федерализма // Научно-аналитический журнал обозреватель-observer. 2008. № 11. С. 30.

⁴ Деева Д. М. Институт губернаторства ...

⁵ Почему в современной России не может быть хорошего губернатора // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2019/10/29/814976-pochemu-v-sovremennoi-rossii-mozhet-bit-horoshego-gubernatora> (дата обращения: 26.05.2021).

⁶ Быть или не быть: институт губернаторства оказался на распутье. URL: <https://yandex.ru/turbo/newizv.ru/s/article/tilda/13-05-2019/byt-ili-ne-byt-institut-gubernatorstva-okazalsya-na-rasputie> (дата обращения: 12.05.2021); Зачем современной России нужны губернаторы // Восток Медиа. URL: <https://vostokmedia.com/news/politics/14-05-2019/zachem-sovremennoy-rossii-nuzhny-gubernatory> (дата обращения: 01.05.2021); Почему в современной ... ; Туровский Р. Ф. Институт губернатора в России: современная эволюция и перспективы // Региональная Россия – 2008: политика, деловой климат и социальные процессы в сравнительной перспективе. Нижний Новгород, 2008. С. 14–33.

⁷ Деева Д. М. Институт губернаторства ...

ний, «силовиков» и успешных губернаторов¹. Для определения эффективных и неэффективных губернаторов используется система оценки деятельности глав регионов. В декабре 2018 г. В. В. Путин утвердил новый перечень ее критериев, снизив число показателей с 24 до 15². По данным Экспертного института социальных исследований (ЭИСИ), эти критерии являлись ключевыми при выдвижении кандидатуры на пост губернатора. ЭИСИ принято называть прокремлевской «фабрикой мысли» – основным разработчиком политических стратегий для администрации президента. Работа с набором индикаторов продолжалась и впоследствии.

Вместе с тем центр отслеживает процесс функционирования института губернатора и пытается предотвратить кризис в его работе. Начавшаяся в марте 2020 г. волна обновления губернаторского корпуса стала следствием запроса жителей регионов на смену руководства и налаживание социально-экономической ситуации. Средний возраст новых руководителей регионов составил 48 лет. В среднем они были на 12–13 лет моложе своих предшественников. Предпочтением пользовались губернаторы-хозяйственники и управленцы, а не политики. Росло количество губернаторов с федеральным опытом. Репутация губернатора – ставленника центра перестала быть негативной для избирателей в регионах, пришедших к выводу, что глава, имеющий личные знакомства с чиновниками высокого уровня и главами госкорпораций, в состоянии привлечь инвесторов и трансферты³.

Современный губернатор мотивирован на результат и развитие региона. Главы субъектов стали уделять больше внимания развитию транспортной системы и активнее используют государственно-частное партнерство. Они ориентированы на повышение эффективности расходов на дорожный фонд и здравоохранение, на поддержку отечественного производителя, развитие аграрного сектора. Новая генерация губернаторов ориентируется на общество и демонстрирует открытость к людям, большинство создали аккаунты в социальных сетях. Они воспринимают их как канал непосредственного взаимодействия с населением и возможность получения информации из первых рук. Практикуется посещение всех значимых городов своих регионов. Губернаторы-технократы говорят на общем языке с федералами, стараются не грузить их своими проблемами и ищут компромиссы между потребностями региона и приоритетами центра⁴.

¹ Институт губернаторства на распустье: быть или не быть? // Новые Известия. 2019. 14 мая.

² Городецкая Н. Губернаторы получают новые оценки // Коммерсантъ. 2018. 20 дек.

³ Федоров Л. Что нужно уметь, чтобы стать губернатором в современной России // URA.RU. URL: <https://ura.news/articles/1036277813> (дата обращения: 02.05.2021).

⁴ Федоров Л. Что нужно уметь ...

Вместе с тем сложности губернаторства слабо компенсируются перспективами успешного продолжения своей карьеры. Смена одного губернаторского кресла на другое – из разряда исключений¹. Далеко не гарантировано продолжение деятельности главы региона на федеральном уровне². Хороший вариант – сенаторское кресло. На него ориентированы губернаторы старшего поколения, ищущие спокойной жизни. Следующий вариант – это большой бизнес или госкорпорации³.

Рассмотренный период истории института губернатора в Иркутской области в значительной степени уникален. В его рамках проявились и реализовались базовые характеристики этого властного органа, которые вызывают широкий общественный резонанс. Здесь имели место и назначение губернатора центром, и выборы губернатора, которые действующий глава региона, являющийся местным жителем, проиграл в ходе совершенно демократической процедуры. Поражение С. В. Ерошенко, столь неожиданное и печальное для него, сыграло важную и положительную роль в деле формирования демократической политической культуры населения и общественности региона. Общественное мнение, высказанное в ходе выборов, однозначно показало, что, несмотря на безусловные успехи и достижения действующего губернатора, для населения области более важными оказались морально-этические принципы, которыми руководствовался глава региона.

1.4. СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ

Современный этап функционирования института губернатора в нашем регионе характеризуется рядом особенностей, и прежде всего наличием реальной конкуренции кандидатов, открытостью и демократичностью избирательных процедур. Политические процессы, происходившие в области в предшествующие десятилетия, сформировали особый тип политической культуры у жителей Приангарья. Активная общественная и политическая жизнь является визитной карточкой региона, в ней принимают участие люди разных возрастов и все более увеличивается роль молодежи. Поэтому автор счел целесообразным выделить анализ деятельности иркутских губернаторов, начавшийся с середины 2010-х гг., в отдельный параграф.

¹ Зачем современной России ...

² Быть или не быть ...

³ Институт губернаторства на распутье ...

ВРЕМЯ ГУБЕРНАТОРА СЕРГЕЯ ГЕОРГИЕВИЧА ЛЕВЧЕНКО

Организационная и организаторская деятельность главы области

Победа С. Г. Левченко на губернаторских выборах стала для иркутских элит и общественности неожиданностью. Коммунист сумел победить представителя власти практически во всех крупных городах, в том числе в Иркутске и Братске¹. Еще в августе ВЦИОМ предсказывал уверенную победу поддерживаемому ЕР действовавшему главе области С. В. Ерощенко. Победа Левченко, первая с момента возвращения региональных выборов, являлась достижением оппозиционного кандидата, завоеванным в настоящей борьбе, незапланированным и несогласованным. Это успех не только коммунистов, КПРФ и Левченко выступили в качестве зонтичной структуры, интегратора всех недовольных региональной властью. Помимо своего целевого избирателя, они сумели привлечь разнообразный протестный электорат, в том числе голосовавший конкретно против Ерощенко, а также заручились поддержкой части местной элиты, разругавшейся с ним. Рейтинг президента не оказал влияния на результат потому, что, по ощущениям внутри области, губернатор имел отдаленное отношение к президенту². В Кремле победы Левченко не хотели, но и не считали ее катастрофой. После первого тура его вызвали в Кремль и сказали, что в случае успеха готовы с ним работать. Иркутского коммуниста считали «системным человеком с хозяйственным опытом»³. 2 октября 2015 г. С. Г. Левченко официально вступил в должность губернатора Иркутской области.

Левченко стал губернатором не случайно, долгие годы он шел к этому и трижды, в 1997, 2001 и 2015 гг., баллотировался на пост главы Иркутской области. Общественная и производственная деятельность сформировала его образ – опытного политика, администратора и хозяйственника. Родился С. Г. Левченко 2 ноября 1953 г. в Новосибирске. В 1976 г. окончил Новосибирский инженерно-строительный институт по специальности «инженер-строитель». В 1976–1982 гг. работал мастером, прорабом, начальником участка Красноярского управления «Стальконструкция» Минмонтажспецстроя СССР.

¹ Винокуров А. Иркутский проигрыш «Единой России». Коммунист Сергей Левченко стал губернатором Иркутской области. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2015/09/27_a_7781729.shtml (дата обращения: 21.04.2021).

² Веселов А. Красный губернатор Прибайкалья // Русский репортер. 2015. № 23

³ Иркутский губернатор Сергей Левченко ушел в отставку // Meduza. URL: <https://meduza.io/feature/2019/12/13/irkutskiy-gubernator-sergey-levchenko-ushel-v-otstavku> (дата обращения: 29.04.2021).

В 1982–1987 гг. он возглавлял Ангарское управление «Стальконструкция», затем избрал политическую карьеру и в 1987–1989 гг. председательствовал в Юго-Западном райисполкоме г. Ангарска. В 1989–1991 гг. работал вторым, затем первым секретарем Ангарского горкома КПСС. Избирался депутатом районного и городского Советов народных депутатов. После роспуска компартии вернулся к управленческой работе, возглавляя в 1992–1999 гг. строительно-монтажное управление «Стальконструкция».

Одновременно в 1993 г. Левченко окончил Академию государственной службы при Президенте РФ и был избран первым секретарем Иркутского обкома КПРФ, а в апреле 1997 г. – членом ЦК КПРФ. В 1997 г. он баллотировался на пост губернатора Иркутской области, но проиграл Б. А. Говорину, набрав 18,8 % голосов. В 1999 г. был избран в Государственную Думу по федеральному списку избирательного объединения КПРФ, состоял в агропромышленной депутатской группе, а также был членом Комитета по энергетике, транспорту и связи Государственной Думы¹.

В 2001 г. Левченко второй раз баллотировался на пост губернатора области, в первом туре выборов занял второе место, набрав 23,9 % голосов избирателей, во втором туре 19 августа получил 45,3 % голосов и уступил победу действовавшему губернатору Б. А. Говорину (47,6 %). История его проигрыша весьма странная – до трех часов ночи он на 4,5 % опережал соперника. Потом в областной избирательной комиссии выключили свет, а в семь утра он уже «уступал» 1,5 %². В декабре 2007 г. его избрали депутатом ГД РФ пятого созыва от КПРФ, где он работал в комитете по энергетике. В декабре 2011 г. Левченко вновь избран депутатом ГД РФ шестого созыва по списку КПРФ³.

В совокупности С. Г. Левченко работал два срока в Заксобрании Иркутской области и три срока в Государственной Думе России. Вместе с тем в процессе этой деятельности он ничем особенно не прославился, нигде не зафиксированы представленные им значимые законопроекты, серьезные инициативы или протесты. За пятнадцать лет пребывания в Госдуме он приобрел определенный опыт, но, находясь на посту губернатора, никак его не проявил. Во всяком случае, как отмечали эксперты, никакие московские связи для развития региона губернатор не использовал⁴.

¹ Левченко Сергей Георгиевич // Замполит. URL: <https://zampolit.com/dossier/levchenko-sergey-georgievich/> (дата обращения: 09.04.2021).

² Веселов А. Красный губернатор ...

³ Левченко Сергей Георгиевич // Замполит.

⁴ Мифы современного Приангарья: как Сергей Левченко превратился из народного губернатора в политический труп // Бабр.24. URL: <http://babr24.net/irk/?IDE=194998> (дата обращения: 02.04.2021).

У Левченко как губернатора уже в 2015 г. выявился ряд недостатков. В первую очередь – это отсутствие управленческого опыта¹. У него не было своей команды, что понятно, так как, идя на выборы, он вряд ли рассчитывал на победу. Обещание Зюганова отправить в область кадры так и остались обещаниями. Представляется, что проблемы, которые привели его к отставке, в значительной степени стали следствием этого факта. Исходя из сложившейся ситуации, Левченко сформировал коалиционное правительство. В итоге команда оказалась разнородной и не стала коллективом единомышленников. В октябре 2015 г. Левченко поставил на пост первого замгубернатора – председателя правительства председателя совета директоров ФСК «Новый город» А. С. Битарова. В. И. Кондрашов в правительстве получил должность зампреда. А. В. Южаков стал первым заместителем руководителя аппарата губернатора и правительства. Должность министра строительства и дорожного хозяйства заняла С. Д. Свирина, ранее работавшая замминистра в минстрое региона, А. Б. Курбатов был назначен министром имущественных отношений.

Из команды С. В. Ерощенко в правительстве остались восемь человек.

В. Ю. Дорофеев занял должность заместителя губернатора. Интересно, что он занимал ведущие посты при четырех последних губернаторах Прибайкалья, начиная с Д. Ф. Мезенцева, и не был замечен в хоть сколько-нибудь громких скандалах. Дорофеев имеет репутацию «местного», но при этом остался нейтрален и равноудален от всех основных властных группировок. Пересидел он и Левченко. В. Ф. Вобликова сохранила свой пост заместителя председателя правительства региона. Впервые она была назначена на должность вице-преьера еще при губернаторе Мезенцеве. Н. В. Бояринова, сохранившая пост министра финансов, с августа 2011 г. занимала должность заместителя министра финансов Иркутской области, в октябре 2012 г. назначена на должность министра финансов. Н. В. Воронцова – министр труда и занятости, работает в органах власти с момента окончания Иркутской государственной экономической академии. В 2006 г. была назначена председателем комитета по труду, с декабря 2012 г. – министром труда и занятости. О. Э. Кравчук – министр природных ресурсов и экологии Иркутской области, также работал в правительстве. В. А. Родионов – министр социального развития, опеки и попечительства, являлся старожилом областных коридоров власти. Он возглавлял управление социальной защиты населения еще при Б. А. Говорине. Затем произошел перерыв на шесть лет, но в 2011 г. губернатор Мезенцев снова призвал опытного Родионова. Этот пост он сохранил и при губер-

¹ «Сам себе враг»: как Сергей Левченко угробил свою губернаторскую карьеру // ИРКУТСК.news. URL: <https://irkutsk.news/novosti/2019-12-13/140389-sam-sebe-vrag-kak-sergei-levchenko-ugrobil-svoyu-gubernatorskiyu-kareru.html> (дата обращения: 29.04.2021).

наторе Ерощенко. Э. В. Мицкевич – министр по регулированию контрактной системы в сфере закупок, в этой должности с 2013 г. К этой группе можно отнести О. В. Тетерину, работавшую в министерстве экономического развития.

Среди новых лиц в областном истеблишменте – министр образования В. В. Перегудова, бывший начальник департамента образования Иркутска. А также О. К. Стасюлевич – министр культуры и архивов. Назначенный заместителем председателя правительства Р. Н. Болотов в 2008–2011 гг. уже работал в правительстве в ранге министра строительства, дорожного хозяйства Прибайкалья. И. П. Сумарокову на момент назначения министром сельского хозяйства едва исполнилось 27 лет, и он не имел никакого опыта управления. Его единственным достоинством было то, что он является внуком И. А. Сумарокова – владельца Усольского свиного комплекса, вложившего немалые средства в избирательную кампанию Левченко. Впоследствии через Сумарокова-младшего из бюджета Иркутской области значительные дотации направлялись именно в Усольский свиной комплекс¹.

Четвертый блок в команде Левченко – это так называемая ангарская команда в составе бывшего заместителя мэра Ангарска Д. В. Чернышева, ставшего руководителем аппарата губернатора и правительства региона, и экс-мэра Ангарского муниципального образования А. П. Капитонова, назначенного министром жилищной политики области². Опорой Левченко в управляющих структурах Приангарья стали друзья-назначенцы: Д. В. Чернышов, И. В. Алашкевич, А. Б. Логашов, В. И. Кондрашов, М. Е. Авдеев, В. А. Сухорученко, А. К. Попов, О. Н. Ярошенко, И. П. Сумароков³.

С. Г. Левченко как губернатор не продемонстрировал новых подходов во взаимодействии с местным самоуправлением, более того, он оказался в состоянии войны с десятками мэров, депутатов и даже с собственным обкомом КППФ, внутри которого сформировалась жесткая оппозиция⁴. В частности, в августе 2016 г. он попытался навязать Ассоциации муниципальных образований региона повестку очередного заседания. В ответ на это главы муниципалитетов отказались в нем участвовать. Накануне заседания они написали коллективное письмо в адрес губерна-

¹ Образовательный тупик: министром образования Иркутской области станет Валентина Перегудова // Бабр.24. URL: <https://www.babr24.com/irk/?IDE=139366> (дата обращения: 29.04.2021); «Сам себе враг» ... ; Ягупов С. Зампред иркутского правительства при Сергее Ерощенко, Владимир Дорофеев, стал вице-губернатором региона. URL: <https://ksonline.ru/21586/zampred-irkutskogo-pravitelstva-pri-sergee-eroshhenko-vladimir-dorofeev-stal-vitse-gubernatorom-regiona/> (дата обращения: 29.04.2021).

² Экс-мэр Иркутска Виктор Кондрашов стал зампредом правительства Приангарья. URL: <https://irkutskmedia.ru/news/466988/> (дата обращения: 29.04.2021).

³ «Сам себе враг» ...

⁴ Мифы современного Приангарья ...

тора, в котором заявили о неактуальности предложенной повестки. Левченко отменил мероприятие, объяснив этот шаг неготовностью мэров, в ответ мэры заявили, что глава региона их не слышит. Ассоциация предложила перенести заседание на ближайшее время, а вопросы повестки заменить на предлагаемые ассоциацией: о подготовке к отопительному сезону, состоянии местных бюджетов в преддверии подготовки к отопительному сезону и новому учебному году, работе Облкоммунэнерго и энергосбытовой компании «Облкоммунэнерго-Сбыт», а также Дорожной службы Иркутской области. Это беспрецедентное событие в политической жизни Иркутской области. При каждом губернаторе региона воспроизводилась одна и та же структура конфликта – губернатор против какой-то части бизнес-элиты. А конфликт губернатора с целой ассоциацией мэров, да еще и по инициативе глав муниципалитетов, произошел впервые¹.

Вместе с тем не все было так однозначно, в частности, незадолго до его отставки 60 глав муниципальных образований и 638 депутатов разных уровней написали коллективное письмо, адресованное президенту В. В. Путину, председателю Правительства РФ Д. А. Медведеву, председателю Совета Федерации Федерального Собрания России В. И. Матвиенко и председателю Государственной Думы В. В. Володину. В нем было заявлено, что они устали от безосновательных нападок на губернатора Иркутской области². Но, несмотря на внушительное количество подписантов, подписи под письмом поставил лишь 21 руководитель города и района области, что свидетельствовало о малочисленности и уровне его сторонников³.

Управление социально-экономическим развитием области

При губернаторе С. Г. Левченко Иркутская область динамично развивалась. За 2016 г. валовой региональный продукт вырос почти на 5 % (по России 2–3 %). Приангарье стало обеспечивать свыше 15 % совокупного ВРП всех регионов СФО. В целом рост объема промышленного производства в 2016 г. составил свыше 105 %. Прирост инвестиций в основной капитал по сравнению с 2015 г. вырос на 17,5 % (в среднем по России 3–5 %). Строительный сектор вырос на 24,3 %, что было самым высоким результатом в Сибири.

¹ Тимофеева Е. Мэры против Левченко: кризис отношений или политическая диверсия? // Ирсити!ру. URL: <https://ircity.ru/articles/14706/> (дата обращения: 29.04.2021).

² Мэры муниципальных образований встали на защиту губернатора Приангарья Сергея Левченко // ИА IrkutskMedia. URL: <https://irkutskmedia.ru/news/861550/> (дата обращения: 19.04.2021).

³ Охота на красного губернатора. Сергей Левченко назвал, кому может быть выгодно пропагандистская война против него // РИА ФедералПресс. URL: https://news.rambler.ru/other/43007826/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 29.04.2021).

Область вышла на второе место (после Красноярского края) в СФО по доходам консолидированного бюджета, который в 2010-х гг. впервые был исполнен с профицитом. Внешнеторговый оборот со странами дальнего зарубежья вырос на 30 %, экспорт из Приангарья в шесть раз превысил импорт в регион. Если прежде основу экспорта составлял алюминий, то в этот период почти равноценные доли имели нефть и нефтепродукты – 28,7 и 26,6 %. На лесоматериалы приходилось 24,9 %.

Губернатору Левченко удалось наладить отношения с группой компаний «Илим», которая вновь стала платить в региональный бюджет налог на прибыль в размере 1,2 млрд руб., чего не делала в 2013–2015 гг. Удалось договориться с компанией «Роснефть» по шефству над рядом социальных объектов региона. В итоге компании, входящие в «Роснефть», в 2016 г. увеличили налоговые поступления в бюджет примерно в полтора раза в сравнении с 2015 г. Было подписано соглашение с «Почта-Банком» о развитии филиальной сети. В рамках Байкальского экологического водного форума Корпорация развития Иркутской области (КРИО) подписала соглашения с тремя инвесторами: Усольским металлургическим заводом, Медтехсервисом и компанией ARBIOM (Франция). Был собран рекордный урожай зерна – 860 тыс. т. Задолженность по заработной плате в области снизилась на 63,6 % – до 35,1 млн руб.¹

Успешное развитие продолжилось и в 2017 г., в частности, весной более половины российского и монгольского товарооборота (52 %) проходило через Иркутскую область – свидетельство того, что регион являлся ключевым субъектом в российско-монгольских отношениях². За 2017 г. выросли инвестиции, к октябрю их приток составил 76,9 млрд руб. в основной капитал, что на 6,3 % больше, чем за то же время 2016 г. За девять месяцев 2017 г. КРИО выдала 617,4 млн руб. на реализацию 11 инвестиционных проектов. Приангарье на фоне общего снижения объема инвестиций в стране, падения доходов населения сумело нарастить доходную часть. За счет роста налоговых и неналоговых поступлений правительству удалось погасить часть дорогих коммерческих кредитов и еще часть заместить бюджетными, более дешевыми в обслуживании. В 2017 г. госдолг региона составил 13,8 млрд руб., снизившись на 26,7 % (первое место по СФО). С. Г. Левченко вновь стал отличником «Кремлевского рейтинга»³.

Валовой региональный продукт (ВРП) области в 2017 г. вырос на 19 % – с 1 трлн 1 млрд 718 млн руб. в 2015 г. до 1 трлн 192 млрд 80 млн (в среднем по Российской Федерации – 10,4 %). По этому показателю в

¹ Кремлевский рейтинг: Сергей Левченко – эффективный системный игрок // IrkutskMedia. URL: <https://irkutskmedia.ru/news/647460/> (дата обращения: 30.04.2021).

² Губернатор Сергей Левченко: Моя партийность не мешает работать с Москвой // ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/2270439.html> (дата обращения: 29.04.2021).

³ Кремлевский рейтинг ...

2015 г. регион занял 17-е место среди субъектов РФ, а в 2017 г. – 15-е. ВРП на душу населения за тот же период вырос на 19,36 % – с 414 тыс. 987 руб. (22-е место) до 495 тыс. 349 (20-е место)¹.

В совокупности за 2016–2017 гг. ВРП в сопоставимых ценах вырос на 6,3 % (в 5 раз больше общероссийского). Было обеспечено уменьшение кредитной задолженности, снижение государственного долга на 2,5 млрд руб. Более чем на 30 млрд (почти на треть) увеличились доходы областного бюджета относительно 2015 г. Объем налоговых поступлений от реализации поддержанных КРИО проектов превысил 4 млрд руб. Рост промышленного производства по итогам 2017 г. вырос на 2,9 % (по России – 1 %).

Объем доходов от лесного комплекса увеличился в 4,5 раза, одновременно незаконные вырубки уменьшились на 53 %, ужесточены регистрация и налогообложение лесозаготовителей. В сельском хозяйстве региона внедрялись передовые технологии, создавались новые кооперативы, распаивались и засеивались поля. В области была запущена программа освоения целины, производилось обновление сельхозтехники, строились коровники, свинарники, теплицы, овощехранилища. Открывались предприятия по переработке дикорастущих растений, по производству рыбы, выращиванию норки, соболя, рыси. Оказывалась поддержка племенному животноводству, создавался центр по селекции и семеноводству картофеля, зерновых и бобовых. В 2017 г. собран рекордный урожай зерновых (первое место вместе с Красноярским краем по Сибири). В эксплуатацию введено 973,8 тыс. м² жилья, из ветхого аварийного жилья переселено 30,9 тыс. граждан, закрыт вопрос по трем проблемным объектам и восстановлены в правах 148 «обманутых» дольщиков. Ликвидировано 13 несанкционированных свалок (190 тыс. м²)².

Регион сохранил свои лидирующие позиции и в сфере индустрии туризма. По итогам исследования центра информационных коммуникаций «Рейтинг» и журнала «Отдых в России», анализирующих состояние внутреннего и въездного туризма, туристическую привлекательность российских регионов, их туристический потенциал и популярность среди отечественных и иностранных туристов, Иркутская область вошла в первую группу рейтинга – «Золотую двадцатку», заняв 13-е место. Для составления рейтинга были использованы данные за 2017 г. и январь – сентябрь 2018 г., предоставленные Федеральной службой государствен-

¹ Итоги деятельности Сергея Левченко на посту губернатора Иркутской области // ТАСС. URL: <https://tass.ru/info/7335465> (дата обращения: 29.04.2021); Левченко Сергей Георгиевич // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D0%B5%D0%B2%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE_%D0%A1%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B5%D0%B9_%D0%93%D0%B5%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B8%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%87#p-search (дата обращения: 29.04.2021).

² Добровольская Г. Что сделал Сергей Левченко на посту губернатора? // Приангарье. № 30 (874), 7–14 авг. 2018 г.

ной статистики, Министерством внутренних дел РФ, сведения Единого государственного реестра объектов культурного наследия, а также информация по количеству в поисковой системе «Яндекс» по ключевым словам «Отдых в + наименование региона». За последние пять лет (с 2013) количество туристских прибытий в регион увеличилось на 22,2 % и составило в 2017 г. 1,6 млн чел., в том числе количество иностранных туристов выросло в 2,7 раза и составило 211 тыс. чел. Планировалось, что к концу 2018 г. объем туристско-экскурсионного потока превысит 1,6 млн чел., из них количество иностранных граждан составит около 300 тыс.¹

Позитивные процессы доминировали в регионе и в 2018 г., в частности, летом 2018 г. область заняла 9-е место из 85 в рейтинге социально-экономического положения субъектов Российской Федерации. Это было обусловлено рядом достижений, в том числе повышением кредитного рейтинга Иркутской области до максимально возможного уровня в Российской Федерации – «стабильный» – за счет высоких финансовых показателей 2016 и 2017 гг. В 2016–2018 гг. Министерство финансов РФ ставило Иркутской области высшую оценку качества управления региональными финансами, в 2017–2018 гг. область входила в число лидеров по сводной оценке прозрачности бюджета. В г. Усолье-Сибирском создано крупное фармацевтическое производство, в г. Братске построен современный медицинский диагностический центр. Строились и реконструировались объекты социально-культурного значения. Объем средств областного бюджета на строительство и капитальный ремонт социальных объектов в 2018 г. составил почти 7 млрд руб. (в 4,3 раза больше, чем в 2015). Финансирование дорожного строительства за три года увеличилось почти в два раза².

За четыре года бюджет Иркутской области значительно вырос – если в 2015 г. доходы области составляли 104,4 млрд руб., в 2018 г. – 149,6 млрд руб., то в 2019 г. они планировались в размере 196,4 млрд руб.³ В 2015 г. дефицит бюджета Иркутской области составил 9 млрд 935 млн руб., доходы равнялись 129 млрд 89 млн руб. (21-е место среди российских регионов), расходы – 139 млрд 24 млн руб. (19-е место). В 2018 г. бюджет региона был исполнен с профицитом в 13 млрд 586 млн руб. Доходы увеличились на 50 % по сравнению с 2015 г. до 193 млрд 634 млн руб. (18-е место), расходы – на 29,51 % – до 180 млрд 48 млн (17-е место). В бюджете на 2019 г. заложен дефицит в размере

¹ Иркутская область в 2018 году сохранила 13-е место в рейтинге туристической привлекательности регионов России // Иркутская область : офиц. портал. URL: <http://irkobl.ru/news/587929/> (дата обращения: 21.04.2021).

² Добровольская Г. Что сделал Сергей ...

³ Дунина К. Трудные годы. Чем запомнилось губернаторство Сергея Левченко? // АИФ. Иркутск. URL: https://irk.aif.ru/politic/trudnye_gody_chem_zapomnilos_gubernatorstvo_sergeya_levchenko/

16 млрд 561 млн руб. По доходам планировалось снижение на 1,44 % по сравнению с 2018 г. до 196 млрд 417 млн руб., по расходам – на 18,29 % – до 212 млрд 978 млн руб. Инвестиции в основной капитал региона в 2018 г. выросли на 49,39 % по сравнению с 2015 г. и составили 316 млрд 397 млн руб. По этому показателю область переместилась с 20-го места среди субъектов РФ в 2015 г. на 13-е в 2018 г.¹ Вместе с тем снижался производственный потенциал области, созданный в предыдущие годы, например, по данным Иркутскстата, в 2018 г. число средних предприятий уменьшилось на 17 %².

В регионе был реализован проект по чипированию всей вывозимой древесины. В 2018 г. регион установил абсолютный рекорд по снижению незаконных рубок в стране, снизив их на 48 %. К сентябрю 2019 г. с начала года в Иркутской области зафиксировали 1 763 незаконные рубки древесины в объеме около 400 тыс. м³, что на 9,4 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года³. С 2015 по 2019 г. доходы от лесного комплекса увеличились в 4,5 раза, за счет уменьшения незаконных рубок на 53 % (выявление незаконных лесовозов, чипирование леса, регистрация и налогообложение законных лесозаготовителей)⁴. В натуральном выражении доходы в казну от лесодобычи увеличились почти на 8 млрд руб. при той же площади лесосек. Почти половину предприятий, работающих в лесу, областные власти заставили выйти из тени. Из 524 компаний, получивших участки для лесопользования, 300 не были зарегистрированы. При рубке леса в 35 млн м³ лесозаготовители при Ерощенко платили в бюджет области 3 млрд руб., а при Левченко – 10,5⁵.

Показатели впечатляют, однако ко многим из них Левченко не имел отношения. К моменту его прихода в губернаторство исполнительной и законодательной властями была проделана необходимая работа по увеличению налогооблагаемой базы. Ее итогом и стал рост ВРП, который с 2012 по 2015 г. составил 25 %. В этот же период были запущены механизмы, которые позволили иметь профицитный бюджет. Главным образом здесь сказался эффект предоставления льгот по налогу на имущество и прибыль для крупных организаций, создающих в Приангарье новые производственные мощности. Этими послаблениями, например, воспользовалась Иркутская нефтяная компания, она реализовала ряд значимых инвестиционных проектов на севере области. Через три года она заплати-

¹ Итоги деятельности Сепрея natorstvo_sergeya_levchenko (дата обращения: 20.04.2021).

² Орлова Л. Правда и вымыслы: сказки от иркутского губернатора // МКРУ. URL: <https://baikal.mk.ru/politics/2019/10/25/pravda-i-vymysly-skazki-ot-irkutskogo-gubernatora.html> (дата обращения: 29.04.2021).

³ Власова К., Кузнецова З. Кость в горле и годы, которые ушли в ничто – эксперты об отставке Левченко // Ирсити!Пу. URL: <https://ircity.ru/articles/42914/> (дата обращения: 29.04.2021).

⁴ Левченко Сергей Георгиевич ...

⁵ Охота на красного ...

ла в бюджеты всех уровней 34 млрд руб. Сыграл свою роль и еще один фактор – удачно сложилась ситуация на рынке, значительно вырос курс доллара, а в результате показатели Иркутской нефтяной компании увеличились в разы. Аналогичная история и с группой «Илим». Она построила фактически новый лесоперерабатывающий завод, который позволил резко увеличить налоговую отдачу от лесного сектора. К тому же сказались и налоговое перераспределение с креном в сторону регионального бюджета. Это решение было принято Правительством РФ еще до вступления в должность губернатора Левченко¹.

Деятельность по решению социальных проблем региона

При губернаторе Левченко также развивались социальная и культурная сферы. Например, в 2017 г. по его поручению здание бывшего ночного клуба «Стратосфера» было безвозмездно передано Иркутскому театральному училищу, остро нуждавшемуся в учебных площадях². В 2015 г. в области строился один объект культуры, в 2019 – 46; в 2015 г. возводилось 60 социальных объектов (школы, детские сады, поликлиники, физкультурно-оздоровительные центры), в 2019 – 321. Губернатору-коммунисту удалось сформировать первый в стране Государственный план социально-экономического развития региона на 2019–2023 годы, вот только реализовать ему его не удалось, но в его рамках началось выполнение широкой социальной программы адресной помощи детям, молодежи, старшему поколению, инвалидам и другим категориям граждан³.

Снижался уровень безработицы: с 8,2 % в 2015 г. до 7,6 % в 2018 г., хотя и в достаточно символическом размере, о чем свидетельствовало неизменное 15-е место области среди регионов страны. Размер среднемесячной заработной платы в области вырос на 28,42 % по сравнению с 2015 г. и в 2018 г. составил 42 тыс. руб. (в 2015 г. – 22-е место, в 2018 г. – 21-е)⁴. За тот же период среднемесячная пенсия увеличилась на 16,41 % – до 14 тыс. 531 руб., правда, в результате область переместилась с 21-го места в 2015 г. на 22-е место в 2018 г.⁵ Эти места показывают, что население региона не относится к категории высокооплачиваемых работников. Строилось жилье, в 2017 г. было введено 913 тыс. м² жилья, что составило более 107 % от предыдущего года⁶.

¹ Орлова Л. Правда и вымыслы ...

² Здание бывшей «Стратосферы» в Иркутске передадут театральному училищу // IA Al'tair. URL: <https://news.Myseldon.com/ru/news/index/177845370> (дата обращения: 29.04.2021).

³ Левченко Сергей Георгиевич ...

⁴ Там же.

⁵ Итоги деятельности Сергея ...

⁶ Кремлевский рейтинг ...

Заметно сократилось число преступлений: с 2015 по 2018 г. на 15,68 % с 2 тыс. 219 до 1 тыс. 871. Смертность на 1 тыс. населения за тот же период сократилась на 5,15 % – с 13,6 чел. в 2015 г. (регион занимал 43–44-ю позиции с Архангельской областью) до 12,9 в 2018 г. (также 43–44-е места с Севастополем)¹.

В конце своего губернаторства С. Г. Левченко сделал многим авто-владельцам региона подарок – установил самую низкую по Сибирскому федеральному округу ставку по налогу на транспортные средства малой мощности. С 2020 г. ставки транспортного налога для автомобилей мощностью до 150 лошадиных сил в Иркутской области были снижены в два раза². Следует отметить и еще одну характерную черту губернаторства Левченко. По мнению аналитиков, это были годы самых больших в XXI в. свобод для медиа Иркутской области³.

Вместе с тем при нем не удалось переломить тенденции, присущие большей части страны: рождаемость в регионе на 1 тыс. населения уменьшилась на 15,69 % – с 15,3 чел. в 2015 г. (13-е место) до 12,9 в 2018 г. (область делила 12–13-е места с Северной Осетией). Соответственно снизилась и численность населения Иркутской области от уровня 2015 г. на 0,7 %, т. е. с 2 млн 415 тыс. чел. на 1 января 2015 г. до 2 млн 398 на аналогичную дату 2019 г. Место региона по этому показателю не изменилось – 20-е⁴.

Снижалось число занятых в экономике. Уровень безработицы вырос на 2 %, зато квоты на иностранную рабочую силу Иркутская область запрашивала самые большие – около 5 тыс. чел. В 2018 г. в одном из рейтингов регионов по доходам населения Иркутская область, как сообщает «РИА Новости», заняла 58-е место и вошла в список 30 регионов с самым низким уровнем жизни. 18,1 % жителей области находились за чертой бедности, 2,3 % оказались за чертой крайней бедности⁵.

В период губернаторства Левченко в регионе не произошло роста уровня жизни, строительного бума, всплеска деловой активности, повышения общественного оптимизма, да и качество среды обитания не улучшилось. Неучастие области в программе развития моногородов лишило регион миллиардов рублей. Его предшественнику удалось добиться закрытия БЦБК в моногороде Байкальске, но проект рекультивации территории комбината при Левченко так и не был разработан, хотя деньги под его реализацию федеральный бюджет заложил колоссальные.

¹ Итоги деятельности Сергея ...

² Сергей Левченко: Транспортный налог для физических лиц будет снижен вдвое с 2020 года в Иркутской области // Портал Правительства Иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/news/831979/?type=special> (дата обращения: 19.04.2021).

³ Власова К., Кузнецова З. Кость в горле ...

⁴ Итоги деятельности Сергея ...

⁵ Орлова Л. Правда и вымыслы ...

Сложности и проблемы деятельности губернатора

Левченко относительно спокойно проработал главой региона до начала кампании выборов в иркутское Заксобрание в 2018 г. Кремль не был заинтересован в том, чтобы оппозиционный губернатор получил льбяное себе большинство в Законодательном Собрании, поэтому на Левченко и КПРФ были инспирированы пиар-атаки. И несмотря на то что КПРФ заняла первое место по спискам (33,9 %) и получила девять мандатов по округам, а единороссы набрали 27,8 % и провели столько же одномандатников, спикером стал единоросс, выходец из Ростеха, уже известный в области С. М. Сокол. Предполагалось, что именно он станет кандидатом от власти на губернаторских выборах 2020 г., поэтому атаки на Левченко продолжились и после выборов. На всю страну в 2018 г. прогремел скандал с медведем, видео с которым показали по федеральному ТВ. На РЕН ТВ регулярно выходили сюжеты, дискредитировавшие иркутского губернатора¹.

Федеральные чиновники воспринимали иркутского губернатора как чужого, но так как область – значимый регион страны, президент решил встретиться с губернатором на предмет обсуждения ряда значимых проектов. Встреча произошла 14 февраля 2018 г. и была непродолжительной. В. В. Путин не поднял ни одной конфликтной проблемы, хотя они напрашивались, в частности скандальная тема дороги на Ольхоне, к строительству которой даже не приступали. А именно за нее летом 2017 г. Левченко получил выговор от президента. Губернатор просил федеральной поддержки в строительстве социально значимых объектов – таких как радиологический корпус онкодиспансера, центр зимних видов спорта к чемпионату мира по хоккею с мячом 2020 г., Центр спортивной борьбы. Инициаторами этих проектов были губернаторы Мезенцев и Ерошенко. Президент в ходе разговора с Левченко не возразил против их федеральной поддержки².

Ход ликвидации последствий летнего наводнения в Иркутской области нанес сокрушительный удар по репутации Левченко. Президент В. В. Путин не раз критиковал иркутских чиновников за нерасторопность. В начале ноября 2019 г. их работу с подачи правительства раскритиковал известный телеведущий Д. К. Киселев³.

В период губернаторства, Левченко приходилось заниматься партийной работой и учитывать ее в процессе своей деятельности. 18 сентября 2016 г. он был избран депутатом Госдумы РФ седьмого созыва по списку партии КПРФ. Он баллотировался под первым номером в регио-

¹ Иркутский губернатор Сергей ...

² Бакулев М. Сергей Левченко: на коротком поводке // Babr24. URL: <http://babr24.com/irk/?IDE=171130> (дата обращения: 29.04.2021).

³ Иркутский губернатор Сергей ...

нальной группе № 21 (Иркутская область), а после выборов от депутатского мандата отказался¹. В то же время большим вопросом является динамика популярности КПРФ в регионе во время губернаторства Левченко. Например, в 2017 г. партия «Единая Россия» получила на муниципальных выборах в Иркутской области 63,3 % мандатов, тогда как КПРФ – 12,5 %².

Вопреки ожиданиям, губернатор Иркутской области Левченко пошел на прямой контакт с кандидатом в Президенты России от КПРФ П. Н. Грудининым. Встреча прошла в Иркутске в Сером доме в официальной обстановке.

Как сообщает пресс-служба, на встрече обсуждались «вопросы социально-экономического развития Иркутской области». 2 и 3 марта 2018 г. Грудинин провел два предвыборных мероприятия с избирателями в Иркутске и Ангарске. Агитация проводилась на площадках ДК «Современник» и Музыкального театра им. Загурского при значительном стечении народа. Ажиотаж был большой, и на иркутскую встречу из-за отсутствия свободных мест в зале попали не все желающие³. После своей отставки Левченко перешел в разряд жесткой оппозиции и в 2021 г. выступил против ареста блогера Навального. Ролик со своим интервью на эту тему Левченко разместил в «Инстаграме»⁴. Он также поддержал уличные митинги в Иркутске и подверг критике жесткие действия силовиков на акции 31 января 2021 г.⁵

Правительство и сам губернатор не всегда демонстрировали управленческую эффективность и вместо решения проблемы занимались выяснением обстоятельств и поиском виновных⁶. Иногда действия губернатора и его команды трудно определить как простую халатность. Весьма показательной была ситуация в сфере лесозаготовок. В годы губернаторства С. Г. Левченко получила широкое распространение практика назначения сплошных рубок под видом «санитарных мероприятий», в результате которой уничтожались ценнейшие леса регионального значения. Самый показательный пример – природный заказник «Туколонь», в котором было вырублено 120 га тайги, что поставило под сомнение саму

¹ Биография бывшего губернатора Иркутской области Сергея Левченко // ТАСС. URL: <https://tass.ru/info/7335457> (дата обращения: 29.04.2021).

² Кремлевский рейтинг ...

³ Херсонцев А. Сергей Левченко и Павел Грудинин встретились // Бабр.24. URL: <https://www.babr24.com/?IDE=171355> (дата обращения: 29.04.2021).

⁴ Запрещен в Российской Федерации.

⁵ Острякова Е. Экс-губернатор Иркутской области поддержал Навального. Раскол в КПРФ? // Политнавигатор. URL: <https://www.politnavigator.net/ehks-gubernator-irkutskoj-oblasti-podderzhal-navalnogo-raskol-v-kprf.html> 22.01.2021 (дата обращения: 09.04.2021); Херсонцев А. Госдура-2021: Левченко будет не в парламенте, а в тюрьме? // Babr 24.com. URL: <https://www.babr24.com/irk/?IDE=210013> (дата обращения: 29.04.2021).

⁶ Бойко В. Чем запомнился россиянам опальный ныне губернатор Левченко // Readovka. URL: <https://readovka.ru/news/51852> (дата обращения: 26.04.2021).

функцию особо охраняемой природной территории. Несмотря на возложенную на заказник функцию сохранения животного мира, в нем организовали промышленное освоение лесов: были пробиты дороги, произведены вырубки. При этом результаты лесопатологических обследований изготавливались явно под заказ чиновников¹.

Отношение к лесным пожарам у Левченко было своеобразным, он отзывался о них как об одной из своих основных задач, но всю ответственность перекладывал на центр, принявший Лесной кодекс, ограничивший число лесников. И действительно, в Иркутской области один лесник приходится на 110 тыс. га². А пожары в отдаленных и труднодоступных районах в соответствии с нормативами вообще не подлежали тушению. Однако при всей объективности высказываемых претензий в полномочиях регионального руководства находились масштабы происходивших пожаров. В частности, небывалые пожары 2019 г., когда огонь уничтожил 1,5 млн га тайги, в значительной степени были следствием неэффективной работы иркутского минлеса³. У аналитиков сложилось впечатление, что для иркутского губернатора тушить леса было не только экономически не выгодно, но и опасно. Поджогами черные лесорубы скрывали гектары незаконно вырубленного леса, увезенного в Китай. Пожары так и не потушили, они сами ближе к осени сошли на нет⁴.

Традиционно чиновники, в ответ на претензии по неисполнению параметров социальной, природоохранной политики или строительства инфраструктуры, ссылаются на отсутствие или недостаток средств. В период губернаторства Левченко региональный бюджет всегда был профицитным. В частности, на 1 января 2019 г. профицит бюджета за минувший год составил 13,98 млрд руб. При этом расходы региональной казны реализованы на 97 % от плана. Например, госпрограмма по охране окружающей среды, программа «Молодым семьям – доступное жилье», а также госпрограмма по физической культуре исполнены всего на 85 %, подпрограмма по развитию государственно-частного партнерства была исполнена на 13 %, по развитию водоохранного комплекса – на 19 %, вопросы газификации реализованы на 29 %. Бюджеты муниципальных районов по итогам 2018 г. в расходной части исполнены на 97 %, а городских и сельских поселений – на 87 %. Им постоянно не хватало средств⁵.

¹ Уголовный шлейф Сергея Левченко // IRK.ru. URL: <https://www.irk.ru/news/articles/20190621/criminal/> (дата обращения: 29.04.2021).

² Губернатор Сергей Левченко ...

³ Губернатор Левченко и его команда показали региону, что такое настоящая коррупция по коммунистически // ИА Иркутск Сегодня. URL: <https://irk.today/Ag0E> (дата обращения: 29.04.2021).

⁴ Биография бывшего губернатора ...

⁵ В 2018 году Иркутская область не освоила 400 миллионов рублей // IRK.ru. URL: <https://www.irk.ru/news/20190127/control/> (дата обращения: 19.04.2021).

Накануне отставки С. Г. Левченко был опубликован официальный ответ Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры, из которого следует, что в списке поручений президента по сохранению оз. Байкал губернатором не было реализовано до конца ни одного мероприятия, существенно улучшавшего экологическую ситуацию. Бюджетные средства расходовались неэффективно, в частности, несмотря на то что было израсходовано свыше 8 млрд руб., более 50 % мероприятий не исполнены. Из 6 млн т шлам-лигнина с 2012 г. не было ликвидировано ни грамма¹. Сложилась скандальная ситуация с оплатой труда работников здравоохранения области. У них убрали 10 тыс. от стимулирующей выплаты и выплатили 10 тыс. в виде губернаторской надбавки².

Губернатор регулярно и подолгу находился в заграничных командировках, на которые только за три квартала 2018 г. было истрчено 65 млн руб. бюджетных средств³. К тому же, по информации в СМИ, с ними был связан ряд злоупотреблений. В частности, скандалом с исчезновением денег обернулись гастроли Губернаторского симфонического оркестра Иркутской областной филармонии в Вену, на которых присутствовал губернатор. Контрольно-счетная палата попыталась выяснить судьбу денег, исчезнувших по итогам гастролей, полученных с продажи билетов на концерты оркестра в сумме 27 720 евро (1,9 млн руб.), в течение года так и не поступивших на счет филармонии. Как только было возбуждено уголовное дело, деньги тут же появились⁴.

При губернаторстве Левченко было упущено много возможностей развития региона. В частности, Левченко не удалось отстоять проект по газоснабжению южных районов Прибайкалья, и компания «Газпром» исключила Иркутскую область из программы⁵. При этом губернатор никогда не обнаруживал проблемы взаимоотношений с центром по поводу финансирования социально значимых объектов и не обращался к ответственности за поддержку.

Главная проблема, с которой не смог справиться Левченко, – ликвидация последствий наводнения лета 2019 г., в результате которого в зоне бедствия оказались 109 населенных пунктов. Мощный паводок снес бо-

¹ Башлыкова Н., Лежнева Л. Не чист на реку: почему отправили в отставку иркутского губернатора // Известия. URL: <https://iz.ru/953821/natalia-bashlykova-liubov-lezhneva/ne-chist-na-reku-rochemu-otpravili-v-otstavku-irkutskogo-gubernatora> (дата обращения: 28.04.2021).

² Иркутский губернатор Левченко ушел в отставку. Добровольную ли? // 19RUS. URL: https://19rus.info/index.php/proekty/pravda-zhizni/item/116229-irkutskij-gubernator-levchenko-ushel-v-otstavku-dobrovolnuyu-li?template=ia2020&is_preview=on (дата обращения: 25.04.2021).

³ Губернатор Левченко и его ...

⁴ Уголовный шлейф ...

⁵ Послание Губернатора Иркутской области И. И. Кобзева « О положении дел в Иркутской области в 2020 году и основных направлениях областной государственной политики на 2021 год» // Сайт Правительства иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/authorities/igor-kobzev/performance/1107755/?type=special> (дата обращения: 29.04.2021).

лее 11 тыс. жилых домов и 17,4 тыс. других объектов, от него погибли 25 чел. и пострадали около 50 тыс. На губернатора с самых первых дней посыпалась критика – его обвиняли в неэффективности, формальном подходе к работе с пострадавшими и медлительности его правительства. Левченко «держал удар»: в июле и августе он практически каждое воскресенье встречался с журналистами, чтобы лично рассказать о том, что делается для пострадавших. Были организованы пункты временного размещения, выданы положенные выплаты, в срочном порядке принимались законы, которые должны были облегчить участь пострадавших¹.

Но результаты этой деятельности оказались недостаточными. Левченко 26 июня вылетел в Москву под предлогом посещения юбилея Зюганова. Пока губернатор хлопотал за свой пост, в Иркутской области набирали силу паводки. Даже когда про Тулун узнала вся страна, Левченко не вернулся в регион. В отсутствие губернатора чиновники не смогли нормально организовать оповещение жителей о ЧС, а потом организовать эвакуацию. Впрочем, и когда Левченко находился в области, работа не клеилась – не все пострадавшие от наводнения получили помощь. После наводнения в Тулуне часть местных жителей оказалась практически на улице: без работы, без средств к существованию. Часть беженцев вошла в суровую сибирскую зиму без крыши над головой². Главные претензии к губернатору предъявлялись не из-за недостаточно быстрого развертывания строительных работ, а по причине неспособности оказать помощь конкретным людям, для которой не требовались федеральные ресурсы и строительная техника.

В июле 2019 г. к Президенту РФ В. В. Путину обратились жители пострадавших районов в связи с проблемами выплат компенсации за утраченное жилье, восстановления документов и распределения гуманитарной помощи. 2 сентября, во время посещения области, Путин вновь подверг критике работу региональных властей по ликвидации последствий паводка. Основной проблемой являлась неспособность губернатора и его команды работать с населением в сложной ситуации³.

Пока не было чрезвычайной ситуации – работа правительства шла более-менее стабильно. Но в ситуации, когда потребовались экстренная консолидация усилий, быстрое управление, – у команды Левченко не оказалось необходимых способностей, хотя для облегчения положения пострадавших было сделано немало. И прежде всего, по мнению большинства журналистов и специалистов, он сам в недостаточной степени

¹ Послание Губернатора Иркутской области И. И. Кобзева «О положении дел в Иркутской области в 2020 году и основных направлениях областной государственной политики на 2021 год» // Сайт Правительства иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/authorities/igor-kobzev/performance/1107755/?type=special> (дата обращения: 29.04.2021).

² Бойко В. Чем запомнился россиянам ...

³ Биография бывшего губернатора ...

продемонстрировал умение управлять, руководить, трезво оценивать ситуацию в условиях чрезвычайных обстоятельств¹. Ряд аналитиков считал, что неэффективность С. Г. Левченко как руководителя проявилась и в процессе управления своей командой. Его ближайшее окружение очень быстро создало целую структуру по выкачиванию денежных средств из бюджета Иркутской области. В частности, под контролем Д. В. Чернышова оказались финансовые потоки из лесной сферы, здравоохранения, строительства, социальной сферы и других².

Левченко имел все возможности реализовать ряд важных проектов регионального развития, но не реализовал. Например, модернизацию аэропорта в Иркутске³. Губернатор зачем-то назначил своего советника А. В. Рябикина, проживавшего в Москве, генеральным директором аэропорта, а переговоры с инвесторами по этому вопросу вел его сын, непонятно кого с точки зрения закона представлявший. Вместо проведения открытого тендера на строительство аэропорта С. Г. Левченко решил передать аэропорт структурам олигарха Р. В. Троценко, и сделать это очень быстро, чтобы Москва не успела вмешаться. Однако расчет губернатора не удался, и Федеральная антимонопольная служба возбудила дело по нарушению ст. 16 Федерального закона «О защите конкуренции» в отношении губернатора и правительства Иркутской области⁴. Реализация этого соглашения могла привести к выводу аэропорта из собственности региона. Несмотря на предотвращение преступления, на несколько лет было отложено всякое развитие существующего аэропорта, а регион исключен из федеральной программы и лишен федерального софинансирования в размере 23 млрд руб.⁵

Из того же разряда – деятельность губернатора по ликвидации последствий работы БЦБК. Он предпринял попытку передать контракт по утилизации отходов БЦБК от госкомпании «Росгеология» в пользу ООО «ГазЭнергоСтрой – Экологические технологии». На место государственного холдинга Левченко попытался поставить общество с уставным капиталом в 10 тыс. руб., за которым, по мнению прессы, стоят офшорные компании. Свою позицию губернатор обосновывал непрофессиональными рассуждениями о применении этой фирмой технологий, не работающих в условиях находящегося в желеобразном состоянии лигнина.

¹ «Сам себе враг» ...

² Там же.

³ Власова К., Кузнецова З. Кость в горле ...

⁴ Бакулев М. Афера Сергея Левченко с иркутским аэропортом может обернуться уголовным делом // Babr24. URL: <https://www.babr24.com/irk/?IDE=192345> (дата обращения: 02.04.2021).

⁵ Губернатор Левченко и его ...; Троценко Роман Викторович // Компромат. URL: https://kompromat.wiki/%D0%A2%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE_%D0%A0%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%BD_%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87 (дата обращения: 21.04.2021).

Только вмешательство членов Заксобрания и Госдумы предотвратило реализацию очередной сомнительной инициативы¹.

За недолгий срок своего губернаторства Левченко, обвинявший команду своего предшественника в коррупции, дал повод усомниться в его желании действительно бороться с ней. Более того, в действиях ключевых фигур его администрации, по мнению компетентных органов, выявлена соответствующая деятельность. Самым шумевшим делом стала история с министром лесного комплекса С. В. Шевердой. В 2018 г. прокуратура потребовала от губернатора отправить его в отставку, так как чиновник не указал в декларации о доходах пять банковских счетов и доход от активов в сумме 23 млн руб.² Губернатор отказался, оправдывая это выдающимися результатами деятельности этого министра. В 2019 г. министр Шеверда был задержан сотрудниками ФСБ в аэропорту Шереметьево и обвинен в превышении должностных полномочий и незаконной вырубке 120 га леса в заказнике «Туколонь». Ущерб государству, по данным следствия, составил 748 млн руб.³ Кроме этого дела министр обвинялся еще в ряде преступлений, ущерб, причиненный государству в результате этих махинаций, составил более 48 млн руб.⁴ Также к уголовной ответственности были привлечены директор ОГАУ «Казачинско-Ленский лесхоз» Г. Н. Рыков и инженер-лесопатолог отдела защиты леса и лесопатологического мониторинга филиала ФБУ «Российский центр защиты леса» – Центра защиты леса Иркутской области А. Владимиров⁵.

Много вопросов у общественности было к приближенному губернатора Д. В. Чернышову. В частности, загадкой осталась история с принадлежащей его семье недвижимостью в Италии. Когда история с итальянской недвижимостью всплыла и ее обнародовали местные и федеральные СМИ, возник вопрос о том, не является ли это коррупционным нарушением в виде сокрытия собственности высокопоставленным чиновником. По этому поводу губернатор Левченко заявил, что зарубежной недвижимости у Чернышова нет⁶. Однако впоследствии он был вынужден признать факт владения его подчиненным зарубежной собственностью⁷. Не осталась в стороне от коррупционного мейнстрима и дорожная служба региона. Громкое дело возбуждено в отношении должностных лиц ОАО

¹ Губернатор Левченко и его ...

² Там же.

³ Башлыкова Н., Лежнева Л. Не чист на реку ...

⁴ Уголовный шлейф Сергея ...

⁵ Орлова Л. Правда и вымыслы ...

⁶ Бывшие слуги народа: как пожирают чиновники администрации Левченко // МКРУ Иркутск. URL: <https://baikal.mk.ru/social/2020/12/16/byvshie-slugi-naroda-kak-pozhivayut-chinovniki-administracii-levchenko.html> (дата обращения: 27.04.2021).

⁷ Бакулев М. Сергей Левченко дважды нарушил закон о коррупции, скрыв земельные участки и трехэтажный особняк // Babr24 25. URL: <https://www.babr24.com/?IDE=195081> (дата обращения: 19.04.2021).

«Дорожная служба Иркутской области» (ДСИО) – предприятия, принадлежащего области. Постоянно у журналистов вызывала вопросы деятельность и других членов администрации области. Например, областной следственный комитет после антикоррупционной проверки в 2018 г. возбудил уголовное дело против экс-заместителя председателя правительства, главы Корпорации развития Иркутской области В. И. Кондрашова¹. В еще большей степени нарекания у населения региона вызывало состояние областной системы здравоохранения: бесконечные многочасовые очереди, недополучение медперсоналом зарплаты, сокращение ставок, пустые ФАПы, оптимизация всего, что можно. Но губернатор был доволен министром О. Н. Ярошенко, организовавшим под себя жестко централизованную систему закупок препаратов и медоборудования².

Избиратели, проголосовавшие за Левченко, рассчитывали, что он в соответствии со своей партийной принадлежностью продемонстрирует пример бескорыстного служения. Но вышло по-другому. Будучи не бедным человеком, а губернаторскому семейству принадлежит помимо материнской компании «Стальконструкция» еще ряд дочерних предприятий и других фирм³, Левченко содействовал процветанию семейного бизнеса. С конца 2018 г. он начал активно расширять свой бизнес и, как неоднократно писалось в СМИ, реструктурировал свои фирмы для вывода средств в офшоры, а также организовывал тендеры и аукционы в пользу дружественных фирм⁴.

2019 г. начался со скандала с фирмой «3звезда», которая получила полумиллиардный госконтракт на капитальный ремонт лифтов в Ангарске. Сроки исполнения работы были сорваны, жители многоэтажек оказались в роли заложников и даже вышли на митинг протеста. К всеобщему удивлению, губернатор публично защищал подрядчика. Потом выяснилось, что эта фирма непосредственно связана с его семейным бизнесом⁵. Директора компании О. А. Хамуляку уличили в картельном сговоре и завышении стоимости работ и оборудования. Ему и сыну Левченко вменяется хищение более чем 185 млн руб. у Фонда капитального ремонта многоквартирных домов Иркутской области. Его задержали в ноябре 2019 г., этапировали в Москву и поместили под стражу⁶. На сына губернатора А. С. Левченко в 2015 г. было заведено уголовное дело из-за неуплаты налогов его компанией «Стальконструкция». Кроме того, в ней

¹ Губернатор Левченко и его ... ; Уголовный шлейф ...

² Губернатор Левченко и его ...

³ Орлова Л. Правда и вымыслы ...

⁴ Огнеупорный М. Полукриминальный бизнес клана Левченко и вывод его доходов в офшоры // Kremlinrus. URL: <https://www.kremlinrus.ru/news/118/109471/#login>; «Сам себе враг» ...

⁵ Губернатор Левченко и его ...

⁶ Мосгорсуд отказался выпускать из СИЗО сына иркутского экс-губернатора // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20201223/levchenko-1590636122.html> (дата обращения: 29.04.2021).

сотрудникам в 2014–2015 гг. не начислялась зарплата¹. В июле Кировский суд Иркутска приговорил А. С. Левченко к девяти годам колонии общего режима по делу о мошенничестве, О. А. Хамуляку, директора компании «Звезда», которая занималась в Приангарье заменой лифтов, и его заместителя А. В. Рябкина – к восьми и семи годам колонии соответственно².

К губернатору были претензии и с моральной точки зрения, в частности по продвижению в Заксобрание и в руководители фракции КПРФ своего сына³ и по незадекларированному им особняку⁴.

О высоких шансах иркутского губернатора уйти в отставку эксперты сообщали еще в сентябре. Согласно рейтингу агентства «Минченко консалтинг», на тот момент у Левченко были самые низкие показатели среди глав регионов. В июле 2019 г. во время визита президента Путина в Иркутскую область в связи с наводнением президент публично раскритиковал его работу по ликвидации последствий. В итоге 12 декабря 2019 г. В. В. Путин принял его добровольную отставку⁵.

* * *

Среди причин, приведших С. Г. Левченко к печальному финалу, исследователи, в частности, называют неэффективную социальную коммуникацию. Триумфально придя во власть как носитель справедливости, Левченко в конце 2018 – начале 2019 г. стал стремительно терять симпатию, а с ней и поддержку населения региона. Причинами этих процессов стали его действия в истории с медведем, публичная защита чиновников-коррупционеров, вызывающее протезирование и покрытие вины сына. Он не продемонстрировал способности признавать ошибки.

Левченко и его окружение вели откровенно слабую информационную политику. Из-за этого он всегда оказывался в положении оправдывающегося и объекта критики со стороны журналистов. Вместо помощи информационная служба способствовала его уходу. В частности, оскорбительное определение пресс-секретарем губернатора И. Алашкевич жителей пострадавшего от наводнения Тулуна как «быдло и алкашня». Это оскорбило пострадавших, но Левченко, вместо извинения и увольнения виновной, дождался соответствующей реакции президента⁶.

¹ Архангельская А. Над пропастью во лжи Сергея Левченко // The Moscow Post. URL: https://kompromat.wiki/Над_пропастью_во_лжи_Сергея_Левченко (дата обращения: 29.04.2021).

² Мосгорсуд отказался выпускать из СИЗО сына иркутского экс-губернатора // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20201223/levchenko-1590636122.html> (дата обращения: 29.04.2021); Сын иркутского экс-губернатора получил 9 лет по делу о мошенничестве // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/29/07/2022/62e35d1e9a7947065358fc7d> (дата обращения: 19.12.2022).

³ «Сам себе враг» ...

⁴ Бакулев М. Сергей Левченко дважды ...

⁵ Биография бывшего губернатора ...

⁶ Власова К., Кузнецова З. Кость в горле... ; Иркутский губернатор Сергей ...

Однако главной бедой и виной Левченко и его правительства, по мнению аналитиков, стала его неспособность реализовать потенциал, имевшийся у региона, у его команды и свой собственный. Как политик и руководитель он оказался неэффективным¹. Причем это проявлялось как в крупных ошибках, так и в его бездействии. Например, в Иркутском государственном университете вряд ли забудут его отказ поддержать вуз в процессе получения им статуса опорного. Статус облегчал работу с министерством и позволял улучшить материальную базу организации учебного процесса в вузе².

Как считает ряд исследователей, С. Г. Левченко, несмотря на богатый политический опыт, в душе так и остался со своим представлением о привилегиях, правах и обязанностях. Левченко чувствовал себя если не владыкой, то, как минимум, барином, у которого в личном распоряжении территория, превышающая по площади Францию³. Будучи всю жизнь в политике, он так и не стал настоящим политиком, которого хотели видеть в нем его избиратели.

ГУБЕРНАТОРСТВО ИГОРЯ ИВАНОВИЧА КОБЗЕВА

Организационная и организаторская деятельность главы области

12 декабря 2019 г. Президент России В. В. Путин уволил С. Г. Левченко с поста губернатора Иркутской области по его просьбе и назначил врио главы региона генерал-полковника внутренней службы И. И. Кобзева⁴. По мнению экспертов, на место иркутского губернатора искали невовлеченного в местные конфликты силовика⁵. Назначение врио губернатора Кобзева в регионе было встречено с удивлением⁶. 21 декабря 2020 г. И. И. Кобзев Указом президента РФ В. В. Путина назначен членом Госсовета РФ⁷.

¹ Мифы современного Приангарья ...

² Власова К., Кузнецова З. Кость в горле ...

³ «Сам себе враг» ...

⁴ Игорь Кобзев назначен врио главы Иркутской области Президент России Владимир Путин принял отставку Сергея Левченко с поста губернатора // РИА Новости. URL: https://www.bfm.ru/news/431806?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 24.06.2020).

⁵ Власова К., Кузнецова З. Кость в горле ...

⁶ Первый год губернатора Иркутской области Игоря Кобзева: мнение экспертов // Новые Известия. 2020. 25 дек.

⁷ Об утверждении Государственного совета РФ : указ президента Российской Федерации от 21 дек. 2020 г. № 799 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

И. И. Кобзев родился 29 октября 1966 г. в Воронеже. Он обладает достаточными компетенциями для решения разноплановых управленческих задач в связи с полученным им образованием (Воронежское высшее военное авиационное инженерное училище, Воронежский госуниверситет, Воронежский институт экономики и социального управления, магистратура Академии государственной противопожарной службы МЧС России).

И послужной список И. И. Кобзева внушительен, он проходил службу на должностях кадрового обеспечения Сызранского авиационного училища летчиков, отдельной мобильной механизированной бригады, спасательного центра МЧС России. Затем руководил управлением по делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций Железнодорожного района Воронежа; после – руководящие должности в системе организации службы безопасности военной и внутренней службы и МЧС России в Воронежской области. Занимал должность первого зама начальника Центрального регионального центра МЧС России, затем – начальника Центрального регионального центра. С августа 2017 г. – директор Департамента кадровой политики МЧС России, с августа 2018 г. и. о. заместителя министра МЧС России, с 1 мая 2019 г. заместитель министра – главный государственный инспектор РФ по пожарному надзору МЧС России¹.

Отправляя Кобзева в регион, президент рассчитывал на его продолжительную работу в должности губернатора. Следовательно, первостепенными задачами для И. И. Кобзева были организация выборов и победа на них. Поэтому 2020 г. стал для него годом предвыборным. Он много ездил, знакомился с областью, встречался с жителями, обещал и раздавал поручения². Второй задачей была ликвидация последствий наводнения, и через два дня после назначения он появился в Тулузе, где входил в проблемы и давал указания³.

В Иркутской области в сентябре 2020 г. в 74 муниципальных образованиях должны были пройти 89 выборных кампаний. Избирались 12 мэров, 35 глав администраций, а также депутаты муниципальных дум (42 кампании)⁴. Но ключевой позицией были выборы губернатора, объявленные досрочными, так как губернатор С. Г. Левченко, чьи полномочия истекали в сентябре 2020 г., досрочно сложил полномочия. В апреле 2020 г. экс-губернатор С. Г. Левченко заявил, что собирается участвовать в выборах, однако не исключил, что его на них не допустят.

¹ Биография Игоря Кобзева, врио Губернатора Иркутской области // Иркутская область : офиц. портал. URL: <https://irkobl.ru/authorities/igor-kobzev/> (дата обращения: 21.05.2021).

² Лобачева А. Политические журналисты Иркутска оценили год работы губернатора Игоря Кобзева // Байкал Инфо. URL: <http://baik-info.ru/politicheskie-zhurnalisty-irkutskia-ocenili-god-raboty-gubernatora-igorya-kobzeva>. (дата обращения: 20.06.2021).

³ Первый год губернатора ...

⁴ Об утверждении Государственного совета ...

И. И. Кобзев 20 мая 2020 г. подписал поправки в закон «О выборах Губернатора Иркутской области», введившие порядок самовыдвижения кандидатов. При назначении губернаторских выборов в июне 2020 г., Законодательное Собрание региона объявило их досрочными, поэтому Левченко (в соответствии с законодательством) мог участвовать в них лишь с разрешения президента. За таким разрешением Левченко обратился к президенту Путину лишь в середине июня 2020 г. В связи с возникшей неопределенностью, бюро Иркутского областного комитета КПРФ рекомендовало выдвинуть «запасным» кандидатом действующего депутата Государственной Думы седьмого созыва и члена комиссии Госдумы по поддержке малого и среднего бизнеса М. В. Щапова.

29 июля областная избирательная комиссия завершила прием документов от кандидатов. Семь самовыдвиженцев из 15 заявленных кандидатов не смогли собрать подписи, необходимые для регистрации. Избирком через 10 дней принял решение о регистрации 8 кандидатов. Но 14 августа о прекращении участия в выборной кампании объявили Г. Н. Вакуленко и М. Евдокимов. В выборах губернатора участвовали шесть кандидатов.

Выборы 2020 г. в Российской Федерации, в том числе и в Иркутском регионе, прошли без особых происшествий и нарушений. Областная избирательная комиссия 17 сентября подвела окончательные итоги выборов. Губернатором региона был избран И. И. Кобзев, набравший 60,79 %, или 369 759 поданных голосов, при 1 861 205 зарегистрированных избирателях. Его основной конкурент – М. В. Щапов получил поддержку 25,50 %, или 155 066 избирателей¹. В регионе было избрано 12 мэров, из них 8 – представители партии «Единая Россия»². Таким образом, партия власти одержала уверенную победу в ранее «оппозиционной» Иркутской области, обеспечив один из лучших результатов в России³.

Вместе с тем область опять показала одну из самых низких явок по стране, но этот результат корректно сравнивать с предыдущими электро-ральными циклами в Иркутской области: в 2015 г. на первый тур губернаторских выборов пришло 545 тыс. избирателей (явка 29,2 %). В 2018 г. на президентские выборы – 1045 тыс. избирателей (55,7 %). В 2020 г. на недельный конституционный «плебисцит» – 824 тыс. чел. (44,1 %). А на выборы губернатора – 2020 – 600 тыс. чел. (32 %). То есть до федераль-

¹ Выборы губернатора Иркутской области (2020) // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы_губернатора_Иркутской_области_2020 (дата обращения: 28.06.2021).

² Обнародованы итоги муниципальных выборов в Приангарье // ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3062450.html>. (дата обращения: 14.06.2021).

³ Сергей Сокол: на прошедших выборах в Иркутской области «Единая Россия» одержала уверенную победу // Телеинформ. URL: https://i38.ru/kommentariy-politika/sergey-sokol-na-proshedshichivborach-v-irkutskoy-oblasti-edinaya-rossiya-oderzhala-uverennuu-pobedu?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 24.11.2020).

ных кампаний явка 2020 г. сильно недотянула, но одновременно она превзошла показатели первого тура аналогичных выборов пятилетней давности. На первый взгляд разница в 3 % и 55 тыс. голосов не кажется существенной, но здесь нужно учитывать, что данные выборы проходили три дня. Без этого итоговая явка вряд ли дотянула бы даже до 25 %¹.

Для жителей Иркутской области борьба на выборах и постоянная смена губернаторов являются чем-то естественным и привычным. Однако избирательная кампания – 2020 в Приангарье была едва ли не самой интересной, конкурентной и непредсказуемой в стране. Ни в одном другом регионе кандидат Кремля не был поставлен перед необходимостью вести полноценную кампанию и что-то обещать избирателям. И. И. Кобзев вел свою кампанию непрерывно начиная с декабря 2019 г.

В иркутских выборах до последнего момента была интрига. Кандидат от КПРФ М. В. Щапов провел умную и современную кампанию. Но для перевода выборов во второй тур этого не хватило. Щапов работал на позитиве, а ведь именно протестное голосование является главным ресурсом оппозиции на российских выборах. Щапов начал кампанию в июле, а Кобзев – в декабре, и здесь важно указать на серьезный организационный провал КПРФ, где за чем-то полгода раскручивали заведомо обреченную историю «Левченко идет на второй срок» вместо того, чтобы поддержать Щапова – объективно самого перспективного и ресурсного кандидата КПРФ в регионе².

По мнению политолога С. Ф. Шмидта, причиной электорального чуда стало то, что Кобзеву удалось консолидировать местную элиту, удержать ее от раскола. По его мнению, это личная победа, потому что он сделал много как человек, чтобы выборы выиграть. Кобзев выглядел очень мотивированным, с желанием здесь чего-то добиться. И не только для собственной славы, но и для людей. Политтехнологами замечено, что избиратели подсознательно голосуют за тех, кто больше хочет выиграть³.

Управление таким сложным и крупным регионом, как Иркутская область, трудная задача, и, как показывает история иркутских губернаторов, мало кому она по плечу. Успех руководителя, прежде всего, определяется его организаторскими способностями и личными качествами. Эксперты отмечают высокую трудоспособность и стрессоустойчивость Кобзева, а также его системный подход к решению проблем⁴. Они констатируют его способность прислушиваться к критическим мнениям по острым проблемам региона, его настрой на изменение ситуации к лучшему. В ходе работы он меняется: от однозначного по прибытии, когда

¹ Федоров Л. Выборы иркутского губернатора. Цифры и выводы // Babr24.com. URL: <https://www.babr24.com/irk/?IDЕ=204899>. (дата обращения: 24.05.2021).

² Там же.

³ Первый год губернатора ...

⁴ Там же.

пытался командовать всеми, включая депутатов ЗС, к демократичному, способному выслушать оппонента¹.

Кобзев, приехав в Иркутск, попал в гущу событий: только что ушел в отставку губернатор, в области наблюдалось жесткое противостояние между сторонниками КПРФ и «Единой России», в том числе на уровне муниципалитетов, в Иркутске шла борьба депутатов думы с мэрией. Правительство региона представляло собой «сборную солянку» – от реальных профессионалов до случайных людей из команды С. Г. Левченко. Мало кто верил, что врио губернатора найдет компромиссные варианты взаимодействия с политическими кланами и сформирует дееспособное правительство. Однако к середине марта стало понятно, что предсказания не оправдались. И. И. Кобзев смог избежать конфликтных ситуаций, что в иркутских реалиях уже можно воспринимать как успех².

Ему удалось использовать главный ресурс, донести до региональных элит позицию, что для него все равны, что область не делится на своих и чужих и он может с нуля выстраивать отношения со всеми. Это ресурс он использовал, добившись внутриэлитного мира. Вместе с тем проблемой являлось незнание им представителей областной элиты и профессионалов, поэтому были неизбежны кадровые ошибки³.

В начале работы Кобзева власть губернатора слабо распространялась за пределы его резиденции. Коммуникация была осложнена где-то неприятием, а где-то – прямым саботажем распоряжений губернатора. Он это видел, но эффективной борьбы не вел. В попытке умиротворить традиционно конфликтные и эгоистичные местные элиты, им были даны обещания и преференции⁴.

Предыдущий губернатор не смог установить продуктивные отношения с руководителями муниципальных образований. Кобзеву это удалось, он изменил отношение областной власти к муниципалитетам, демонстрируя одинаковый конструктивный подход ко всем территориям. Губернатор побывал практически во всех районах, везде занимался местными проблемами, так или иначе искал способы их решения. Ассоциация муниципальных образований начала эффективно работать, туда вернулись практически все муниципалитеты. Это результат грамотной работы губернатора.

В феврале 2021 г. была возобновлена работа регионального совета. Наиболее обсуждаемым вопросом стало предложение о создании округов, которые объединили бы районные центры и небольшие муниципальные образования по примеру Ангарского городского округа. Это позволяет ускорить решение проблем жителей территории, исключить случаи

¹ Лобачева А. Политические журналисты ...

² Бакулев М. Неожиданно: Игорь Кобзев показал свое настоящее политическое лицо // Babr24. URL: <https://babr24.net/irk/?IDE=198599>. (дата обращения: 24.03.2021).

³ Первый год губернатора ...

⁴ Лобачева А. Политические журналисты ...

некачественного взаимодействия между специалистами администраций разного уровня.

В апреле 2021 г. на расширенном заседании Совета Ассоциации муниципальных образований региона губернатор призвал мэров регионов войти в единую рабочую команду. Он заявил о необходимости взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и деловых объединений предпринимателей. По его словам, необходимо выработать систему эффективного сотрудничества на всех уровнях¹.

На заседании были обсуждены бюджетные, социальные и экономические вопросы. В частности, шла речь о мерах налоговой и неналоговой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, которое в период пандемии серьезно пострадало. С учетом поступивших предложений правительством области разработана концепция изменения положений закона о патентной системе налогообложения, рассматривается возможность корректировки закона Иркутской области об упрощенной системе налогообложения. В рамках мероприятия глава региона поздравил участников заседания с Днем местного самоуправления, который отмечался 21 апреля, и вручил мэрам почетные грамоты губернатора Иркутской области. Награды получили В. А. Семенов (Черемхово), В. В. Самойлович (Заларинский район), С. Г. Гомбоев (Нукутский район), В. И. Матюха (Усольский район).

В рамках взаимодействия правительства Иркутской области с органами местного самоуправления в 2021 г. завершена работа по заключению соглашений о внедрении в Иркутской области Стандарта и дополнительных соглашений к ним, разработанных в соответствии с новой редакцией Стандарта. Указанные соглашения и дополнительные соглашения заключены со всеми 42 муниципальными образованиями Иркутской области второго уровня. В 2021 г. продолжена работа по оказанию муниципальным образованиям Иркутской области финансовой поддержки для увеличения финансовых возможностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Так, объем финансовой помощи, влияющей на сбалансированность местных бюджетов, составил 13,5 млрд руб., что на 2,3 млрд руб. (21 %) выше уровня 2020 г.²

Традиционно сложной проблемой региона являлись взаимоотношения между областной властью и администрацией Иркутска. Это замедляло темпы инфраструктурного и социального развития города. К концу 2020 г. конфликт был ликвидирован, установлен диалог между муниципальной и областной властью. И. И. Кобзев, в отличие от своих предше-

¹ Игорь Кобзев: Важно, чтобы все территории Иркутской области вошли в единую рабочую команду. URL: <https://irkutskmedia.ru/news/1093549т/> (дата обращения: 24.01.2021).

² Основные итоги социально-экономического развития Иркутской области Иркутской области в 2021 году. URL: https://irkobl.ru/sites/economy/socio-economic/socio-economic_situation/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%202021.pdf

ственников, регулярно встречается с депутатами городской думы. Впервые с 2013 г. начался диалог руководителей города с правительством области по поводу размещения и строительства новых больниц, поликлиник. Большое внимание уделяется реализации нацпроектов, и губернатор оказывает городу активное содействие¹. В русле региональной муниципальной политики губернатор договорился с федеральным центром о проведении работ по очистке загрязненных территорий в Байкальске и Усолье-Сибирском². Муниципальные образования завершили первый квартал 2021 г. с профицитом в 3,6 млрд руб., тогда как областной бюджет исполнен с дефицитом в размере 0,8 млрд руб.³

Одним из важнейших и очень сложным направлением работы губернатора является формирование «своей» команды – группы профессионалов-единомышленников. Неожиданно получивший назначение, не занимавший подобных должностей, оказавшись в неизвестном сложном регионе, врио принял единственно верное в таких условиях решение – не организовывать кадровой революции, чтобы не допустить потери управления регионом. Состав правительства региона практически не менялся три месяца. 23 декабря Кобзев сообщил, кто из чиновников продолжит работу в правительстве региона. На посту председателя правительства Иркутской области оставлен Р. Н. Болотов, с которым заключен контракт на девять месяцев. Исполняющим обязанности первого заместителя губернатора остался В. Ю. Дорофеев, исполняющими обязанности заместителей председателя облправительства – В. Ф. Вобликова и Т. Т. Магомедов, также ранее занимавшие эти должности. Исполняющим обязанности замгубернатора – руководителя администрации Усть-Ордынского Бурятского округа оставлен А. А. Прокопьев. Свои места сохранили главы минстроя – С. Д. Свиркина, минсельхоза – И. П. Сумароков, минспорта – И. Ю. Резник, минфина – Н. В. Бояринова, минтруда – Н. В. Воронцова, минприроды – А. В. Крючков, минкультуры – О. К. Стасюлевич. Исполняющим обязанности главы министерства жилищной политики назначен С. М. Малинкин (ранее занимал должность замминистра), главы минлесхоза – Д. В. Петренев, главы минэкономразвития – В. Н. Гордеев (ранее замминистра), главы минимущества – М. А. Быргазова, главы минобразования – Е. В. Апанович (до этого работала замминистра)⁴. Должности глав трех министерств – здравоохранения, молодежной политики и

¹ Питалев И. Глава Минздрава Приангарья Сандаков, пошутивший о бубне и шаманах, покинул пост. URL: https://ria.ru/20211230/sandakov-1766159653.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop

² Власова К. Кобзев – всегда онлайн. URL: <https://irkcity.ru/articles/45328/> (дата обращения: 24.06.2021).

³ Игорь Кобзев: Важно ...

⁴ Не стал рубить сплеча: почему врио губернатора Кобзев решил работать с командой Левченко? URL: <http://regcomment.ru/regions/irkutsk/ne-stal-rubit-s-plecha-pochemu-vrio-gubernatora-kobzev-rshil-rabotat-s-komandoj-levchenko/> (дата обращения: 24.05.2020).

регулирования контрактной системы в сфере закупок – оставались вакантными¹.

30 декабря 2019 г. Кобзев определил еще двух и. о. министра: министр здравоохранения региональный глава регионального управления Росздравнадзора Н. П. Ледяевой, министерство по молодежной политике возглавил глава комитета по управлению Падунским округом Братска Е. А. Луковников. В январе 2020 г. И. И. Кобзев министром по госзакупкам назначил начальника отдела методологического обеспечения министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области О. В. Недорубкову.

С начала 2020 г. пошли обратные процессы: 20 января директор Корпорации развития Иркутской области В. И. Кондрашов был отправлен в отставку. На его место Кобзев назначил молодого технократа А. А. Романчугова². В феврале О. К. Стасюлевич ушла в отставку с поста и. о. министра культуры, на ее место поставили заместителя Р. А. Дячука³. В начале марта с должности и. о. министра природных ресурсов и экологии уволился А. В. Крючков. Его ведомство курировало проекты по ликвидации отходов закрытых БЦБК и Усольехимпрома. Эти объекты Кобзев называл «экологическими бомбами». В марте 2020 г. с должности и. о. председателя правительства уволился Р. Н. Болотов, на его место назначили руководителя регионального управления Федеральной налоговой службы К. Б. Зайцева. В том же месяце врио главы региона принял отставку и. о. первого заместителя губернатора В. Ю. Дорофеева, переведя его в статус заместителя губернатора⁴, а затем – в статус представителя губернатора в Москве.

На этом перемены не кончились. Губернатор И. И. Кобзев предложил мэру Иркутска Д. В. Бердникову место первого вице-губернатора. По решению Кобзева Бердников возглавил работу по ликвидации последствий наводнения. Вслед за Бердниковым в правительство ушел вице-мэр В. В. Ешеев, назначенный советником врио. Без власти город решили не оставлять, поэтому вскоре вице-мэром Иркутска стал Болотов. До выборов главы города мэрские обязанности разделили между ним и председателем думы Д. О. Ружниковым. Через четыре дня в отставку ушел спикер Заксобрания С. М. Сокол. При этом за ним остался пост секретаря регионального отделения «Единой России». Эксперты предполагали, что Сокол должен будет обеспечить победу Кобзева на выборах

¹ Власова К. Кобзев – всегда онлайн ...

² Бакулев М. Виктор Кондрашов: прощальный аккорд афериста. URL: <https://www.babr24.com/irk/?IDE=196843> (дата обращения: 21.04.2021).

³ Власова К. Кобзев – всегда онлайн ...

⁴ Глава иркутского кабмина ушел в отставку. URL: https://news.rambler.ru/other/43839706/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink. (дата обращения: 29.06.2021).

губернатора. Новым спикером Заксобрания избран единокорс А. В. Ведерников.

В декабре 2019 г. Кобзев оставил вакантными несколько ключевых постов в правительстве. Как потом выяснилось, для людей из команды врио. В феврале 2020 г. на должность и. о. зампреда правительства назначили экс-замначальника ГУ МЧС России по Воронежской области Р. Л. Ситникова, семь лет работавшего под руководством И. И. Кобзева. А через месяц его повысили до и. о. первого заместителя председателя правительства. Под его контроль отдали всю экономику – министерства имущественных отношений, по госзакупкам, экономического развития, труда и занятости, агентство по туризму. Также пост в правительстве получил бывший директор департамента по связям с государственными органами «дочки» золотодобывающей компании «Полюс» – УК «Полюс» – А. В. Козлов, ставший и. о. вице-губернатора¹.

После победы на выборах Кобзев назначил депутата Госдумы РФ А. В. Чернышева («Единая Россия») сенатором от губернатора Иркутской области. В этой должности он заменил В. М. Мархаева (КПРФ), назначенного прежним главой региона². Заместителями губернатора стали А. Ю. Бунёв, А. В. Козлов, А. А. Прокопьев и С. П. Замаарацкая. На должности заместителей председателя правительства Иркутской области назначены воронежец Е. П. Левченко, Г. Г. Кузьмин, В. Ф. Вобликова, В. В. Галицков.

Министерство финансов возглавляла Н. В. Бояринова, министерство труда и занятости – Н. В. Воронцова, министром лесного комплекса назначен Д. В. Петренёв, министром природных ресурсов и экологии – С. М. Трофимова, министром экономического развития региона – Я. В. Соболев. Полномочиями министра спорта был наделен П. А. Богатырев, министра культуры и архивов – Р. А. Дячук, министра строительства, дорожного хозяйства – М. А. Лобанов, министра жилищной политики, энергетики и транспорта до 1 октября – С. М. Малинкин. Затем руководителем регионального минЖКХ стал А. Н. Никитин, переходящий на работу в областное правительство с должности заместителя руководителя Енисейского управления Ростехнадзора. Министром по молодежной политике назначен Е. А. Луковников, министром социального развития, опеки и попечительства – В. А. Родионов, министром сельского хозяйства – И. П. Сумароков, министром имущественных отношений – М. А. Быргазова, министром образования – Е. В. Апанович, министром здравоохранения – Н. П. Ледаева, министром по регулированию контрактной системы в сфере закупок – О. В. Недурбукова.

¹ Власова К. Кобзев – всегда онлайн ...

² Кобзев назначил сенатором отрицавшего, что он дурак, депутата Госдумы // Тайга. URL: <https://tayga.info/159460>. (дата обращения: 25.06.2021).

Руководителем представительства правительства Иркутской области при Правительстве РФ в Москве остался Ш. А. Баулов. Полномочным представителем губернатора в Заксобрании региона назначен Р. В. Буянов. Аппарат губернатора и правительства возглавила С. В. Боброва, М. А. Парфенов назначен министром образования¹. В ноябре 2020 г. губернатор назначил Я. П. Сандакова, работавшего главным врачом городской поликлиники в Москве, руководителем регионального минздрава². В декабре 2021 г. он покинул этот пост по причине непродления контракта³. Представитель «Полнос золота» и первый замгубернатора А. В. Козлов и выходец из Иркутскэнерго Г. Г. Кузьмин олицетворяли взаимосвязь с бизнес-структурами.

Год работы продемонстрировал сложности в деле формирования команды. Губернатор строго относился к качеству руководящего звена⁴.

Изменения в составе аппарата губернатора и правительстве продолжались и впоследствии. В конце февраля 2021 г. с поста главы министерства труда и занятости Иркутской области по семейным обстоятельствам ушла Н. В. Воронцова, а с 22 марта его возглавил К. М. Клоков. Ранее он уже работал в этом ведомстве, с 2019 г. в должности замминистра. 10 марта 2021 г. зампреда правительства Е. П. Левченко добровольно покинул свой пост и занялся юридическим и правовым сопровождением создания нового министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области⁵. В том же месяце Е. А. Луковников подал заявление об уходе по собственному желанию, и с 22 марта 2021 г. министром по молодежной политике назначена М. М. Цыганова. До этого она работала председателем Первичной профсоюзной организации студентов ИГУ. На должность советника губернатора с 12 марта назначен С. В. Довгалюк⁶.

В марте 2021 г. упразднено представительство Иркутской области в Москве. Его функции переданы губернатору Иркутской области, его первому заместителю, председателю правительства региона и другим руко-

¹ Губернатор Иркутской области Игорь Кобзев сообщил о назначениях в региональном правительстве // MKRU. URL: <https://baikal.mk.ru/politics/2020/09/23/gubernator-irkutskoy-oblasti-igor-kobzev-soobshhil-o-naznacheniya-kh-v-regionalnom-pravitelstve.html>. (дата обращения: 30.06.2021).

² Сандаков Яков Павлович // ГЛОБАЛИРКУТСК.ру. URL: <https://global38.ru/person/id/320>. (дата обращения: 01.07.2021).

³ Питалев И. Глава Минздрава Приангарья ...

⁴ Лобачева А. Политические журналисты Иркутска ... ; Послание Губернатора Иркутской области И. И. Кобзева «О положении дел в Иркутской области в 2020 году и основных направлениях областной государственной политики на 2021 год» : сайт Правительства Иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/authorities/igor-kobzev/performance/1107755/?type=special> (дата обращения: 25.04.2021).

⁵ Зампред правительства Иркутской области Евгений Левченко ушел в отставку. URL: https://altairk.ru/new/policy/zampred_pravitelstva_irkutskoy_oblasti_evgeniy_levchenko_ushel_v_otstavku (дата обращения: 24.03.2021).

⁶ Игорь Кобзев назначил новых министров Иркутской области по молодежной политике и по труду // ИА ИркутскСегодня. URL: <https://irk.today/2021/03/22/igor-kobzev-naznachil-novykh-ministrov-irkutskoy-oblasti-po-molodezhnoj-politike-i-po-trudu/> (дата обращения: 24.06.2021).

водителям исполнительных органов государственной власти Иркутской области, направленным в командировки в столицу¹. Я. В. Соболев с 23 апреля освобождена от обязанностей министра экономического развития Иркутской области, и. о. назначен В. Н. Гордеев².

В Иркутской области в мае 2021 г. создано министерство транспорта и дорожного хозяйства. Его возглавила О. Ю. Золоторева, назначенная замминистра с осуществлением полномочий министра. Новому министерству поручено заниматься обеспечением обслуживания населения всеми видами транспорта, а также использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности. Новое министерство появилось в результате реорганизации министерства строительства, дорожного хозяйства и министерства жилищной политики, энергетики и транспорта³. С 1 июля министром транспорта и дорожного хозяйства назначен М. А. Лобанов, проработавший несколько месяцев первым заместителем министра⁴.

В мае 2021 г. министром экономического развития назначена Н. Г. Гершун. С марта 2018 г. по апрель 2021 г. она занимала должность начальника департамента инвестполитики комитета экономического развития и инвестиционной деятельности правительства Ленинградской области. Гершун относительно хорошо знает Иркутскую область, так как родилась в Иркутске и здесь же окончила университет. С 2002 по 2017 г. работала в органах исполнительной власти Приангарья. На должности министра Гершун сменила Соболев, покинувшую этот пост, но оставшуюся советником губернатора⁵. В июне 2021 г. министр лесного комплекса Д. В. Петренев подал в отставку, после того как глава Минприроды РФ А. А. Козлов обвинил два региона (Иркутскую область и Якутию) в недоверности отражения лесопожарной обстановки и попросил прокуратуру проверить реальное положение дел. Исполняющим обязанности

¹ Иркутская область упразднила свое представительство в Москве // ИА Regnum. URL: <https://news.rambler.ru/community/45973699-irkutskaya-oblast-uprazdnila-svoe-predstavitelstvo-v-moskve/>. (дата обращения: 24.06.2021).

² Яна Соболев ушла с поста министра экономического развития Приангарья // MKRU Иркутск. URL: https://baikal.mk.ru/politics/2021/04/26/yana-sobol-ushla-s-posta-ministra-ekonomrazvitiya-priangarya.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 01.05.2021).

³ Министерство транспорта и дорожного хозяйства создано в Иркутской области // Байкал24. URL: https://baikal24.ru/text/06-05-2021/027/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop. (дата обращения: 15.06.2021).

⁴ В правительстве Приангарья произошли кадровые перестановки // ИА REGNUM. URL: https://yandex.ru/turbo/regnum.ru/s/news/3310250.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop. (дата обращения: 21.06.2021).

⁵ Азизов Д. Министром экономического развития Приангарья назначена Наталья Гершун // Федерал Пресс. URL: https://yandex.ru/turbo/fedpress.ru/s/news/38/economy/2734152?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 21.03.2021).

главы ведомства назначен М. А. Карнаухов¹. В августе 2021 г. создано региональное министерство цифрового развития и связи Иркутской области, в зону ответственности которого входит в том числе реализация региональных проектов по развитию информационной инфраструктуры, цифровых технологий, цифрового государственного управления, информационной безопасности².

В рамках регионального проекта «Цифровое государственное управление» на территории Иркутской области внедрена система «Платформа обратной связи», позволяющая гражданам получить быструю обратную связь от органов власти, а также принять участие в голосованиях, опросах и обсуждениях, проводимых органами власти. Направление сообщений в адрес органов власти возможно с использованием формы на Едином портале государственных и муниципальных услуг (далее – ЕПГУ), виджетов, размещенных на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также с использованием мобильного приложения «Госуслуги. Решаем вместе»³.

В целях получения оперативной и достоверной информации, губернатор использует различные каналы коммуникации с гражданами и требует этого от структур исполнительной власти. 31 декабря 2019 г. в «Инстаграме» появился его аккаунт «Кобзев на связи»⁴. В 2020 г. на странице губернатора в интернете поступило более 15 тыс. обращений. В 2021 г. практически все органы исполнительной власти создали свои интернет-приемные. Часть вопросов повестки оперативных совещаний правительства области формировалась на основе анализа этих сообщений⁵.

Оперативные проблемы области

Важнейшая проблема, с которой столкнулся врио, – эпидемия коронавируса и обусловленная ею запредельная нагрузка на систему здравоохранения. За короткий срок в области пришлось переоснастить коечный фонд, закупить оборудование и средства индивидуальной защиты. Это был период сложных решений. На мероприятия, связанные с профилактикой и устранением последствий распространения коронавируса, в том числе в части стимулирования работников здравоохранения и социальной защиты, в 2020 г. направлено более 7,5 млрд руб., в том числе за счет областного бюджета – 2,3 млрд руб.⁶

¹ Министр лесного комплекса Приангарья Дмитрий Петренёв подал в отставку // ИА ИркутскСегодня. URL: https://irk.today/2021/06/11/ministr-lesnogo-kompleksa-priangarja-dmitrij-petrenjov-podal-v-otstavku/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop. (дата обращения: 24.06.2021).

² Основные итоги социально-экономического ...

³ Там же.

⁴ Власова К. Кобзев – всегда онлайн ...

⁵ Послание Губернатора Иркутской ...

⁶ Там же.

Проблемой организации борьбы с эпидемией в 2021 г. стали низкие темпы вакцинации. С начала года ситуация с заболевающими и умершими стабилизировалась, но в июне началась третья волна. С 25 июня в Иркутской городской клинической больнице № 1 был развернут ковидный госпиталь. Медики выезжали на предприятия региона, чтобы привить работников компаний. С этого времени жители региона имели возможность вакцинироваться без предварительной записи, например, в прививочных пунктах, расположенных в торговых центрах¹.

Это страшное заболевание принесло в Иркутскую область множество драм и трагедий. Число новых случаев коронавируса в 2021 г. оказалось в 2,8 раза выше, чем в 2020-м. За 2020-й в Иркутской области было зафиксировано 40 785 случаев заражений, в конце 2021-го с начала пандемии – 157 011. На 31 декабря 2020 г. в Приангарье было зарегистрировано 35 808 справившихся с заболеванием, на 31 декабря 2021-го – 136 780. Всего в 2021 г. выздоровели 100 972 пациента с коронавирусом, что в 2,8 раза выше, чем в 2020-м. По данным на 31 декабря 2020 г., в области скончались 1523 пациента с коронавирусом, на 31 декабря 2021 г. за весь период пандемии – 7677².

Смертность населения в 2021 г. составила 17,6 на 1 тыс. населения (рост на 16,9 % по сравнению с 2020 г.), из-за вспышки новой коронавирусной инфекции COVID-19 изменилась структура причин смертности. Первое место по-прежнему занимает смертность от болезней системы кровообращения, от которых в 2021 г. умерло 40,1 % от общего числа умерших (в 2020 г. 46,0 %); второе место – смертность от новой коронавирусной инфекции – 19,5 % от всех умерших (в 2020 г. 6,2 %), на третьем месте новообразования, доля умерших от которых составила 12 % (в 2020 г. 15,1 %). За весь период эпидемии в области умерло от коронавирусной инфекции 10 534 чел. – 443,5 на 100 тыс. населения (в Российской Федерации – 210,7). За 2021 г. умерло 8 128 чел.³

Наиболее резонансной проблемой, доставшейся врио, являлись последствия наводнения в Тулуне. Побывав на месте, глава региона признал, что из 6,5 тыс. пострадавших и получивших свидетельства на приобретение жилья, 1,5 тыс. свое право не реализовали, а строительные работы в зоне ЧС шли с отставанием от графика⁴. Даже из средств регионального бюджета, предусмотренных в 2019 г. на обеспечение жильем

¹ Игорь Кобзев поручил усилить темпы вакцинации трудовых коллективов в Иркутской области // IRK.ru. URL: <https://www.irk.ru/news/20210625/vaccine/>. (дата обращения: 29.06.2021).

² 6154 пациента с COVID-19 умерли в Приангарье в 2021 году – в 4 раза больше, чем в 2020-м. URL: <https://ircity.ru/text/health/2022/01/07/70718837/>

³ Основные итоги социально-экономического ...

⁴ Не стал рубить ...

пострадавших граждан, 2 млрд руб. так и остались неосвоенными¹. 28 декабря Кобзев заявил, что будет встречать Новый год в Тулуне, и все новогодние праздники глава региона провел в муниципалитетах, в том числе на площадке закрытого в 2013 г. Байкальского целлюлозно-бумажного комбината².

С точки зрения основных проблем области было неплохо, что во главе региона стал человек, умеющий организовать работу в условиях действительно сложных, способный мобилизовать людей, настроить их работу. Была принята программа ликвидации последствий летнего наводнения. Вместе с тем по итогам годичной работы, по мнению аналитиков, ускорений в постройке жилья и соцобъектов тулунчанам и нижеудинцам, попавшим в зону затопления, не получилось. Строительство продолжалось, а по территориям имелись случаи невыплат гражданам за принесенный стихией ущерб. Информация о ходе работ в СМИ практически исчезла. В начале 2021 г. режим ЧС тихо сняли, хотя люди так и не заселились в свои дома³.

По итогам 2020 г. введено в эксплуатацию 126 жилых домов, или 727 жилых помещений. На пострадавших территориях формировалась социальная инфраструктура: строились дороги, новые школы, детские сады, медицинские учреждения, спортивные объекты и учреждения культуры. Строители трудились в сложных условиях, в итоге на 1 марта 2021 г. из 266 объектов, предусмотренных программой восстановления, лишь по 141 объекту – это 53 % от плана – работы завершены. Еще по 39 объектам осуществлялись строительно-монтажные работы, а по оставшимся 86 велись проектные работы или изыскивались источники финансирования для строительства. Обычной практикой стал перенос сроков сдачи объектов. Сроки сдачи некоторых объектов переносились и по сезонным причинам⁴.

Под контролем губернатора Кобзева в Нижнеудинском районе велась работа по возведению сразу четырех объектов, которые в случае очередного наводнения предотвратят разрушительные последствия. К концу 2021 г. в Тулуне построили свыше 200 домов (многоквартирных и индивидуальных), в которые переехали тысячи жителей города, пострадавших от последствий наводнения⁵.

¹ Послание временно исполняющего обязанности Губернатора Иркутской области Игоря Кобзева «О положении дел в 2019 году и основных направлениях областной государственной политики в 2020 году» // IRK.ru. URL: <https://www.irk.ru/news/20200318/message/> (дата обращения: 24.07.2020).

² Власова К. Кобзев – всегда онлайн ...

³ Лобачева А. Политические журналисты ...

⁴ Послание Губернатора Иркутской ...

⁵ Кобзев 2021. URL: <http://kobzev38.tilda.ws/>

На начало 2022 г. проблема наводнения выглядела следующим образом. В результате наводнения, вызванного сильными дождями, прошедшими в июне – июле 2019 г. на территории Иркутской области, признаны подлежащими сносу 7 810 жилых помещений (10 районов области), за 2019–2020 гг. социальные выплаты предоставлены 7 666 семьям на сумму 22 973,2 млн руб., в 2021 г. – 61 семье на сумму 167,5 млн руб. Учитывая поступление заявлений граждан, доказавших право на получение мер поддержки в судебном порядке, было признано необходимым продолжить эту работу и в 2022 г.¹

Управление социально-экономическим развитием области

Несмотря на неблагоприятные условия, в регионе продолжался рост экономики. В 2020 г. объем ВРП в Иркутской области составил свыше 1,5 трлн руб., увеличившись на 0,7 %. Казалось бы, немного, но в большинстве субъектов РФ произошло снижение ВРП. В основном увеличение ВРП произошло за счет роста промышленного производства, которое увеличилось на 2,2 %. Продолжался рост инвестиций, составивший 395,3 млрд руб., что на 3,7 % больше 2019 г. в сопоставимых ценах. По объему инвестиций Иркутская область заняла второе место среди регионов СФО и 10-е место – по стране². Пандемия изменила социально-экономические параметры региональной экономики. Масштабы кризиса и его география перевели область в новые макроэкономические условия. Сократились цены на большинство экспортных товаров, производимых в регионе. Как следствие – снизились налоговые отчисления от крупных бюджетобразующих компаний. Выпадающие доходы областного бюджета составили 8,6 млрд руб.

2021 г. для региональной экономики был периодом восстановления после коронавирусного давления. Произошло существенное увеличение большинства показателей: рост ВРП составил 12,3 %, а инвестиции выросли на 35,2 %. По показателю объема инвестиций в основной капитал среди регионов СФО Иркутская область заняла 2-е место после Красноярского края. В целом по Российской Федерации регион занял 9-е место (в 2020 г. 10-е место). В реестр участников региональных инвестиционных проектов (далее – РИП) включены 9 организаций – ООО «Резерв», ООО «Сибэкотерм», ООО «Витим-Лес», ООО «Светловская горнорудная компания», ООО «Палп-Норд», ООО «Азия Мьюзик Компани», ООО «Лигар Вуд», ООО ПКК «Успех», ООО «Вега», реализующих проекты в

¹ Основные итоги социально-экономического ...

² В 2020 году объем ВРП в Иркутской области составил свыше 1,5 трлн рублей. URL: https://i38.ru/obichnie-ekonomika/v-2020-godu-obem-vrp-v-irkutskoy-oblasti-sostavil-svishe-1-5-milliarda-rublej?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop. (дата обращения: 21.03.2021).

сфере добычи полезных ископаемых, лесопереработки. Всего по состоянию на 1 января 2022 г. в реестр участников РИП включена 31 организация¹.

В 2020 г., благодаря деятельности Фонда развития промышленности, область сохранила свои позиции в десятке субъектов по количеству профинансированных промышленных проектов. Принятые региональные программы финансовой поддержки оказались достаточно востребованными. Например, в рамках программы «Проекты импортозамещения региона» компенсацию процентов по банковским кредитам получили предприятия, развивавшие производство мебели, медицинских изделий, а также инновационной продукции, получаемой в результате переработки вторичного сырья².

С начала 2021 г. были запущены новые программы для проектов в лесной промышленности и в сферах импортозамещения. На 2021 г. был запланирован запуск программы лизинговой поддержки обрабатывающих отраслей и программы, предлагающей компенсацию понесенных транспортных затрат предприятиям, выпускающим продукцию импортозамещения³. В итоге в 2021 г. руководство областью добилось значительного роста налоговой отдачи от лесного комплекса. Объем налоговых платежей в бюджет региона от предприятий ЛПК составил 13,3 млрд руб., что почти в три раза больше уровня 2020 г. Рост платежей происходил по всем направлениям лесной отрасли⁴.

Если оценивать ситуацию по статистическим показателям, то в целом экономика региона оказалась достаточно устойчива к кризису. Индекс промышленного производства в 2020 г. составил 102,2 % при среднем показателе по стране 97,4 %. Хорошо показали себя обрабатывающие производства – индекс 112,8 %, что также выше среднероссийского показателя. В 2021 г. на территории Иркутской области реализовывался 121 проект – это порядка 2,5 трлн руб. инвестиций, 26 тыс. новых рабочих мест и 2 трлн руб. дополнительных налоговых поступлений в бюджеты всех уровней. Строительство газохимического комплекса в Усть-Куте, алюминиевого завода и анодной фабрики в Тайшетском районе, создание картонного производства в Усть-Илимске, горно-обогатительных комбинатов на базе золоторудных месторождений в Бодайбинском районе, освоение угольных месторождений в Тулунском и Черемховском районах. В стадии перспективного завершения находится проект по серийному производству среднемагистрального пассажирского самолета МС-21. В среднесрочной перспективе – начало реализации проектов по

¹ Годовой отчет Игоря Кобзева: что важного сказал губернатор про 2021-й URL: <https://www.irk.ru/news/articles/20220531/results/>; Основные итоги социально-экономического развития Иркутской области Иркутской области в 2021 году. URL: irkobl.ru

² Послание Губернатора Иркутской ...

³ Там же.

⁴ Годовой отчет ...

освоению крупнейшего в России месторождения золота «Сухой Лог», по созданию газохимического комплекса на базе Ковыктинского месторождения¹. Сводный индекс промышленного производства в 2021 г. составил 102,8 %².

В 2021 г. в регионе происходило формирование новых отраслей – важных не только для области, но и для страны. В предыдущем году с участием Президента России в Братске был открыт цех по производству субстанции для лекарственных препаратов, а в 2021 г. компания «Фарма-синтез» запустила производство препарата «Ремдеформ», включенный Минздравом в схему лечения коронавируса. Принимались меры по поддержке реального сектора экономики. Были достигнуты договоренности с компанией о строительстве завода в Усолье-Сибирском. С начала 2021 г. действовали новые программы для проектов в лесной промышленности и в сферах импортозамещения³. Область вышла на первое место в СФО по строительству, а по России на седьмое, на первое место по производству электроэнергии. Вошла в группу лидеров по росту розничной торговли и промышленного производства⁴.

Сложной, но важнейшей задачей для администрации области является взаимодействие с местным, российским и зарубежным бизнесом. Уполномоченный при Президенте России по защите прав предпринимателей Б. Ю. Титов на встрече с губернатором заявил, что Иркутская область в 2020 г. заняла 83-е из 85 мест среди регионов в индексе административного давления на бизнес. Данные индекса обрабатываются органами прокуратуры совместно с контрольно-надзорными органами Б. Ю. Титова. Региональная прокуратура, анализируя состояние законности в сфере контрольно-надзорной деятельности, отмечала, что органы контроля слишком редко применяют к субъектам малого и среднего предпринимательства такую меру воздействия, как предупреждение. Кроме того, в 2019 г. (по итогам которого составлялся индекс-2020) количество проверок в области выросло на 25 %, в том числе внеплановых – на 5 %⁵.

В целях развития региональной экономики и нейтрализации ошибок, допущенных ее предшественницей, администрация региона содействовала приходу в область высокотехнологичных направлений бизнеса, рассматривая их как драйвера роста. В рамках развития технологического предпринимательства в 2021 г. было запланировано открытие проектного

¹ Послание Губернатора Иркутской ...

² Годовой отчет ...

³ Послание Губернатора Иркутской ...

⁴ Годовой отчет ...

⁵ Трофимова Е. Приангарье в 2020-м вошло в тройку худших регионов по административному давлению на бизнес // Ирсити!Ру. URL: https://ircity.ru/news/54768/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop. (дата обращения: 24.03.2021).

офиса «Сколково». Велась работа и с таким экономическим институтом, как государственная корпорация развития (ВЭБ.РФ). С 2021 г. администрация области запланировала начать работу по реализации принципиально нового механизма поддержки инвесторов – соглашения о защите и поощрении капиталовложений. Этот инструмент направлен на создание прозрачных условий для работы бизнеса и внедрение механизма возмещения затрат инвесторов на инфраструктуру. В Иркутской области в 2021 г. реализовывался 121 инвестпроект на сумму 2,4 млрд руб.¹

На начало 2022 г. на территории региона реализовывались 180 средних и крупных инвестпроектов стоимостью свыше 2 трлн руб. Благодаря этим проектам к 2036 г. планируется создать 40 тыс. новых высокооплачиваемых рабочих мест и увеличить налоговые отчисления в бюджет². Знаковым событием не только для Иркутской области, но и для всей страны стал запуск 17 декабря 2021 г. в Тайшете нового завода, построенного компанией «РУСАЛ». Это третий алюминиевый завод, который был построен и начал работать в современной истории России³. На конец года в четырех моногородах Иркутской области созданы и функционируют территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР) «Усолье-Сибирское», «Саянск», «Черемхово» и «Тулун»⁴.

Важную роль в народнохозяйственном комплексе области играют лесное хозяйство и лесная промышленность. В регионе осуществляет деятельность порядка 1,5 тыс. предприятий и организаций лесной промышленности. Отрасль обеспечивает занятость более 32 тыс. чел. По данным Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области, оборот организаций лесной промышленности региона по итогам 2021 г. составил в общем объеме 226,5 млрд руб., что на 44,2 % больше по отношению к 2020 г., при этом рост составил по видам производств: по деревообработке – на 85,8 %, по целлюлозно-бумажному производству – на 51,7 %. В 2021 г. в регионе заготовлено 31,9 млн м³ древесины, в том числе по договорам аренды лесных участков – 29,3 млн м³⁵.

Одновременно с этим леспром является наиболее проблемной отраслью народного хозяйства области. В 2017 г. Иркутская область стала пилотным регионом по чипированию деревьев. И тем не менее по размеру ущерба от незаконной добычи древесины она сохранила свое лидерство, по данным Рослесхоза, за этот период он составил более 40 млрд руб.⁶ По данным Федерального агентства лесного хозяйства, по незаконным рубкам деревьев область в 2019 и 2020 гг. находилась на первом месте в Рос-

¹ В 2020 году объем ...

² Годовой отчет ...

³ Кобзев 2021 ...

⁴ Основные итоги социально-экономического ...

⁵ Там же.

⁶ Послание временно исполняющего ...

сии. В 2020 г. в регионе незаконно вырубili 441,6 тыс. деревьев¹. С 1 января 2021 г. область вошла в число пяти регионов страны, где реализуется пилотный проект по отслеживанию всего оборота древесины. Также в области работает информационная система «Лесрегистр» – мощный инструмент борьбы с нелегальными заготовителями. Разработанная система совершенствуется, в том числе путем внедрения контроля в онлайн-режиме за всеми рубками и проводимым лесовосстановлением на территории региона. Предполагается ее последующее интегрирование в федеральную систему контроля за оборотом древесины².

В первых числах июня 2021 г. под председательством губернатора состоялось заседание по обеспечению правопорядка в Иркутской области, присутствовавшие обсудили снижение объема незаконных рубок древесины. Начальник Управления экономической безопасности и противодействия коррупции регионального ГУ МВД России П. А. Герасимов сообщил, что за пять месяцев 2021 г. в Приангарье выявили 408 незаконных рубок, что на 34 % меньше, чем за аналогичный период 2020 г. Ущерб, причиненный «черными лесорубами», сократился на 46 %. Обвинения в незаконных рубках предъявлены 228 гражданам. Еще в отношении 150 ведется расследование. В суд направлено 29 уголовных дел об участии в составе ОПГ. 88 дел расследуются, по ним привлечены 82 участника ОПГ. В рамках профилактических рейдов полиция и минлес с начала года провели 219 проверок, в ходе которых пресекли 90 незаконных рубок, изъяли 111 единиц техники. С помощью профилактических мероприятий удалось стабилизировать ситуацию в Усольском, Зиминском, Заларинском, Эхирит-Булагатском, Усть-Удинском, Жигаловском районах, где снижение количества незаконных рубок достигло 80 %. Ведется работа по пресечению каналов сбыта незаконно заготовленных пиломатериалов. Расследуются 36 уголовных дел, связанных с контрабандой древесины, 15 из них возбудили в 2021 г. Проведено 229 проверок пунктов приема и отгрузки древесины, по итогам возбуждено девять уголовных дел, выявлено 107 нарушений законодательства, в том числе отсутствие регистрации предприятий. По итогам обсуждения глава Приангарья Кобзев поручил разработать до осени механизм ответственности арендаторов за сохранение леса на закрепленных участках³. В целом в 2021 г. в сравнении с 2020 г. произошло значительное снижение

¹ Иркутская область возглавила антирейтинг по незаконным рубкам леса в России // ИА Иркутск:Сегодня. URL: <https://irk.today/uxj>. (дата обращения: 30.06.2021).

² Послание Губернатора Иркутской ...

³ В Иркутской области на 34 % сократились незаконные рубки леса // «Байкал24». URL: https://baikal24.ru/text/10-06-2021/089/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop. (дата обращения: 21.06.2021).

показателей незаконных рубок. Количество фактов сократилось на 42 %, объем – на 61 %, ущерб – на 34 %¹.

Большой проблемой леспрома и лесхоза региона являются лесные пожары. В 2020 г. пожароопасный сезон в Иркутской области, где сосредоточено более 10 % лесов страны, начался 10 апреля и продлился 180 дней. За это время произошло 923 пожара. Площадь возгораний составила 226 тыс. 73 га, сократившись по сравнению с 2019 г. на 85 %. Это самый низкий показатель горимости лесов за шесть лет. Ситуацию удалось изменить, в частности, благодаря тому, что с 32 млн га до 9 млн га была сокращена так называемая зона контроля, где возгорания не тушатся по причине их удаленности от населенных пунктов и труднодоступности территории. Кроме того, в борьбе с огнем максимально применялась авиация, в том числе самолет-зондировщик для искусственного вызывания осадков². Вместе с тем в июне 2021 г. министр природных ресурсов и экологии РФ А. А. Козлов обвинил руководство Иркутской области в занижении данных о лесных пожарах на своих территориях. В частности, власти отчитались, что пройденная огнем площадь в Катангском лесничестве составляет 1609 га, в то время как по данным ИСДМ – 16 959 га³.

Для повышения эффективности тушения лесных пожаров с 1 октября 2021 г. в области началось объединение наземных и авиационных лесопожарных формирований в единый специализированный центр, штат которого составляют профессиональные пожарные. Было создано четыре новых авиационных отделения в Катангском, Мамско-Чуйском, Бодайбинском, Нижнеилимском районах. Увеличена численность парашютно-десантной службы. В рамках федерального проекта «Сохранение лесов» в 2021 г. закуплено 97 единиц лесопожарной техники и оборудования на сумму 263 млн руб. Укомплектованность лесопожарных формирований лесопожарной техникой по состоянию на 31 декабря 2021 г. составила 87,5 %, что соответствует паспорту федерального проекта «Сохранение лесов»⁴.

Руководство страны запретило с 2022 г. экспорт круглого леса и грубо обработанной древесины. В связи с этим поставлена задача к 2024 г. полностью переориентировать обрабатывающую лесную промышленность региона на глубокую переработку с применением безотходных технологий. В области проводится эксперимент по созданию производ-

¹ Годовой отчет ...

² Послание Губернатора Иркутской ... ; Прокуратура выявила нарушения в подготовке Иркутской области к сезону лесных пожаров // ТАСС. URL: https://tass.ru/sibir-news/11015107?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop. (дата обращения: 02.07.2021).

³ Бондаренко М. Минприроды уличило два региона в занижении данных о лесных пожарах // РБК. URL: https://www.rbc.ru/society/08/06/2021/60bf25629a794759c428d235?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop. (дата обращения: 21.06.2021).

⁴ Годовой отчет ... ; Основные итоги социально-экономического ...

ства химико-термической массы из лиственных пород деревьев и неделовой древесины, которые на лесосеках уничтожаются за ненадобностью. Завод планируется разместить в Усолье-Сибирском. При положительном результате эксперимента такие предприятия будут создавать в других районах области. В регионе реализуется семь инвестиционных проектов в сфере освоения лесов, из которых четыре включены Минпромторгом России в перечень приоритетных¹.

В регионе ведется активная работа по лесовосстановлению, Рослесхоз назвал область лидером по восстановлению лесов в 2020 г. В Приангарье сотрудники лесхоза вручную и с помощью техники высадили за год 15 тыс. га леса². К 2024 г. планируется достичь 100 % соотношения воспроизводства лесов к их вырубке и гибели. Для реализации этой задачи активно развиваются лесопитомники, в частности на базе Мегетского лесопитомника создается лесосеменной центр, позволяющий получать до 8 млн семян в год³. В 2021 г. площадь лесовосстановления на территории области составила 157 тыс. га, что составило 100 % от запланированного. Заготовлено 6 т семян лесных растений, для лесовосстановления в течение года выращено более 27 млн сеянцев.

Позитивные процессы происходили и в сельском хозяйстве, объем валовой продукции в действующих ценах во всех категориях хозяйств за 2020 г. составил 66,05 млрд руб., что на 6,3 % больше, чем в 2019 г. На долю организаций пришлось 45 % продукции сельского хозяйства, на КФХ – 17 %, хозяйства населения – 38 %. Индекс производства продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах составил 103,1 % к 2019 г.⁴ В 2020 г. был сформирован реестр базовых хозяйств агропромышленного комплекса области, в который вошли 14 хозяйствующих субъектов из 10 районов. Базовые хозяйства должны были стать опорой для развития сельского хозяйства на конкретной территории, поддерживая развитие небольших фермерских хозяйств вокруг себя. В 2021 г. они были обязаны разработать планы своего развития на пять лет. Продолжалась работа по разработке механизмов поддержки базовых сельхозпроизводителей⁵. 15 марта 2021 г. в Заксобрании Приангарья на заседании фракции «Единая Россия» обсудили итоги развития агропромышленного комплекса региона за 2020 г. и подготовку к весенне-полевым работам. Глава минсельхоза региона И. П. Сумароков огласил результаты работы за год и

¹ Послание Губернатора Иркутской ...

² Приангарье стало лидером по восстановлению лесов в 2020 году // ИРСИТИ.РУ. URL: <https://ircity.ru/news/54588/>. (дата обращения: 24.06.2021).

³ Послание Губернатора Иркутской ...

⁴ В Заксобрании Иркутской области обеспокоены ситуацией в агрокомплексе. URL: https://baikal24.ru/text/16-03-2021/081/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 21.03.2021).

⁵ Послание Губернатора Иркутской ...

обозначил основные задачи на посевную кампанию. Было запланировано посеять агрокультуры на площади 718,8 тыс. га (+12,7 тыс. га к уровню 2020 г.)¹

В 2021 г. на поддержку сельхозтоваропроизводителей региона было запланировано направить около 3 млрд руб. Фактически перечислено 3,55 млрд руб., в том числе из областного бюджета – 2,35 млрд руб., из федерального – 1,2 млрд руб. В качестве приоритета на ближайшую перспективу определено развитие производственной кооперации небольших фермерских хозяйств с базовыми хозяйствами, позволяющей решать возникающие проблемы, такие как отсутствие стабильных каналов сбыта продукции, высокий износ техники, дефицит оборотных средств для покрытия текущих расходов, отсутствие собственных мощностей для переработки продукции². Для решения задачи развития сельскохозяйственного сектора экономики губернатор потребовал расширить региональный рынок для продукции аграриев. В 2020 г. доля регионального продукта в объеме потребления учреждений социальной сферы составила всего 27,5 %. В общем количестве заявок, подаваемых на участие в конкурентных процедурах закупок для государственных нужд, доля областных сельхозпроизводителей была еще меньше – 11 %. 743 млн руб. ушли поставщикам продовольствия из других регионов и их посредникам. А общая сумма контрактов с поставщиками, подрядчиками, исполнителями из других регионов за год составила 12,5 млрд руб.³

По итогам 2021 г. незначительно вырос индекс продукции сельского хозяйства региона (до 101,2 %). Валовый сбор зерна составил 917,8 тыс. т (106,1 % к уровню 2020 г.), собрано 333,2 тыс. т картофеля (96,7 %) и 94,2 тыс. т овощей (94,3 %), 94,2 тыс. т масличных культур (139,8 %). В хозяйствах всех категорий произведено мяса всех видов скота и птицы на убой (в живом весе) 154,2 тыс. т, или 101,1 % к уровню 2020 г., производство яиц составило 1 003,7 млн шт. (99,6 %), производство молока – 460,3 тыс. т (101,2 %). Положительная динамика отмечалась и по молочной продуктивности коров в сельскохозяйственных организациях – надой на одну фуражную корову составил 6 313 кг молока, что выше уровня 2020 г. на 79 кг. Объем производства товарной рыбы в Иркутской области в 2021 г. составил 116 т, рыбопосадочного материала – 88 т, всего продукции товарной аквакультуры в 2021 г. произведено 204 т. Реализовано 84 т товарной рыбы и 10 т рыбопосадочного материала.

Этих результатов удалось достичь с учетом государственной поддержки отрасли. Вместе с тем проявились и негативные процессы, свойственные территориям рискованного земледелия. Относительно 2020 г.

¹ В Заксобрании Иркутской ...

² Послание Губернатора Иркутской ...

³ Тамм же.

произошло незначительное снижение по урожаю картофеля, овощей, производству яиц. Снижение производства яиц обусловлено подтоплением цеха одной из птицефабрик. На уменьшение объемов урожая повлияла холодная и дождливая весна 2021 г.¹ Погода не позволила уложиться полевой кампании в оптимальные сроки.

Этот агропромышленный потенциал области позволил ей успешно наращивать внешнеэкономическую деятельность. По данным Сибирского таможенного управления Федеральной таможенной службы, внешнеторговый оборот Иркутской области за 2021 г. составил 10,5 млрд долл. (рост от предыдущего года – 44,6 %), в том числе экспорт – 8,4 млрд долл., импорт – 2,1 млрд. Внешнеторговые операции осуществлялись с партнерами из 109 стран².

В основе социально-экономического развития региона лежит бюджет, поэтому он является предметом особого внимания любой областной администрации. Бюджет Иркутской области за 2019 г. был исполнен с дефицитом в 12,3 млрд руб. Вместе с тем долг Иркутской области вырос за 2019 г. на 38 %, т. е. на 4,7 млрд руб. Бюджет на 2020 г. так же был принят с дефицитом в 8,5 млрд руб.³

Борьба с последствиями коронавируса привела к незапланированному росту расходной части бюджета при одновременном значительном сокращении налоговых поступлений. Поэтому правительству пришлось в «ручном режиме» корректировать некоторые программы, перераспределять деньги под новые, жизненно важные задачи. В начале 2020 г. губернатор в связи с этой ситуацией дал 91 поручение. Большая часть их была исполнена, оставшиеся исполнялись в 2021 г.⁴ Госдолг области в 2021 г. увеличен с 11 до 31 млрд руб. Вкупе с рекордным дефицитом бюджета 2021 г. это самый пессимистичный финансовый документ в новейшей истории области⁵.

Вместе с тем консолидированный бюджет Иркутской области за первый квартал 2021 г. исполнен с профицитом в объеме 2,8 млрд руб. Муниципальные образования завершили этот период с общим объемом профицита в 3,6 млрд руб. В то же время областной бюджет исполнен с дефицитом в размере 0,8 млрд руб. Основной причиной профицита местных бюджетов являлось то, что планируемые доходы поступили в полном или даже в большем объеме, тогда как расходы муниципалитеты выполняют в соответствии с принятыми обязательствами. В начале года они, как правило, не такие большие. В итоге за первый квартал текущего года на счетах местных бюджетов находились остатки средств на общую

¹ Годовой отчет ... ; Основные итоги социально-экономического ...

² Основные итоги социально-экономического ...

³ Послание Губернатора Иркутской ...

⁴ Там же.

⁵ Лобачева А. Политические журналисты Иркутска ...

сумму более 6,5 млрд руб. В связи с дефицитом областного бюджета губернатор обратился в Минфин РФ с просьбой о выделении региону бюджетного кредита по ставке 0,1 % годовых, но это возможно лишь при условии отсутствия остатков средств на счетах. Поэтому он попросил мэров активизировать работу с бюджетами муниципалитетов¹.

Однако благодаря эффективной работе власти Иркутской области исполнили бюджет 2021 г. с профицитом в 17,5 млрд руб., хотя по утвержденному бюджету планировался дефицит в 11,6 млрд руб. Доходы исполнены на 109,6 %, или в сумме 253 млрд руб. (на 22 млрд больше утвержденного показателя). Расходная часть бюджета исполнена по расходам – 273,1 млрд руб., что почти на 6 % выше уровня 2020 г. Доходы консолидированного бюджета Иркутской области за 2021 г. составили 291 млрд руб., что почти на 21 % выше поступлений за аналогичный период прошлого года. Благодаря этому, по итогам 2021 г. госдолг региона снизился почти в 2 раза и на 1 января 2022-го составил 14,27 млрд руб. В конце года регион вернул краткосрочный кредит Федерального казначейства в размере 9 млрд руб. и полностью погасил выпущенные в 2016 г. облигации. К началу 2022 г. в структуре госдолга были только бюджетные кредиты².

С точки зрения федерального центра эффективность работы губернатора в значительной степени определяется выполнением национальных проектов. По итогам 2019 г. областью не освоено больше 3,2 млрд руб. Фактически это означало потерю регионом этих средств, а ведь эта сумма равна половине годового бюджета Братска или Ангарска³. В 2020 г. в бюджете области было предусмотрено 26,5 млрд руб. на реализацию региональных проектов. За первые два с половиной месяца фактическое освоение денежных средств составило 1,5 млрд руб., т. е. всего около 6 % от плановых значений. Но в итоге в 2020 г. область успешно реализовала мероприятия по 11 национальным проектам⁴. В Иркутской области в 2021 г. реализовывались мероприятия в рамках 44 региональных проектов, входящих в 12 национальных проектов. Из госпрограмм, которые реализовывались в 2021 г., самый высокий процент исполнения был у программ «Развитие юстиции и правовой среды» (100 %), «Социальная поддержка населения», «Развитие лесного хозяйства» (по 99,9 %) ⁵. В 2021 г. реализованы мероприятия федеральных проектов «Сохранение озера Байкал» и «Чистая вода», а также областной программы «Чистая

¹ Власти Приангарья заявили о профиците консолидированного бюджета в 2,8 млрд рублей // Иркутск. Медиа.ру. URL: <https://irkutskmedia.ru/news/1093576/>. (дата обращения: 25.06.2021).

² Бюджет Иркутской области в 2021 году исполнили с профицитом в 17,5 млрд рублей. URL: https://ircity.ru/news/61930/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop; Годовой отчет ...

³ Послание временно исполняющего ...

⁴ Послание Губернатора Иркутской ...

⁵ Основные итоги социально-экономического ... ; Бюджет Иркутской области ...

вода» на общую сумму более 4 млрд руб. Также проведены мероприятия по федеральному проекту «Чистый воздух» в Братске на сумму более 8,5 млрд руб.¹ Процент достижения показателей в 2021 г. по сравнению с 2020 г. увеличился на 6,7. В 2020 г. процент достижения составлял 80 (125 из 156 запланированных). Основной процент недостижения значений показателей пришелся на показатели системы здравоохранения – 13 показателей².

Сложной проблемой региона является качество дорог, но руководство региона постоянно пытается в какой-то мере ее решить. В 2021 г. на эти цели выделено 9,5 млрд руб., из них 7,8 млрд руб. – это средства областного бюджета рамках регионального проекта «Дорожная сеть», в соответствии с которым к реализации запланировано 100 объектов, в том числе 47 – на автодорогах областного значения и 53 – местного. В 2021 г. было запланировано привести в нормативное состояние 222 км автодорог. Работы велись в том числе по таким социально значимым направлениям, как Киренск – Казачинское, Усть-Кут – Киренск, Братск – Усть-Илимск, Хребтовая – Рудногорск – Новоилимск, федеральная трасса «Виллой» и др. Продолжались работы на дорогах к Байкалу: Иркутск – Листвянка и Иркутск – Большое Голоустное, а также на пострадавших от наводнения территориях³. В целях разгрузки центра Иркутска от транспорта, правительство начало работы по организации строительства Южного обхода. Для облегчения транспортных проблем Братска принято решение о передаче участка федеральной трассы «Виллой», проходящей через г. Братск, на федеральное обслуживание⁴. В 2021 г. в области на 235 км дорог провели большой ремонт, потратили свыше 10 млрд руб. Большая их часть – за счет средств нацпроекта «Безопасные и качественные автодороги»⁵.

В регионе в перечень труднодоступных местностей входит 169 населенных пунктов 28 районов. Воздушные перевозки организованы только в пяти районах. Почти все районные аэропорты имеют значительный износ, реконструкция и ремонт не проводились долгое время. Правительство в 2020 г. провело работу по включению этих аэропортов в федеральный проект «Развитие аэропортов и аэродромов». В проекте до 2024 г. предусмотрено проведение работ по реконструкции аэропортов Братска и Бодайбо. Во вторую очередь с 2025 г. прошли ранжирование и включены три аэропорта: Киренска, Усть-Кута и Иркутска. В 2021 г. велась работа

¹ Игорь Кобзев подвел итоги Иркутской области за 2021 год. URL: <https://glagol38.ru/text/26-05-2022/010>

² Основные итоги социально-экономического ...

³ Послание Губернатора Иркутской ...

⁴ Послание Губернатора Иркутской ...

⁵ Кобзев 2021 ...

по включению в данный проект аэропортов Ербогачена, Усть-Илимска, Тайшета¹.

На территории Иркутской области в сфере воздушного транспорта по субсидируемым маршрутам осуществляют свою деятельность АО «Авиакомпания “Ангара”» и ООО «Сибирская Легкая Авиация». За счет средств областного бюджета перевозка воздушным транспортом осуществлялась по 13 субсидируемым за счет средств областного бюджета маршрутам. Всего воздушным транспортом перевезено 2,5 млн чел., из которых 89 % прошли через аэропорт г. Иркутска, 5 % через аэропорт г. Братска и 6 % через аэропорты городов Усть-Кута, Бодайбо, Мамы, Киренска, Ербогачена, Нижнеудинска².

Одним из эффективных средств роста экономики и борьбы с загрязнением воздуха является газификация. Команде губернатора Левченко в 2018 г. не удалось отстоять проект по газоснабжению южных районов Прибайкалья, и компания «Газпром» исключила Иркутскую область из программы. Губернатор Кобзев вернулся к этому актуальному для области вопросу, провел ряд соответствующих встреч и вошел в состав рабочей группы Госсовета по газу. Им поставлена задача в ближайшей перспективе разработать и подписать совместно с компанией «Газпром» программы газоснабжения и газификации региона на период до 2025 г. с вовлечением запасов газа независимых недропользователей. По взаимным договоренностям с Газпромом область завершила подготовку потребителей пос. Жигалово и продолжает подготовку потребителей Братска к приему природного сетевого газа³.

Деятельность по решению социальных проблем региона

Важнейшей социальной проблемой региона является постоянное сокращение населения за счет снижения рождаемости и оттока проживающих. Руководство области знает об этом и старается исправить ситуацию. В регионе проводится определенная работа по замедлению этого процесса. В частности, при рождении первого ребенка выплачивалось 10 тыс. руб. при доходе семьи меньше двукратного прожиточного минимума. По предложению губернатора, в 2021 г. эта сумма увеличена в два раза⁴. Действуют и другие виды финансовой помощи семьям с детьми. По состоянию на 1 января 2022 г. ежемесячная денежная выплата назначена на 115 347 детей (из 94 414 семей). В 2021 г. на предоставление указанной выплаты (без учета доставки) израсходовано 9 463,4 млн руб. (в

¹ Послание Губернатора Иркутской ...

² Основные итоги социально-экономического ...

³ Послание Губернатора Иркутской ...

⁴ Там же.

том числе за счет средств федерального бюджета – 7 476,1 млн руб., за счет средств областного бюджета – 1 987,3 млн руб.).

По данным службы записи актов гражданского состояния Иркутской области, число родившихся в 2021 г. составило 26 264 (в 2020 г. 27 322), т. е. уменьшилось на 4 %. С другой стороны, в 2021 г. снизился показатель младенческой смертности на 13,1 % – до 5,3 на 1000 родившихся живыми (2020 год – 6,1). И в 2021 г. в Иркутской области отмечена миграционная убыль населения, которая составила 2,0 тыс. чел., что на 71,6 % меньше, чем в 2020 г. В рамках реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российской Федерации соотечественников, проживающих за рубежом, в 2021 г. в Иркутскую область на постоянное место жительства переехали 753 чел. вместе с членами семей, или 102,4 % от планируемой численности переселенцев¹.

Еще одной проблемой, обострившейся в условиях пандемии, стал рост безработицы. Правительством области реализован ряд мероприятий, позволивших стабилизировать ситуацию. Президентом РФ была поставлена задача – восстановить занятость до значений 2019 г. к 4-му кварталу 2021 г. Для этого в области было необходимо трудоустроить или помочь открыть собственное дело еще порядка 23 тыс. чел.² Анализируя в марте 2021 г. эту ситуацию, губернатор указал, что в области более 22 тыс. чел. работают вахтовым методом, из них жители региона составляют только 37 %, остальные – приезжие. Кроме неиспользования внутренних вакансий, регион теряет заработанные на его территории деньги³. На начало 2021 г. уровень общей безработицы в области, согласно международной методологии, составил 6 %, сократившись от предыдущего года на 1,7 пп. Это самый низкий показатель за последние 20 лет. Уровень регистрируемой безработицы по Иркутской области по состоянию на 1 января 2022 г. составил 1,0 % от численности экономически активного населения. Среди 10 регионов СФО регион занимал 2-е место (после Красноярского края) и соответствовал уровню безработицы по Российской Федерации в целом. Безработица в регионе имеет структурный характер, на одного гражданина, состоящего на учете в органах занятости, приходится около 5 вакансий⁴.

Благосостояние большинства жителей региона определяется размером заработной платы. Учитывая уровень инфляции, администрация определила минимальный размер роста средней заработной платы работников бюджетной сферы в 2021 г. на уровне 6,5 % по отношению к

¹ Основные итоги социально-экономического ...

² Послание Губернатора Иркутской ...

³ Там же.

⁴ Годовой отчет ... ; Основные итоги социально-экономического ...

2020 г.¹ В силу низкого жизненного уровня населения Иркутской области, рост реальных доходов ее жителей объявлен губернатором Кобзевым приоритетным направлением работы. Ситуация усугубляется последствиями эпидемии: численность занятого населения снизилась на 2,4 %, замедлился рост среднедушевых доходов населения. В 2020 г. областным правительством была разработана программа по снижению доли населения с доходами ниже прожиточного минимума. На эти цели из областного бюджета было израсходовано 2,1 млрд руб.² По данным Минтруда РФ, номинальная заработная плата в регионе в 2021 г. увеличилась на 9,1 % и составила 54,4 тыс. руб., это второе место в СФО³. Реальная заработная плата в 2021 г. относительно 2020 г. составила 101,9 %⁴.

Большую роль в деле финансового обеспечения жителей области играют различные денежные субсидии. Различными мерами социальной поддержки в регионе пользуются 725,5 тыс. чел., из них семьи с детьми – 221 тыс. получателей, 318 794 детей. В 2021 г. на территории Иркутской области предоставлялось 123 меры социальной поддержки 100 категориям получателей. В связи с передачей с 1 января 2022 г. отдельных полномочий в Пенсионный фонд РФ в настоящее время на территории Иркутской области предоставляется 98 мер социальной поддержки.

В ходе борьбы с бедностью хорошо зарекомендовал себя социальный контракт. В течение 2020 г. в области было заключено более тысячи таких контрактов. С учетом всех членов семьи, социальными контрактами охвачены почти 10 тыс. чел., 88 % контрактов приходилось на семьи, имеющие детей в возрасте до 16 лет. В 2021 г. на реализацию социальных контрактов было предусмотрено выделение 921 млн руб., в том числе 79 % за счет федерального бюджета. Это в шесть раз больше показателей 2020 г. В программу социальной адаптации включены мероприятия по поиску работы, осуществлению индивидуальной предпринимательской деятельности, ведению личного подсобного хозяйства и другие меры, способствующие преодолению трудной жизненной ситуации. Запланировано заключение не менее 6 тыс. социальных контрактов⁵. В 2021 г. вовремя и полностью малообеспеченному населению предоставили все гарантированные меры социальной поддержки. Ими воспользовались 725 тыс. жителей области. В 2021 г. было заключено 8 177 социальных контрактов, что в восемь раз больше, чем годом ранее⁶.

Важнейшим условием благосостояния жителей региона является наличие теплого, благоустроенного жилья. В 2020 г. в Иркутской области

¹ Послание Губернатора Иркутской ...

² Там же.

³ Годовой отчет ...

⁴ Основные итоги социально-экономического ...

⁵ Послание Губернатора Иркутской ...

⁶ Годовой отчет ...

введено более 1 млн м² жилья, что составило более 100 % плана, или 105 % к уровню 2019 г. Регион по этому показателю находился на третьем месте среди субъектов СФО. Одним из инструментов решения этой застарелой региональной проблемы является программа «Стимул». До 2024 г. области из федерального бюджета по этой программе будет выделено более 4 млрд руб. Это шестой показатель по России и первый среди субъектов Сибири. С помощью этих средств в регионе должно быть построено 1,8 млн м² нового жилья. Софинансирование из областного и муниципальных бюджетов составит около 200 млн руб. Застройщики могут направить их на технологическое подключение новых жилых комплексов к инженерным коммуникациям, прокладку ливневых канализаций и строительство дорог. Новым инструментом, которым с начала 2021 г. активно пользуется администрация области, является строительство жилья на федеральных землях. В феврале 2021 г. она подписала соглашение с компанией «ДОМ.РФ», в рамках которого к 2030 г. в регионе может быть построено около 2 млн м² жилья¹. В 2021 г. ввод жилья увеличился почти на 9 % к уровню 2020 г. и составил 1,2 млн м²². Плановый показатель по вводу жилья на территории Иркутской области в 2021 г. выполнен. Введено 1204 тыс. м² (108,1 % от установленного плана и 108,9 % к уровню 2020 г.)³.

Состояние этой проблемы усугубляется быстрым разрушением существующего жилого фонда. И прежде всего – безопасностью домов 335-й серии в условиях характерной для Иркутской области повышенной сейсмичности. По данным муниципальных образований, в регионе порядка 1300 многоквартирных домов этой серии с общей площадью жилых помещений почти 4,5 млн м². Для решения этой задачи администрацией области разработана комплексная программа. Ее реализацию запланировано начать с Ангарска, что логично, здесь расположен первый в регионе дом 335-й серии, построенный в 1959 г. и признанный аварийным. Решение проблемы домов 335-й серии рассматривается в контексте общей федеральной программы реновации. В качестве второй задачи в жилищной сфере администрация региона определила расширение группы граждан, имеющих право на получение областной государственной поддержки в рамках программы ипотечного жилищного кредитования. Речь идет о льготной ипотеке с процентной ставкой от 5,15 % для ветеранов и инвалидов боевых действий⁴. В 2021 г. расселили 3 400 чел. из аварийного жилищного фонда. По сравнению с 2020 г. эти показатели улучшились на 33 %⁵. Продолжалась реализация региональной программы капитал-

¹ Послание Губернатора Иркутской ...

² Годовой отчет ...

³ Основные итоги социально-экономического ...

⁴ Послание Губернатора Иркутской ...

⁵ Годовой отчет ...

ного ремонта общего имущества в многоквартирных домах. В 2021 г. было запланировано выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества в 1130 многоквартирных домах, в том числе по плану на 2021 г. 958 домов, не завершённый ремонт по планам 2018, 2019 и 2020 гг. – 172 дома. По состоянию на 1 января 2022 г. из общего объёма обязательств завершены и оплачены работы в 1046 многоквартирных домах (92,6 %)¹.

Следующим направлением работы является оказание финансовой поддержки обманутым дольщикам. На 1 апреля 2021 г. на территории Иркутской области насчитывались 31 проблемный объект и более 1 тыс. пострадавших граждан. Правительство работало над подготовкой необходимых документов для создания регионального Фонда защиты прав граждан – участников долевого строительства². В 2020 г. по поручению губернатора создан Региональный фонд защиты обманутых дольщиков. Им достигнута договоренность с Федеральным фондом по софинансированию завершения строительства 15 проблемных домов. Но в регионе осталось еще 16 проблемных объектов³.

В русле решения жилищной проблемы в 2020 г. проведен анализ фактически занятых земельных участков, включенных в состав населенных пунктов в природной зоне Байкальской территории. Из 78 населенных пунктов границы 45 не внесены в единый государственный реестр. В соответствии с поручением президента в 2021 г. решается задача завершения согласования с соответствующими органами границ данных населенных пунктов. Это позволит строить социальные объекты, очистные сооружения, дороги, развивать туризм⁴. На этом фоне противоречиво воспринимается тот факт, что в 2021 г. самый низкий процент исполнения пришелся на программу «Доступное жилье» (всего 66,7 %)⁵.

В поле зрения губернатора находится проблема детей-сирот. На протяжении последних лет в регионе отмечается снижение их общего количества. Данная динамика сохранялась и в 2021 г., по итогам года общая численность детей-сирот, состоящих на учете в органах опеки и попечительства, составила 14 136 чел. – 2,4 % от общей численности детского населения региона (на конец 2020 г. 15 115 чел., или 2,6 % от числа детского населения). При этом нельзя не отметить, что 90,3 % данной категории детей проживают в замещающих семьях (в семьях опекунов, попечителей, приемных родителей), что выше показателя аналогичного периода на 0,2 %⁶.

¹ Основные итоги социально-экономического ...

² Послание Губернатора Иркутской ...

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Бюджет Иркутской области ...

⁶ Основные итоги социально-экономического ...

Большим и резонансным вопросом для области является обеспечение жильем детей-сирот. Проблемы копились годами, и у администрации региона нет возможностей для быстрого их решения. На январь 2020 г. в очереди на получение жилья состояло более 14 тыс. сирот. В последние семь лет каждый год эта очередь увеличивалась примерно на тысячу человек. При этом в 2019 г. деньги, выделенные на реализацию программы «Приобретение жилья для сирот», не были полностью израсходованы, не освоено 387 млн руб., включая 219 млн из областного бюджета и 168 – из федерального¹. В 2020 г. правительством региона было закуплено 832 жилых помещения и дополнительно через сертификаты выдано 127 квартир. Однако не все закупленные квартиры удалось предоставить детям-сиротам в 2020 г. В 2021 г. правительство области взяло на себя обязательство предоставить 1186 жилых помещений детям-сиротам. Помимо этого, планируется выдать 160 сертификатов на сумму 256 млн руб. В 2021 г. планируется введение двух домов для детей-сирот в Иркутске и Шелехове². В 2021 г. впервые за долгие годы численность детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, не выросла, а уменьшилась, и хотя всего на 0,5 %, но это 80 чел. Всего в 2021 г. в Иркутской области детям-сиротам предоставлено 1057 жилых помещений и 156 сертификатов на приобретение жилья³. В целях снижения числа детей-сирот, включенных в список, продолжена реализация установленной по инициативе губернатора И. И. Кобзева дополнительной меры социальной поддержки лиц из числа детей-сирот в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения⁴.

Еще одной социально значимой региональной проблемой является качественное и своевременное выполнение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов. За пять последних лет их было отремонтировано лишь 60 % от плана. Службой государственного финансового контроля Иркутской области проведена проверка в Фонде капитального ремонта многоквартирных домов Иркутской области, в ходе которой выявлено незаконное и неэффективное расходование денежных средств. Документы направлены в правоохранительные органы. Остатки на счетах Фонда на начало текущего года составляли 4,5 млрд руб. Одни только накопленные проценты достигли почти 800 млн руб. Деньги годами лежат мертвым грузом, а люди живут в требующих ремонта домах⁵. План 2018 г. был выполнен на 34 %, 2019 г. на 36 %. В 2020 г. было запланировано капитально отремонтировать 1410 домов, в том числе – переходящих с прошлых лет. Правительству региона удалось повысить исполне-

¹ Послание временно исполняющего ...

² Послание Губернатора Иркутской ...

³ Годовой отчет ...

⁴ Основные итоги социально-экономического ...

⁵ Послание временно исполняющего ...

ние плана до 87 %. В 2020 г. объем выполненного капитального ремонта в области кратно превысил показатели каждого из предыдущих годов и сопоставим с общим количеством домов, отремонтированных за весь период действия региональной программы с 2014 по 2019 г. На 2021 г. было запланировано капитально отремонтировать 1254 многоквартирных дома¹.

При губернаторе И. И. Кобзеве в области продолжается работа по федеральному проекту «Комфортная городская среда», в 2020 г. в муниципалитеты направлена субсидия на поддержку муниципальных программ формирования современной городской среды за счет средств областного и федерального бюджетов. Ее размер – 1 млрд 174 млн руб., в том числе 225 млн руб. – средства областного бюджета. В 2020 г. планировалось благоустроить 187 дворовых территорий и 106 общественных пространств. Субсидию распределили по 75 муниципальным образованиям региона, годом ранее субсидии получили 69 муниципалитетов². В 2021 г. на реализацию этого проекта выделяемая сумма увеличена на 37 % и составила более 2 млрд руб. Из них 57 % – средства федерального бюджета. Количество МО, участвующих в реализации проекта, возросло до 85, с населением более 2 млн чел.³ В 2021 г. выполнено благоустройство 269 территорий, в том числе 164 дворовых территорий многоквартирных домов и 105 общественных пространств. Реализуются мероприятия пяти проектов – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды, состоявшегося в 2020 г. Реализация проектов в городах Байкальске, Киренске, Тайшете, Усолье-Сибирском и Нижнеудинске началась в 2021 г., продолжилась за счет частных инвесторов в 2022 г. и по плану должна была завершиться к ноябрю 2022 г.⁴

Область располагает недостаточным количеством спортивных сооружений, с 2019 г. реализуется региональный проект «Спорт – норма жизни» национального проекта «Демография». В 2020 г. губернатор смог получить из центра дополнительные средства для завершения строительства новой ледовой арены «Байкал»⁵. После ряда проблем, вызванных коронавирусом и другими обстоятельствами, строительство затянулось и Ледовый дворец был открыт только 11 сентября 2020 г. Он является четвертой по счету и самой восточной в России крытой конькобежной дорожкой, шестым по счету крытым ледовым катком для хоккея с мячом. В феврале 2021 г. был открыт другой долгострой – физкультурно-оздоровительный комплекс «Старт». Его строительство началось в январе 2020 г. и велось в рамках областной государственной программы «Раз-

¹ Послание Губернатора Иркутской ...

² Послание временно исполняющего ...

³ Послание Губернатора Иркутской ...

⁴ Игорь Кобзев подвел ...

⁵ Послание Губернатора Иркутской ...

витие физической культуры и спорта». Общая стоимость объекта составила более 71 млн руб. Деньги в равных долях были выделены из областного и местного бюджетов¹.

Для большинства населения региона получение своевременной и современной медицинской помощи является проблемой. В 2018 г. должны были построить 19 фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП), в итоге их сдали только в январе 2020 г. В 2019 г. запланировали строительство 20 ФАПов, вовремя сдали только 12. К тому же часть ФАПов находилась в неудовлетворительном состоянии. В 2020 г. планировалось открытие шести ФАПов и начало строительства еще 24. В соответствии с программой в 2021 г. запланировано строительство 37 ФАПов, приобретение 65 автомобилей и медицинского оборудования на 1,3 млрд руб. Застарелой проблемой региона является отсутствие радиологического корпуса. В 2020 г. правительство области предусмотрело выделение для его строительства 5,1 млрд руб., в том числе 2,7 млрд – из средств Росатома. Осуществлялась доработка проектно-сметной документации, предусмотрено финансирование в размере 720 млн руб.² Затем стоимость строительства выросла до 7,3 млрд, определен срок завершения – лето 2024 г. В 2021 г. в области ввели в эксплуатацию 51 ФАП и две врачебных амбулатории, отремонтировали 31 медучреждение, открыли детскую поликлинику и женскую консультацию в Иркутске³.

Федеральное правительство готовит целевую программу модернизации и капремонта организаций здравоохранения первичного звена. Руководство области, в свою очередь, предпринимает усилия по обеспечению максимального участия региона в этой программе на условиях софинансирования. Это позволит получить 10 млрд руб. до 2024 г. Областным бюджетом на 2020 г. были предусмотрены средства в размере 500 млн руб. на разработку проектной документации и проведение капитального ремонта 61 учреждения здравоохранения, включая учреждения, оказывающие первичную медико-санитарную помощь, специализированную, высокотехнологичную⁴.

В области разработана программа модернизации первичного звена до 2025 г. Общее финансирование программы – 11 млрд руб., из них более 10,5 млрд – средства федерального бюджета. В рамках программы предусмотрены строительство, реконструкция и капитальный ремонт почти 200 объектов. Запланированы замена и дооснащение медицинских организаций оборудованием на общую сумму более 2 млрд руб., приобретение более трехсот единиц автомобильного транспорта. В 2020 г.

¹ Кобзев 2021 ...

² Послание временно исполняющего ... ; Послание Губернатора Иркутской ...

³ Годовой отчет ...

⁴ Послание Губернатора Иркутской ...

начаты работы по созданию телемедицины. Создан единый центр по обеспечению вызовов скорой помощи области для достижения стопроцентного реагирования¹. Обеспеченность врачами в Иркутской области составляет 37,6 на 10 тыс. чел., что на 0,5 % выше показателя Российской Федерации, средним медицинским персоналом – 88,7 на 10 тыс. населения, что на 6,5 % выше всероссийского показателя². Вместе с тем медработники области возмущались низкой заработной платой, возникшей из-за несвоевременного перехода на новую систему оплаты труда по причине бездействия областной администрации³. И в 2021 г. допущено отставание от целевого показателя роста заработной платы более 5 % по категориям «Врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское образование» и «Младший медицинский персонал»⁴.

Большую часть людей, живущих ниже черты бедности, составляют члены многодетных семей. С целью повышения их жизненного уровня администрация региона проводит кампанию выделения им бесплатно земельных участков в собственность для индивидуального жилищного строительства в границах населенных пунктов. По данным на 1 января 2021 г., в очереди на получение таких участков стояло более 13 тыс. семей. За пять предыдущих лет очередь увеличилась практически вдвое, почти на 6 тыс. семей. В марте 2021 г. губернатор поручил правительству области провести анализ планирования населенных пунктов на предмет выделения территорий под жилищное строительство и рассмотреть вопросы подведения коммуникаций и строительства дорог к выделяемым участкам⁵.

Одной из причин низкой рождаемости в области является недостаточное количество мест в яслях и детских садах, в 2020 г. создано порядка 1,5 тыс. мест в детских садах. На начало 2021 г. их дефицит составлял более 3,5 тыс. и был запланирован ввод более 2 тыс. мест. В 2021 г. велись работы по проектированию и строительству 19 школ и 15 детских садов с разными сроками сдачи, что было недостаточно для решения проблемы. Ситуация усугубляется нехваткой педагогов, в 2021 г. она составила 1078 чел. Вместе с тем доступность дошкольного образования по возрастной группе от трех до семи лет составляет почти 100 %, а для детей возрастной группы от двух месяцев до трех лет – почти 85 %⁶.

В области также недостаточно школ, в 2021 г. в регионе открыли четыре новые школы на 2 660 мест, семь детских садов на 1 100 мест и еще 13 школ строилось. Регион прошел конкурсный отбор для участия школ в

¹ Послание Губернатора Иркутской ...

² Основные итоги социально-экономического ...

³ Послание временно исполняющего ...

⁴ Основные итоги социально-экономического ...

⁵ Послание Губернатора Иркутской ...

⁶ Там же.

федеральном проекте «Модернизация школьных систем образования» по капитальным ремонтам школьных зданий. В проект вошли 46 зданий 41 образовательной организации, это самый большой показатель в Сибирском федеральном округе. Доступность дошкольного образования на начало 2022 г. составляла 99 % для детей от трех до семи лет и более 91 % для детей в возрасте от двух месяцев до трех лет. Горячее питание организовано получали все учащиеся 1–4-х классов, это почти 140 тыс. детей¹.

В 885 школах в 2021 г. обучалось 338 тыс. школьников, что на 4 тыс. больше по сравнению с предыдущим годом. Стабильное увеличение общей численности обучающихся определило увеличение числа школьников, обучающихся во вторую смену (22,4 %). Доля школьников, обучающихся во вторую смену в г. Иркутске, – 42 % и Иркутском районе – 38 %. Система профессионального образования представлена 81 профессиональной образовательной организацией. Ежегодно контингент профессиональных образовательных организаций Иркутской области рос и в 2021 г. составил 51 тыс. чел.²

Область относится к экологически неблагоприятным территориям, однако средства, выделяемые на смягчение положения, систематически не осваиваются. В 2019 г. в регионе по линии нацпроектов не освоено больше 3,2 млрд руб., которые потеряны для региона, в том числе по проекту «Озеро Байкал». Основными экологическими проблемами региона оставались отходы Усольехимпрома и БЦБК. Обе темы находятся под контролем Президента и Правительства РФ. Но только в начале марта 2020 г. была подготовлена соответствующая документация, что позволило привлечь федеральные ресурсы³. По этим направлениям утверждены дорожные карты и началась конкретная работа по устранению угроз. По Усольехимпрому: по демеркуризации цеха ртутного электролиза губернатор обратился в Минприроды России для включения этой темы в федеральный проект «Чистая страна». В 2021 г. правительством области заключено соглашение с Росатомом по утилизации отходов 1–2-го класса опасности на площадке Усольехимпрома. Конечный срок в дорожных картах – декабрь 2024 г. При этом параллельно решаются задачи социально-экономического развития этих городов. По поручению губернатора в 2020 г. создана рабочая группа по решению экологических проблем Братска. В нее вошли представители контролирующих органов и местного самоуправления, руководители предприятий города, общественные организации и экологические сообщества. Помимо внедрения современных способов очистки выбросов осуществляется переход автотранспорта

¹ Годовой отчет ...

² Основные итоги социально-экономического ...

³ Послание временно исполняющего ...

на экологически чистые виды топлива, создание зеленого пояса города, газификация Братска¹.

Руководство области также обращало внимание на решение проблем культурной жизни населения региона. В частности, в 2021 г. на строительство и капитальный ремонт объектов культуры правительство региона направило свыше полумиллиарда рублей². Также на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт муниципальных объектов культуры выделено 825 млн руб.³ Продолжалась работа по такому направлению, как строительство и реконструкция библиотек, построено шесть библиотек нового поколения. У каждой из этих библиотек – уникальный, неповторимый стиль. Это так называемые модельные библиотеки. Модельная библиотека – это не только добротный ремонт и увеличенный книжный фонд. Пространство таких библиотек разделено на тематические зоны для досуга и обучения детей. В одной из таких зон можно обучиться азам видеосъемки, в другой – поучаствовать в интеллектуальной игре⁴.

Отдельной сферой внимания губернатора И. И. Кобзева являются объекты культурного наследия, которых в регионе более четырех тысяч. Из областного бюджета выделено 50 млн руб. на обследования и экспертные заключения, на актуализацию реестра⁵.

Основной сферой внимания и расходов региональной администрации является социальная. В этом плане Иркутская область многие годы не демонстрировала особых успехов, эта тенденция прослеживается и теперь, в рейтинге социально-экономического развития регионов России в первой половине 2021 г. Иркутская область заняла 12-е место, при этом в 2020-м Приангарье входило в топ-10 рейтинга⁶.

* * *

Деятельность губернатора публична, и ее результаты анализируются не только населением и общественностью региона, но и администрацией президента, а также различными научными и общественными структурами и организациями. В частности, в рейтинге губернаторов СФО «Медиадиалогии» за январь 2020 г. И. И. Кобзев занял первое место. В общероссийском рейтинге глав регионов – 14-е. Рейтинг строится на основе медиаиндекса – показателя «Медиадиалогии», отражающего качество присутствия персон в информационном поле. Величина медиаиндекса зависит

¹ Послание Губернатора Иркутской ...

² Кобзев 2021 ...

³ Годовой отчет ...

⁴ Кобзев 2021 ...

⁵ Годовой отчет ...

⁶ Приангарье выпало из ТОП-10 регионов РФ по социально-экономическому развитию в 2021 году. URL: <https://ircity.ru/news/60622/>

от цитируемости СМИ, наличия позитива или негатива, размера и места выхода публикации и других показателей¹. По итогам 2020 г. в рейтинге администрации президента на основе анализа выполнения ключевых показателей эффективности губернаторов и уровня доверия к ним И. И. Кобзев помещен в верхней трети списка². В рейтинге влияния глав субъектов РФ (Д. Орлов) в феврале 2021 г. И. И. Кобзев в категории «Сильное влияние» занимал 23-е место³. А в рейтинге «Медиалогии» в феврале 2021 г. – 20-е место⁴. В соответствии с рейтингом политической устойчивости, приведенным в докладе «Госсовет 2.0» компании «Минченко консалтинг» на июль 2021 г., он был единственным губернатором из Сибири, находившимся в «зеленой зоне»⁵.

* * *

Сложно описывать социально-политические явления в процессе их развития, и это особенно справедливо для исследования деятельности руководства страны и администрации ее субъектов. Многие процессы еще продолжают, и их последствия неизвестны. Безусловно, это приводит к тому, что в текст иногда проникают фактические ошибки, двусмысленные обороты. Все это так, но это не снимает с профессиональных историков и политологов обязанность исследовать текущую социально-политическую реальность, определять тренды и тенденции развития государства и его субъектов и доводить эту информацию до общества.

¹ Фаламеева Е. Игорь Кобзев возглавил медиарейтинг сибирских губернаторов // Континент Сибирь. URL: https://ksonline.ru/367075/igor-kobzev-vozglavil-mediarejting-sibirskih-gubernatorov/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 20.06.2021).

² РБК: Кремль определил уровни доверия к губернаторам и президенту // Коммерсантъ. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4661459?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 24.06.2021).

³ Орлов Д. Рейтинг влияния глав субъектов РФ в феврале 2021 года // REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3205900.html>. (дата обращения: 24.03.2021).

⁴ Андрей Травников вновь попал в топ-20 рейтинга «Медиалогии» // Рамблер. URL: <https://news.rambler.ru/politics/46221001-andrey-travnikov-vnov-popal-v-top-20-reytinga-medialogii/> (дата обращения: 22.03.2021).

⁵ Игорь Кобзев стал единственным губернатором из Сибири в «зеленой зоне». URL: <https://irkutsk.bezformata.com/listnews/kobzev-stal-edinstvennim-gubernatorom/959382/4/>

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

2.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Иркутская область – один из богатейших регионов России, обладающий обширной ресурсно-сырьевой базой, предприятиями энергетики и металлургии, сельским хозяйством и некоторыми видами высокотехнологичных производств. Большое значение имеет и транспортное хозяйство региона, ведь Иркутск традиционно служил для России «вратами в Азию»: как и многие века назад, через Приангарье и Иркутск проходят значимые торговые пути, связывающие Россию с Монголией, Китаем и другими азиатскими странами. Очевидно то огромное значение, которое имеет не только для жителей России, но и для населения планеты жемчужина Сибири – оз. Байкал.

Вместе с тем современная Иркутская область – это регион, не лишенный ряда проблем экономического, социального и экологического характера. Благополучие большей части населения, наличие высокого экономического потенциала в сочетании с традиционными проблемами региона характеризуют Иркутскую область как субъект с достаточно высоким потенциалом протестных голосований, что не раз было продемонстрировано на выборах разных уровней в регионе¹.

Специфика региона вкупе с его отдаленностью от федерального центра обуславливает особую роль региональных органов власти, из которых первое место принадлежит Законодательному Собранию Иркутской области (далее также – Заксобранние), место которого в системе разделения властей и порядок формирования которого позволяют также именовать его «региональным (или областным) парламентом»².

Именно Заксобранние формирует тот правовой рельеф, в границах которого выстраивают свою работу органы власти субъекта и органы местного самоуправления. Полномочия Заксобранния позволяют ему гибко и своевременно реагировать на вызовы современности, учитывая при этом экономические, политические, социальные, духовные и иные осо-

¹ Печенкин Н. М. Динамика общественно-политических настроений и анализ результатов выборов регионального уровня 2015–2019 годов в Иркутской области // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. Т. 10, № 1. С. 114.

² Шишкин С. И., Лаврик М. А. Кризис регионального парламентаризма в России // Сибирский юридический вестник. 2008. № 2 (41). С. 38.

бенности региона. Кроме того, особое положение Заксобрания среди прочих региональных властных структур выражено в его статусе как представительного органа. Как коллегиальный орган, формирующийся путем демократических выборов, Заксобрание в наиболее полном виде отражает оттенки политических настроений и предпочтений населения области.

Между тем Заксобрание, принявшее огромное количество нормативных актов за свою 28-летнюю историю, работавшее в семи составах (созывах) и сыгравшее важную роль в ряде значимых, а порой и драматических событий федерального и регионального масштаба, незаслуженно остается структурой, недостаточно привлекшей до настоящего времени внимания представителей научного сообщества. Неверно будет заявить, что тема Заксобрания совершенно обделена вниманием авторов научных работ, однако комплексного исследования по соответствующей тематике не имеется, а многие из вопросов, касающихся прошлого и настоящего регионального парламента Приангарья, остаются малоизученными.

История парламентаризма в Иркутской области на современном этапе восходит к началу 1990-х гг., к периоду, когда на смену остаткам советской системы государственной власти приходили новые формы публично-политической организации общества.

21 сентября 1993 г. Президент России Б. Н. Ельцин подписал Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым был упразднен сформированный в 1990 г. в результате выборов на альтернативной основе областной Совет народных депутатов. Вскоре был издан новый президентский указ, согласно которому населению регионов предоставлялось право избрать представительные органы власти в составе не более 50 чел. со сроком полномочий в два года.

27 марта 1994 г. состоялись выборы в Заксобрание первого созыва, а уже 20 апреля прошла его первая сессия¹.

Выступая в день открытия первой сессии регионального парламента, глава администрации Иркутской области Юрий Абрамович Ножииков заявил: «Эффективность деятельности областной администрации и Законодательного Собрания в условиях перехода к рынку должна проверяться ее нацеленностью на нужды человека, уровнем жизни населения»².

В самом деле, в условиях меняющейся экономической и политической действительности перед депутатами Заксобрания стоял целый комплекс задач огромного масштаба, и далеко не все из них были благопо-

¹ Лисина Я. Законодательному Собранию Иркутской области – 25 лет! // Комсомольская правда. URL: <https://www.kp.ru/best/irk/zakonodatelnomu-sobraniyu-irkutskoj-oblasti-25-let/?ysclid=l8swjze92m423577606> (дата обращения: 20.09.2022).

² Ильина Е. В., Чичкова Н. В. Роль первого губернатора Иркутской области Ю. А. Ножиикова в социально-экономическом и политическом развитии Иркутской области в 1990-е гг. // Сибирский архив. 2021. № 4 (10). С. 105.

лучно решены в первые годы существования современной нам системы органов государственной власти. Вместе с тем Заксобрание с самого начала своей работы обладало рядом примечательных черт, отличалось новаторством в подходе к решению имеющихся проблем и смелостью в принятии законотворческих решений.

Следует привести еще один фрагмент выступления Ю. А. Ножикова в день открытия первой сессии Заксобрания. 20 апреля 1994 г., выступая перед вновь избранными депутатами, он отметил: «Мы, иркутяне, первые и пока единственные провели выборы и в законодательные, и в исполнительные органы, и в органы местного самоуправления на всей территории»¹.

Иркутская область не только стала регионом, где впервые успешно были проведены выборы трех уровней – губернатора, депутатов Заксобрания и муниципальных депутатов, – нашему региону суждено было стать субъектом, в котором: была сформирована образцовая, по признанию специалистов, региональная правовая система; впервые в истории современной России представительный орган субъекта возглавила женщина; неоднократно происходили резкие кадровые изменения в высших эшелонах региональной власти.

Заксобрание при этом всегда демонстрировало стабильно высокую продуктивность своей работы, оставаясь одним из краеугольных камней системы государственной власти в регионе.

Роль, место и значение Заксобрания в публично-политическом пространстве страны и региона, а вместе с тем и основные направления и формы его деятельности будут рассмотрены ниже.

Не претендуя на полноту и всесторонность исследования, представляем читателям попытку общего комплексного анализа статуса Заксобрания в настоящее время, а также историко-правовое исследование его генезиса с момента формирования первого созыва в 1994 г.

В соответствующих разделах пособия рассмотрен ряд вопросов: правовые основы деятельности Заксобрания, порядок его формирования, его состав и структура, функции и полномочия, виды и формы взаимодействия с различными субъектами публично-политической деятельности, краткая история созывов.

Ряд важных вопросов вынужденно остались за рамками исследования. Так, например, не был рассмотрен вопрос о правовом статусе депутата регионального парламента, подробно не исследована деятельность постоянных комитетов и комиссий Заксобрания, не приведены внутренние оценки эффективности регионального законодательства по итогам его мониторинга и т. д. Ограничением к рассмотрению этих и иных вопросов служили обширная нормативная база деятельности Заксобрания,

¹ Ильина Е. В., Чичкова Н. В. Роль первого ... С. 97.

массивный комплекс изданных актов (законов, постановлений и иных), анализ которых потребовал бы значительно большего объема работы.

Для желающих углубленно изучить актуальную нормативную базу деятельности Заксобрания и отдельные аспекты истории его развития приведен список доступной литературы, в который наряду с актами федерального и регионального законодательства вошли также научные статьи, публицистические материалы, информация с официального сайта Заксобрания и некоторые иные источники.

Правовые основы деятельности и место в системе органов государственной власти

Для того чтобы понять сущность того или иного властного органа, его устройство, назначение, функции и порядок их осуществления, место в системе публичной власти, необходимо в первую очередь обратиться к изучению правовых основ его деятельности.

Особенно важную роль анализ правовых основ деятельности государственного органа играет тогда, когда речь идет о структурах власти субъектов РФ. Важность в таком случае обусловлена не только значимостью разграничения предметов ведения в сфере законодательства между федерацией и ее субъектами – она также обусловлена спецификой и своеобразием развития нормативной базы деятельности представительных органов субъектов РФ.

Последнее в полной мере относится к Заксобранию, имеющему богатую практику регионального законотворчества, в том числе и по вопросам функционирования самого регионального парламента. Для наиболее полного понимания состава и структуры нормативно-правового базиса деятельности представительного органа Иркутской области в данном параграфе будет приведен краткий обзор основных актов, составляющих этот базис. Также необходимо рассмотреть основные положения, отражающие содержание приводимых нормативных актов, поскольку дальнейшее рассмотрение предмета потребует неоднократных отсылок к содержащимся в этих актах правовым нормам.

Правовой основой деятельности Заксобрания служат акты федерального и регионального законодательства, а также ряд правотворческих актов Заксобрания: постановлений, распоряжений председателя Заксобрания. Развернутый (но не исчерпывающий) перечень нормативных актов, составляющих правовую основу деятельности Заксобрания с учетом их иерархии, выглядит следующим образом:

1. Конституция РФ.
2. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федера-

ции»; Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»; Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

3. Устав Иркутской области.

4. Закон Иркутской области от 8 июня 2009 г. № 30-оз «О Законодательном Собрании Иркутской области»; Закон Иркутской области от 8 июня 2009 г. № 31-оз «О статусе депутата Законодательного Собрания Иркутской области»; Закон Иркутской области от 12 января 2010 г. № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области»; Закон Иркутской области от 23 июля 2008 г. № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области».

5. Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 17 марта 2010 г. № 19/29-зс «О регламенте Законодательного Собрания Иркутской области»; Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 24 декабря 2014 г. № 20/41-зс «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Законодательного Собрания Иркутской области»; Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 1 ноября 2008 г. № 2/5-зс «Об утверждении Положения о помощнике депутата Законодательного Собрания Иркутской области».

6. Распоряжение председателя Законодательного Собрания Иркутской области от 9 октября 2017 г. № 87-од «О политике обработки персональных данных в Законодательном Собрании Иркутской области»; Распоряжение председателя Законодательного Собрания Иркутской области от 9 октября 2017 г. № 88-од «Об обработке персональных данных в Законодательном Собрании Иркутской области».

Ниже будет представлена краткая характеристика указанных актов в общем контексте той роли, которую они играют в формировании правовой основы деятельности Законодательного Собрания Иркутской области.

Конституция РФ как акт высшей юридической силы содержит не только положения, которые закрепляют порядок устройства и функционирования основных элементов системы органов публичной власти, но и отражает фундаментальные принципы общественного и государственного устройства страны. В связи с этим можно утверждать, что закрепленные Конституцией РФ правовые основы деятельности представительных (законодательных) органов субъектов РФ, в том числе и Законодательного Собрания Иркутской области, включают в себя не только нормы, непосредственно определяющие структуру и порядок деятельности законодательных органов субъектов, но и нормы общего характера, нормы-принципы, также являющиеся важной составляющей правового базиса функционирования системы региональных представительных органов власти в субъектах РФ.

В этом ключе фундаментальные положения имеют нормы гл. 1 Конституции РФ, закрепляющие основы конституционного строя России. Важнейшие принципы работы всех органов государственной власти, включая законодательные органы субъектов, отражены в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, определяющей Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Все прочие правовые нормы по существу служат развитием и дополнением указанного положения.

В русле исследования статуса Заксобраний большое значение имеет и ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, указывающая, что деятельность органов государственной власти является одной из форм народовластия. Таким образом, можно прийти к выводу, что деятельность представительных органов субъектов РФ выражает демократическое начало в устройстве российского общества и государства.

Говоря о представительных органах субъекта, нельзя обойти стороной положения ст. 5 Конституции РФ, определяющей принципы федеративного устройства Российской Федерации, такие как: государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами и др. Также ч. 2 ст. 5 закрепляет право субъектов РФ иметь свои конституции (для республик) и уставы (для краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов).

Следует упомянуть и закреплённую в Конституции РФ характеристику Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 ч. 1). В деятельности Заксобраний данная норма обретает конкретные формы реализации, о чем будет подробно сказано в нижеследующих разделах.

Статья 10 Конституции РФ закрепляет разделение властей в качестве принципа осуществления государственной власти, а ч. 2 ст. 11 указывает на право субъектов образовывать органы государственной власти.

Особое значение имеют нормы гл. 3 Конституции РФ, закрепляющие основы федеративного устройства государства.

Согласно ст. 73 Конституции РФ, вне пределов ведения Российской Федерации (ст. 71) и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72) субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Части 2 и 4 ст. 76 закрепляют за субъектами право на собственное правовое регулирование в пределах совместного ведения Российской Федерации и субъектов и вне пределов ведения федерации. При этом законы и иные нормативные акты субъектов не должны противоречить актам федерального законодательства (ч. 5 ст. 76).

Помимо уже отмеченных полномочий в сфере законотворчества – права принимать конституцию (устав), издавать законы и иные нормативные акты регионального уровня – Конституция закрепляет за региональными законодательными органами следующие полномочия: делегировать своего представителя в Совет Федерации (п. «а» ч. 2 ст. 95); быть субъектом права законодательной инициативы в Государственной Думе (ч. 1 ст. 104); одобрять (отклонять) поправки к гл. 3–8 Конституции РФ (ст. 136).

Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, система органов государственной власти субъектов устанавливается самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом¹.

Следом за Конституцией РФ важнейшим актом федерального законодательства, регулирующим статус и полномочия представительных органов власти субъектов РФ, является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². При этом необходимо отметить, что существенная часть положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ утратила силу в связи с вступлением в действие Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³. Новый закон, принятый в условиях меняющихся внешне- и внутривнутриполитических реалий, призван обеспечить приоритет норм Конституции и федерального законодательства в правовой системе Российской Федерации, укрепить единство системы публичной власти в стране. Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» определяет порядок и формы взаимодействия Законодательного Собрания с органами государственной власти, должностными лицами и иными представителями иностранных держав-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенар. голос. 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 4398.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ URL: <https://base.garant.ru/12117177/?ysclid=l8sx9ilzd3999103609> (дата обращения: 20.09.2022).

³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/403266160/?ysclid=l8sxhkp7ke222084092> (дата обращения: 20.09.2022).

партнеров. Право на развитие международных связей Законодательным Собранием закреплено в ст. 1 упомянутого закона¹.

Среди региональных актов, являющихся частью нормативной базы деятельности Заксобраний, наибольшее значение имеет Устав Иркутской области, принятый 15 апреля 2009 г. постановлением Заксобраний № 9/5-ЗС. Устав Иркутской области определяет статус Заксобраний как законодательного (представительного) органа власти региона. Положения Устава составлены в соответствии с духом и буквой Конституции РФ, направлены на развитие и детализацию ее положений в определенных законом пределах региональной компетенции. Ряд положений Устава напрямую воспроизводит отдельные нормы Конституции РФ. Устав Иркутской области также содержит подробный перечень предметов ведения Заксобраний, устанавливает систему нормативных актов Иркутской области, определяет общие аспекты регионального законотворчества и бюджетной деятельности, структуру и состав Заксобраний, статус его председателя, общий порядок законотворческой процедуры, а также порядок реализации законодательной инициативы².

В целом нормы Устава отводят Заксобранию важнейшую роль в системе региональных органов государственной власти, так как Заксобранье воплощает в себе начала народовластия, право жителей Иркутской области принимать участие в разрешении общественно значимых вопросов, возможность населения влиять на положение вещей в регионе.

Закон «О Законодательном Собрании Иркутской области» от 8 июня 2009 г. № 30-оз представляет собой комплексный акт, специальным предметом правового регулирования которого являются все общественные отношения, связанные с формированием и функционированием Заксобраний и его структур. Положениями данного закона подробно определены организационные формы деятельности Заксобраний, их функции и полномочия, порядок занятия и оставления соответствующих должностей в различных его структурах. Нормы закона детально регулируют те положения статуса Заксобраний, которые не были подробно урегулированы Уставом Иркутской области. В частности, существенное внимание в законе уделено контрольной деятельности собрания, порядку взаимодействия с различными органами власти и должностными лицами, гарантиям деятельности Заксобраний³.

¹ О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации : федер. закон от 4 янв. 1999 г. № 4-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/179963/?ysclid=l8sxl4no27840782018> (дата обращения: 20.09.2022).

² Устав Иркутской области (принят постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС). URL: <https://irzs.ru/about/basic/charter/> (дата обращения: 20.09.2022).

³ О Законодательном Собрании Иркутской области : закон Иркутской области от 8 июня 2009 г. № 30-оз (принят постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 20 мая 2009 г. № 11/1-ЗС). URL: <https://irzs.ru/about/basic/aboutzc/> (дата обращения: 20.09.2022).

Закон «О статусе депутата Законодательного Собрания Иркутской области» от 8 июня 2009 г. № 31-оз восполняет ряд пробелов федерального и регионального законодательства в вопросе о правовом положении депутата регионального парламента. В частности, данный нормативный акт закрепляет конкретный перечень форм депутатской деятельности, указывает на недопустимость вмешательства депутатов Заксобрания в действия уголовно-процессуального характера, закрепляет общие положения норм депутатской этики, устанавливает гарантии деятельности депутатов Заксобрания, льготы и меры материального обеспечения исполнения депутатами своих полномочий¹.

Закон Иркутской области «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» от 12 января 2010 г. № 1-оз отличается обстоятельным регулированием вопросов регионального правотворчества, на комплексной основе упорядочивает все аспекты его реализации. Закон определяет принципы правотворчества, систему правотворческих актов, вводит основы учета и систематизации правовых актов Иркутской области, регламентирует порядок реализации правотворческой процедуры и т. д.² Законом «О бюджетном процессе Иркутской области» от 23 июля 2008 г. № 55-оз регламентируется роль Заксобрания в бюджетном процессе, определяется содержание полномочий в сфере принятия областного бюджета и контроля над его исполнением³.

Постановлением «О регламенте Законодательного Собрания Иркутской области» № 19/29-зс от 17 марта 2010 г. в действие введен регламент работы Заксобрания. Регламент является основным документом, непосредственно определяющим порядок проведения рабочих заседаний для всех организационных форм деятельности Заксобрания и его членов. Регламент отличается большим объемом и весьма подробным регулированием рабочих процедур⁴.

Важное значение для обеспечения деятельности Заксобрания имеет постановление «Об утверждении Положения о помощнике депутата Законодательного Собрания Иркутской области» № 2/5-зс от 1 ноября 2008 г. Помощники депутатов выполняют широкий набор разнообразных функций, направленных на обеспечение деятельности членов Заксобра-

¹ О статусе депутата Законодательного Собрания Иркутской области : закон Иркутской области от 8 июня 2009 г. № 31-оз. URL: <https://irzs.ru/about/basic/depstatus/> (дата обращения: 20.09.2022).

² О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области : закон Иркутской области от 12 янв. 2010 г. № 1-оз. URL: <https://irzs.ru/about/basic/aboutlaw/> (дата обращения: 20.09.2022).

³ О бюджетном процессе Иркутской области : закон Иркутской области от 23 июля 2008 г. № 55-оз. URL: <https://base.garant.ru/49476127/?ysclid=18t0prxlx382110727> (дата обращения: 20.09.2022).

⁴ О регламенте Законодательного Собрания Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 17 марта 2010 г. № 19/29-зс. URL: <https://irzs.ru/about/basic/reglament/> (дата обращения: 20.09.2022).

ния. Их права и обязанности, условия трудоустройства и порядок деятельности находят свое отражение в нормах Положения¹.

Ряд актов Заксобрания направлен на урегулирование вопросов информационного обеспечения его деятельности. Роль такой правовой базы играют следующие акты: постановление «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Законодательного Собрания Иркутской области»², распоряжения «О политике обработки персональных данных в Законодательном Собрании Иркутской области»³ и «Об обработке персональных данных в Законодательном Собрании Иркутской области»⁴.

Подводя итог, можно отметить, что деятельность Заксобрания имеет развитую, обширную правовую базу. Развивая положения Конституции РФ и актов федерального законодательства, значимую роль в регулировании деятельности регионального Заксобрания играют нормативные акты Иркутской области.

Законодательство Иркутской области, касающееся статуса Законодательного Собрания, отличается высоким качеством. Следует отметить, что еще в 1990-е гг. законодательство Иркутской области считалось для ряда субъектов РФ модельным и образцовым⁵. В настоящее время имеются все основания считать нормативное регулирование деятельности законодательного органа Иркутской области полным, детальным, всесторонним и эффективным.

Порядок формирования, состав и структура Заксобрания

В настоящее время Заксобрание состоит из 45 депутатов, избираемых населением. Свою деятельность депутаты осуществляют на профессиональной постоянной основе либо без отрыва от основной деятельности. На постоянной основе свои полномочия в Иркутской области осуществляют 18 депутатов. Срок депутатских полномочий Заксобрания составляет 5 лет⁶.

¹ Об утверждении Положения о помощнике депутата Законодательного Собрания Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 1 нояб. 2008 г. № 2/5-зс. URL: <https://irzs.ru/about/basic/depassistant/> (дата обращения: 20.09.2022).

² Об обеспечении доступа к информации о деятельности Законодательного Собрания Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 24 дек. 2014 г. № 20/41-зс. URL: https://irzs.ru/about/basic/dostup_k_info.php (дата обращения: 20.09.2022).

³ О политике обработки персональных данных в Законодательном Собрании Иркутской области : распоряжение председателя Законодательного Собрания Иркутской области от 9 окт. 2017 г. № 87-од. URL: <https://irzs.ru/about/basic/pd/> (дата обращения: 20.09.2022).

⁴ Об обработке персональных данных в Законодательном Собрании Иркутской области : распоряжение председателя Законодательного Собрания Иркутской области от 9 окт. 2017 г. № 88-од. URL: <https://irzs.ru/about/basic/pd/> (дата обращения: 20.09.2022).

⁵ Шишкин С. И., Лаврик М. А. . Кризис регионального ... С. 41.

⁶ О Законодательном Собрании Иркутской области : закон Иркутской области от 8 июня 2009 г. № 30-оз. URL: <https://irzs.ru/about/basic/aboutzcl/> (дата обращения: 20.09.2022).

В 1990-е и начале 2000-х гг. субъекты РФ самостоятельно выбирали избирательную систему для формирования представительных органов¹, но с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» была установлена единая система избрания законодательных органов субъектов. Выборы в Заксобрание проводятся по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе: из 45 депутатов Заксобрания 23 избираются по пропорциональным спискам, 22 – по мажоритарным избирательным округам. Размер одного мажоритарного избирательного округа колеблется от 75 до 95 тыс. избирателей.

В распределении мандатов пропорциональной части избирательных списков участвуют партии, преодолевшие 5%-ный барьер. Партии, набравшие от 5 до 7 % голосов, получают по одному мандату. Остальные мандаты определяются следующим образом: число голосов избирателей, полученных каждым областным списком кандидатов, делится последовательно на числа из ряда возрастающих делителей от двух до 23 (число, соответствующее установленному числу депутатских мандатов, распределяемых по областному избирательному округу)².

Данная система выборов справедливо вызывает нарекания со стороны специалистов. В частности, отмечается, что она способствует превращению депутата из представителя народа в партийного чиновника, усложняет процедуру сотрудничества между депутатами внутри представительного органа и т. д.³ Несмотря на это, выборы в Заксобрание традиционно являются весьма оживленными, привлекающими внимание избирателей, а избирательная гонка подчас отмечается напряженной конкуренцией между кандидатами и политическими партиями. По мнению ряда исследователей, выборы в Иркутской области в сравнении с другими регионами страны всегда считались относительно честными, массовых и откровенных фальсификаций при их проведении не фиксировалось⁴.

В связи с обновлением федерального законодательства⁵, регулирующего порядок деятельности органов государственной власти субъектов РФ, можно прогнозировать определенные изменения и в системе выборов депутатов представительного органа Иркутской области.

¹ Шишкин С. И., Лаврик М. А. . Кризис регионального ... С. 39.

² Перфильев Ю. С. Выборы в Законодательное Собрание Иркутской области 2013 г. // Политическая концептология: журнал метадисциплинарных исследований. 2018. № 4. С. 268–269.

³ Шишкин С. И., Лаврик М. А. Кризис регионального ... С. 39.

⁴ Перфильев Ю. С. Выборы в Законодательное Собрание Иркутской области 2013 г. // Политическая концептология: журнал метадисциплинарных исследований. 2018. № 4. С. 269.

⁵ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/403266160/?ysclid=18sxhkp7ke222084092> (дата обращения: 20.09.2022).

Прежде чем приступить к рассмотрению организационных форм деятельности регионального парламента, необходимо уделить внимание статусу председателя Заксобрания и его заместителей, поскольку в соответствии с региональным законодательством их избрание является отправной точкой организации деятельности Заксобрания и осуществления им прав юридического лица (ч. 1 ст. 45 Устава Иркутской области)¹.

Выборы председателя Заксобрания и его заместителей проводятся согласно Регламенту Заксобрания. Кандидатов на должность председателя могут выдвигать депутатские фракции, депутаты Заксобрания, допускаются в качестве кандидатов и самовыдвиженцы. Председатель определяется в результате тайного голосования, для победы в котором необходимо получить более половины голосов от установленного Уставом Иркутской области из числа депутатов (45 чел.). Если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, проводится второй тур голосования.

Число заместителей председателя Заксобрания устанавливается большинством голосов депутатов Заксобрания. Кандидаты на должность заместителя председателя также могут выдвигаться депутатами Заксобрания, в том числе в порядке самовыдвижения, и депутатскими фракциями. Так же как и председателя, его заместителей выбирают тайным голосованием². Избираются председатель и его заместители (или заместитель) на весь срок созыва регионального парламента.

Полномочия председателя весьма обширны, и их подробный анализ потребовал бы написания отдельного раздела. Основные же направления деятельности председателя выглядят следующим образом:

1) представляет Заксобрание во внешних сношениях, включая взаимодействие с губернатором Иркутской области и органами местного самоуправления;

2) осуществляет общее руководство Заксобранием – от координации деятельности постоянных комитетов и председательствования на его заседаниях до оказания содействия отдельным депутатам в осуществлении ими своих полномочий;

3) реализует функции юридического лица от имени Заксобрания, включая заключение государственных контрактов;

4) осуществляет общее руководство организацией и деятельностью аппарата Заксобрания, в том числе утверждает структуру и штатное расписание, а также осуществляет иные полномочия, возложенные на него региональным законодательством.

¹ Устав Иркутской области (принят постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апр. 2009 г. № 9/5-ЗС). URL: <https://irzs.ru/about/basic/charter/> (дата обращения: 20.09.2022).

² О регламенте Законодательного Собрания ...

Заместители председателя, в свою очередь, осуществляют те полномочия, которые на них были возложены председателем, а также исполняют его обязанности в случаях временного отсутствия председателя при невозможности осуществления последним своих полномочий, а также при досрочном прекращении полномочий председателя Заксобрания¹.

Региональное законодательство закрепляет следующие организационные формы деятельности Заксобрания: 1) заседания Заксобрания; 2) работа постоянных комитетов и комиссий; 3) заседания коллегии; 4) работа депутатских объединений; 5) депутатские слушания; 6) работа временных депутатских комиссий, рабочих групп и иных временных органов.

Заседания Заксобрания представляют собой общее собрание депутатов регионального парламента, в рамках которого они обсуждают и решают вопросы рабочей повестки. Проводятся они, как правило, в каждую третью среду месяца. Регламент деятельности Заксобрания предусматривает возможность созыва внеочередного заседания: оно может быть проведено по требованию не менее, чем 1/3 от общего числа депутатов Заксобрания, либо же по требованию губернатора Иркутской области.

Правомочным считается лишь то заседание, на котором присутствует не менее половины от общего числа депутатов. В своей работе депутаты используют специальный программно-технический комплекс, при помощи которого проводится регистрация депутатов – участников заседания, осуществляется подсчет голосов и т. д.

Заседания по общему правилу проходят гласно и открыто, во время них ведется трансляция в интернете. Основанием для проведения закрытого заседания является требование об этом не менее 1/3 от общего количества депутатов, либо же требование губернатора. На заседании Заксобрания имеют право присутствовать должностные лица, включая губернатора Иркутской области, представители государственных структур и органов местного самоуправления, члены Общественной палаты Иркутской области². Положения, регулирующие процедуру реализации права граждан присутствовать на заседании Заксобрания, в действующем Регламенте отсутствуют³.

Депутаты на заседании Заксобрания формируют секретариат, при необходимости также может быть сформирована счетная комиссия. Заседания открываются и проводятся председателем либо по его поручению заместителем (одним из заместителей) председателя⁴.

¹ О Законодательном Собрании Иркутской области.

² О регламенте Законодательного Собрания ...

³ Дресвянская К. В., Караульская О. В. О внесении изменений в регламент Законодательного Собрания Иркутской области // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского. 2014. № 3 (30). С. 14.

⁴ О регламенте Законодательного Собрания ...

В период действия на территории субъекта режима чрезвычайного положения могут проводиться внеочередные чрезвычайные заседания Заксобрания. Целью проведения таких заседаний является проведение мероприятий, в первую очередь – принятие законов, направленных на устранение причины введения чрезвычайного положения. Созываются чрезвычайные заседания распоряжением председателя Заксобрания¹.

Следующей формой работы Заксобрания является **деятельность его постоянных комитетов и комиссий**. Постоянные комитеты и постоянные комиссии являются постоянно действующими органами Заксобрания. Формируются постоянные комитеты и комиссии на срок полномочий Заксобрания в соответствии с теми направлениями, в рамках которых Заксобрание осуществляет свои правотворческие функции. Принципами деятельности постоянных комитетов и комиссий являются коллегиальность, свобода обсуждения и гласность. Функции постоянных комитетов и комиссий весьма широки: они организуют разработку и предварительно рассматривают проекты региональных законов и иных документов Заксобрания, участвуют в подготовке и проведении депутатских слушаний, обеспечивают осуществление контроля над исполнением законов области, а также выполняют ряд других функций. Различные постоянные комитеты и комиссии могут проводить совместные заседания. Формируются постоянные комитеты и комиссии в составе не менее пяти депутатов, при этом каждый из региональных парламентариев обязан состоять в постоянном комитете или комиссии. Исключение составляют лишь председатель и его заместители. Каждый постоянный комитет и каждая постоянная комиссия имеют своего председателя и его заместителя, избираемых тайным голосованием.

В настоящее время Регламент Заксобрания предусматривает существование таких постоянных комитетов и комиссий, как комитет по законодательству о государственном строительстве области и местном самоуправлении; комитет по бюджету, ценообразованию, финансово-экономическому и налоговому законодательству; комитет по социально-культурному законодательству; комитет по здравоохранению и социальной защите; комитет по собственности и экономической политике; комитет по законодательству о природопользовании, экологии и сельском хозяйстве; комиссия по Регламенту, депутатской этике, информационной политике и связям с общественными объединениями; комиссия по контрольной деятельности. При необходимости Заксобрание может образовывать новые постоянные комитеты и постоянные комиссии².

Коллегия Заксобрания как одна из организационных форм его работы представляет собой совещательный орган, создаваемый для предва-

¹ О Законодательном Собрании Иркутской области.

² О регламенте Законодательного Собрания ...

рительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности Заксобрания. Коллегия выполняет ряд функций, среди которых организация подготовки сессий Заксобрания, предварительное обсуждение предложений по вопросам повестки дня сессий, принятие решений о проведении депутатских слушаний и др. В состав коллегии входят председатель Заксобрания, его заместитель (заместители), председатели постоянных комитетов и постоянных комиссий Заксобрания, руководители депутатских фракций. Также в заседаниях коллегии с правом совещательного голоса имеют право участвовать депутаты Заксобрания, губернатор области или его представители, руководители органов государственной власти региона, представители органов местного самоуправления, представители субъекта законодательной инициативы.

Депутатские объединения в Заксобрании представлены депутатскими фракциями и депутатскими группами. Фракции представляют собой объединения депутатов-однопартийцев. Депутатские фракции создаются в обязательном порядке. В отличие от фракций депутатские группы представляют собой объединение депутатов по территориальному, профессиональному и иным признакам. Депутатские группы создаются добровольно. Депутатские объединения обладают свободой организации внутренней деятельности, самостоятельно определяют структуру и состав своих органов. В рамках деятельности депутатских объединений происходит предварительное обсуждение различных вопросов, входящих в компетенции Заксобрания, готовятся проекты документов, проводится ознакомление с отчетной документацией и т. д.¹

Еще одной организационной формой деятельности Заксобрания являются **депутатские слушания**. Депутатские слушания проводятся не только по вопросам, относящимся к полномочиям Заксобрания, но и по другим вопросам, отнесенным к предметам ведения Иркутской области как субъекта РФ.

Решение о проведении депутатских слушаний принимает коллегия Заксобрания по предложению постоянных комитетов и комиссий, депутатских фракций либо депутатских групп. Проводит депутатские слушания председатель Заксобрания, его заместитель либо председатель соответствующего постоянного комитета, постоянной комиссии. Круг лиц, имеющих право принимать участие в депутатских слушаниях, широк: в него входят депутаты Заксобрания, представители правительства Иркутской области и иных региональных государственных органов, главы муниципальных образований, иные представители органов местного самоуправления, депутаты Госдумы, представители федеральных органов власти, представители общественных объединений, уполномоченный по

¹ О Законодательном Собрании Иркутской области.

правам человека в Иркутской области и ряд других лиц¹. Проводятся депутатские слушания открыто, по итогам проведения принимаются рекомендации по обсуждаемым вопросам. Принятые рекомендации подлежат официальному опубликованию.

Помимо постоянно действующих структур депутаты Заксобраний могут осуществлять свою деятельность и в рамках **временных депутатских комиссий и рабочих групп**. Комиссии и группы создаются по мере необходимости из числа депутатов Заксобраний, представителей государственных органов и муниципальных образований области. Допускаются к участию временных органов Заксобраний представители организаций и общественных объединений. Решение о формировании рабочей группы, временной комиссии или иного временного органа принимается в форме постановления Заксобраний либо в форме решения его постоянных комитетов и комиссий. Рабочая группа формируется из числа членов постоянного комитета, постоянной комиссии, представителей заинтересованных государственных органов, органов местного самоуправления муниципальных образований области, должностных лиц, организаций и общественных объединений². Деятельность временной комиссии ограничена установленным сроком либо сроком выполнения задачи, для решения которой она была создана. Решение Заксобраний о создании временной комиссии и ее составе принимается большинством голосов от общего количества депутатов и оформляется постановлением.

По решению Заксобраний помимо временных комиссий и рабочих групп могут быть созданы **иные временные органы**. Задачи, объем полномочий, срок деятельности, порядок формирования иных временных рабочих органов определяются положениями о данных органах, утверждаемыми постановлением Заксобраний. Так, например, во время разрушительного наводнения в Тулуне летом 2019 г. Заксобранием был создан региональный штаб по ликвидации последствий стихийного бедствия³.

Отдельно стоит рассмотреть вопрос об **аппарате Заксобраний**, ведь именно он обеспечивает как предварительную подготовку, так и практическую реализацию принимаемых депутатами решений. Аппарат Заксобраний – постоянно действующий орган, осуществляющий правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое обеспечение деятельности Заксобраний, его депутатов, постоянных комитетов и комиссий и иных структурных подразделений. В целях обеспечения деятельности Заксобраний,

¹ О регламенте Законодательного Собрания ...

² Там же.

³ Лисина Я. Законодательное Собрание Иркутской области третьего созыва. Итоги, факты, мнения. URL: <https://www.kp.ru/best/irk/zakonodatelnoe-sobranie-irkutskoj-oblasti-tretego-sozyva-itogi-fakty-mneniya/?ysclid=18u9zpzp8e60422551> (дата обращения: 20.09.2022).

его председателя и депутатов аппарат Заксобрания осуществляет правовую, антикоррупционную и лингвистическую экспертизу проектов актов Заксобрания; участвует в подготовке проектов законов области; осуществляет подготовку планов работы Заксобрания, его постоянных комитетов и комиссий; обеспечивает взаимодействие Собрания с представительными органами муниципальных образований, выполняет целый ряд других функций по материально-техническому, финансовому и иным видам обеспечения деятельности Собрания¹.

Таким образом, Законодательное Собрание Иркутской области, не имея подведомственных организаций, обладает гибкой многосоставной структурой, призванной обеспечить эффективное решение стоящих перед ним задач. Разнообразие организационных форм позволяет проводить многоуровневую предварительную проработку принимаемых решений, обеспечить функционирование Заксобрания на началах выборности, демократизма, открытости. Особенно стоит отметить, что в рамках созданной модели работы данный орган имеет и активно использует широкие возможности сотрудничества с федеральными и региональными органами власти, должностными лицами, органами местного самоуправления и общественными объединениями в целях выполнения тех социально значимых функций, которые возложены на региональный парламент.

Функции и полномочия Заксобрания

Основные направления деятельности Заксобрания закреплены в п. 2 ст. 44 Устава Иркутской области. Норма содержит указание на четыре его основные функции:

- 1) принятие Устава Иркутской области и поправок к нему;
- 2) осуществление законодательного регулирования по предметам ведения Иркутской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий Иркутской области;
- 3) осуществление контроля над соблюдением и исполнением законов Иркутской области, исполнением областного бюджета, исполнением бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, соблюдением установленного порядка распоряжения государственной собственностью Иркутской области;
- 4) осуществление правового регулирования по вопросам противодействия коррупции в Иркутской области в соответствии с федеральным законодательством и законодательством региона.

¹ Положение об аппарате Законодательного Собрания Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 17 февр. 2016 г. № 35/38-ЗС. URL: <https://irzs.ru/about/apparat/regulation/?ysclid=18ua7f617p552398844> (дата обращения: 20.09.2022).

Исходя из анализа фактически реализуемых Заксобранием направлений деятельности, можно представить систему основных его функций следующим образом:

- 1) реализация полномочий в сфере правового регулирования (правотворческая функция);
- 2) реализация полномочий в сфере бюджетного процесса (функция бюджетного регулирования);
- 3) реализация полномочий в сфере контроля над соблюдением региональных законов, распоряжением государственной собственностью в Иркутской области (контрольная функция);
- 4) реализация полномочий в сфере противодействия коррупции (антикоррупционная функция);
- 5) внешнее взаимодействие и сотрудничество в различных направлениях деятельности (функция внешнего взаимодействия);
- 6) руководство подшефными организациями, проведение социально значимых мероприятий различной направленности (общественно-политическая функция);
- 7) широкое взаимодействие со средствами массовой информации, публичное освещение Заксобранием своей деятельности (информационная функция).

Правотворческая функция является главным и основным направлением деятельности Заксобраний. Напомним, что в соответствии с Уставом Иркутской области Заксобрание является именно законодательным (представительным) органом власти¹. Заксобрание правомочно принимать как законы субъекта, так и подзаконные акты. К первым относятся: 1) Устав Иркутской области; 2) законы Иркутской области о поправках к Уставу; 3) законы Иркутской области; ко вторым – постановления Заксобраний². Помимо законов и подзаконных актов Заксобрание в целях реализации своих полномочий вправе принимать обращения, заявления, декларации и иные документы³. Все законы и подзаконные акты подлежат обязательному опубликованию. Порядок реализации правотворческой функции Заксобраний, включая порядок обнародования и вступления в силу законов области, определяется Уставом Иркутской области, региональным законодательством и Регламентом Заксобраний.

Изменения, вносимые в Устав Иркутской области, принимаются в форме специального нормативного акта – «Закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области». Подобные законы принимаются квалифицированным большинством (не менее двух третей от общего количества депутатов) голосов, подписываются губернатором области.

¹ Устав Иркутской области ...

² О правовых актах Иркутской ...

³ О Законодательном Собрании Иркутской ...

Посредством принятия законов Заксобрание реализует свои полномочия как представительный орган субъекта Федерации. Устав Иркутской области содержит перечень полномочий Заксобрания, реализуемых в ходе регионального законотворчества. К ним, в частности, относятся: установление порядка составления и рассмотрения проектов областного бюджета; регулирование вопросов стратегического планирования; установление региональных налогов и сборов; регулирование межбюджетных отношений; установление порядка распоряжения государственной собственностью; установление порядка проведения референдума на территории области и многие другие полномочия. Всего Устав содержит упоминание 24 реализуемых посредством законотворчества полномочий¹.

Проекты закона вносятся на рассмотрение Заксобрания субъектами законодательной инициативы, к числу которых относится широкий перечень индивидуальных и коллективных субъектов – от депутатов Заксобрания и губернатора Иркутской области до Торгово-промышленной палаты Восточной Сибири. Проекты закона, внесенные на рассмотрение, включаются в повестку дня. Законы принимаются большинством голосов депутатов, обнародуются путем их подписания губернатором. Принимаемые постановления как подзаконные акты не должны противоречить нормам Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству.

К числу полномочий Заксобрания в сфере бюджетного регулирования, реализуемых путем принятия областных законов, относятся: 1) установление порядка составления и рассмотрения проектов областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, утверждение и исполнение областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, осуществление контроля над их исполнением и утверждения отчета об исполнении областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда; 2) утверждение областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, представленных губернатором области, внесение в них изменения, утверждение отчетов об их исполнении; 3) регулирование отношений, связанных с межбюджетными трансфертами из областного бюджета².

Конкретный перечень полномочий Заксобрания в сфере бюджетного процесса установлен в ст. 2 Закона Иркутской области «О бюджетном процессе Иркутской области»: 1) рассмотрение и утверждение областного бюджета и годового отчета о его исполнении; 2) рассмотрение и утверждение бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, годового отчета о его исполнении; 3) осуществление контроля исполнения областного бюджета и бюджета территориального гос-

¹ Устав Иркутской области ...

² Там же.

ударственного внебюджетного фонда; 4) проведение публичных слушаний по проекту областного бюджета и годовому отчету о его исполнении; 5) формирование органов внешнего государственного финансового контроля области¹. В составе Заксобрания, как ранее отмечалось, имеется постоянный комитет по бюджету, ценообразованию, финансово-экономическому и налоговому законодательству.

Проект областного бюджета вносится губернатором Иркутской области на рассмотрение Заксобрания, которое по решению коллегии Заксобрания проводит публичные слушания. По итогам слушаний формируются предложения по проекту областного бюджета или годовому отчету о его исполнении. При наличии предложений и замечаний со стороны комитета по бюджету они направляются губернатору Иркутской области, а также доводятся до сведения депутатов Заксобрания². Для утверждения проекта бюджета Заксобрание издает областной закон, после чего региональное правительство приступает к исполнению бюджета. Губернатор по итогам бюджетного года вносит в Заксобрание отчет, утверждение которого также требует издания соответствующего областного закона. Путем принятия законов также утверждаются бюджет территориального внебюджетного фонда и годовой отчет о его исполнении. В рамках контрольных полномочий Заксобрание заслушивает отчеты и доклады об исполнении бюджета за соответствующий год.

Депутаты Заксобрания при исполнении своих полномочий в области бюджетной политики стремятся исходить из прямых нужд и потребностей населения региона, учитывать проблемы и горизонты возможностей в настоящем и будущем. Так, например, при планировании областного бюджета на 2022 г. на сессии 30 ноября 2021 г. было принято решение об увеличении доходной и расходной частей бюджета более чем на 10 млрд руб. Дополнительные средства были выделены на субсидирование муниципальных образований, на зарплаты работников образовательных организаций, благоустройство пришкольных территорий, проведение капитальных ремонтов детсадов, учреждений культуры и спорта³.

Контроль за исполнением областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда относится к одному из четырех основных направлений деятельности Заксобрания. При этом его контрольные полномочия не исчерпываются бюджетной сферой: Заксобрание также осуществляет контроль над соблюдением областных законов, соблюдением порядка распоряжения государственной собственностью области⁴. Кроме этого, в сферу контроля Заксобрания также вхо-

¹ О бюджетном процессе Иркутской ...

² О регламенте Законодательного Собрания ...

³ Заксобрание приняло бюджет Иркутской области на 2022 год. URL: <https://ircity.ru/text/economics/2021/11/30/70716779/?ysclid=I9a6uv7lm3819077041> (дата обращения: 20.09.2022).

⁴ Устав Иркутской области ...

дит контроль за расходованием средств регионального бюджета на организацию выборов и референдумов.

Важным механизмом осуществления Заксобранием своих контрольных полномочий является Контрольно-счетная палата (КСП) Иркутской области, формируемая Заксобранием. Статус КСП определяется Законом от 7 июля 2011 г. № 55-оз «О Контрольно-счетной палате Иркутской области», согласно положениям которого ее члены, включая ее председателя и заместителя председателя, назначаются на должность Заксобранием сроком на шесть лет. КСП является подотчетным Заксобранию органом¹. В целях обеспечения высокой эффективности контрольной деятельности КСП заключила соглашения о сотрудничестве со следственным управлением Следственного комитета РФ по Иркутской области, с Главным управлением МВД РФ по Иркутской области, прокуратурой Иркутской области и Федеральной службой безопасности по Иркутской области². КСП является субъектом законодательной инициативы, а также осуществляет контроль за ходом реализации программ социально-экономического развития региона.

Впервые КСП была учреждена в 1995 г., а с 2006 г. при содействии Заксобрания и правительства области система контрольно-счетных органов была создана на уровне муниципальных образований области. Благодаря деятельности КСП ежегодно проводятся сотни экспертно-аналитических мероприятий, выявляются факты нарушения законодательства на крупные суммы бюджетных средств. Например, в период с 2008 по 2013 г. КСП выявила нарушений законодательства в бюджетной сфере на 25 млрд руб.

В составе Заксобрания имеется постоянно действующая комиссия по контролю, деятельность которой охватывает широкий спектр мероприятий, проводимых региональными органами государственной власти в Иркутской области. Ремонт дорог и обеспечение медицинским оборудованием медучреждений региона, строительство и реализация региональных социально-экономических проектов – все это и многое другое является объектом контрольной деятельности депутатов Заксобрания³.

Заксобрание рассматривает обязательный публичный отчет о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг органи-

¹ О Контрольно-счетной палате Иркутской области : закон Иркутской области от 7 июля 2011 г. № 55-ОЗ (принят постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 29 июня 2011 г. № 34/20-ЗС). URL: <https://irzs.ru/activity/control/ksp/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8.pdf?ysclid=18uar7bw12949121612> (дата обращения: 20.09.2022).

² Берлина Л. М. Развитие системы финансового контроля – важнейшее условие эффективной парламентской работы // Вестник АККОР. 2013. № 2 (26). С. 118–119.

³ Новости комиссии по контрольной деятельности. URL: <https://irzs.ru/events/komnews/kontrol/> (дата обращения: 20.09.2022).

зациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания, которые расположены на территории области и учредителем которых является область. По результатам рассмотрения публичного отчета Заксобрание принимает постановление, в котором содержатся рекомендации губернатору по улучшению работы организаций культуры, здравоохранения, образования, социального обслуживания¹.

Следующей важной функцией Заксобрания является противодействие коррупции, что нашло отражение в нормах Устава Иркутской области, определяющих полномочия регионального парламента². Л. М. Берлина выделяла три основных направления деятельности Заксобрания в области противодействия коррупции: 1) подготовку и реализацию комплексных планов мероприятий по противодействию коррупции в Иркутской области; 2) антикоррупционный мониторинг; 3) борьбу с коррупцией в самом Заксобрании.

Документы (планы и программы), которые Заксобрание издает в рамках противодействия коррупции, отличаются комплексным подходом, предусматривают не только законодательное регулирование вопросов антикоррупционной деятельности, но и принятие мер по совершенствованию государственного управления и профессиональной подготовке кадров в регионе. Не остаются в стороне и вопросы правового просвещения, а также развитие механизмов информационной открытости деятельности государственных органов Иркутской области³.

Вторым блоком антикоррупционной деятельности Заксобрания являются антикоррупционный мониторинг и антикоррупционная экспертиза областных законов и законопроектов. Мониторинг правоприменения с целью выявления коррупции проводится постоянными комитетами и комиссиями Заксобрания. По результатам мониторинга постоянные комитеты и комиссии представляют председателю Собрания информацию об итогах проверки⁴. На основе полученных результатов вырабатываются рекомендации по выявлению, устранению и профилактике коррупционных рисков⁵. Проекты законов области проходят антикоррупционную экспертизу по направлению председателя Заксобрания. Оценка соответствия проекта закона нормам федерального и регионального законодательства, в том числе регулирующего вопросы противодействия коррупции, проводится правовым управлением аппарата Заксобрания. При обнаружении коррупциогенных составляющих проекта областного закона

¹ О Законодательном Собрании Иркутской ...

² Устав Иркутской области ...

³ Берлина Л. М. Борьба с коррупцией – одно из приоритетных направлений деятельности Законодательного Собрания Иркутской области // Право и безопасность. 2009. № 4. С. 80.

⁴ О регламенте Законодательного Собрания ...

⁵ Берлина Л. М. Борьба с коррупцией ... С. 80.

Заксобрание вырабатывает пути и средства их устранения, корректирует законопроект в сторону ликвидации коррупционных рисков.

Третий блок антикоррупционной работы составляет деятельность по противодействию коррупции внутри Заксобрания. В рамках данного вида деятельности проводится комплексная профилактическая работа по подготовке кадров аппарата Заксобрания, осуществляется контроль за соблюдением членами Заксобрания обязанности по предоставлению сведений о своих доходах, обеспечивается проверка достоверности предоставленных депутатами сведений и т. д.¹ Противодействие коррупции является неотъемлемой частью компетенции постоянных комитетов и комиссий Заксобрания: каждая профильная структура, входящая в состав Заксобрания, ведет свою работу с учетом обязательного ее соответствия антикоррупционному законодательству².

Депутаты Заксобрания не ограничиваются фактической реализацией полномочий в области борьбы с коррупцией – они систематизируют и обобщают имеющийся опыт антикоррупционной деятельности регионального парламента Иркутской области, что находит выражение в составлении материалов тематических докладов и отчетов. Достижения Заксобрания в данной области стали предметом обсуждений, в том числе и на международном уровне. Например, в ноябре 2019 г. председатель Заксобрания третьего созыва С. М. Сокол выступил на пекинском форуме «Российско-китайские отношения в новую эпоху. Обмен опытом и стратегическое сотрудничество между правящими партиями» с докладом о системе мер противодействия коррупции в Приангарье. Среди слушателей доклада был и президент КНР Си Цзиньпин³.

Функция внешнего взаимодействия в большей мере не является отдельным самостоятельным направлением деятельности Заксобрания, а представляет собой форму реализации основных его функций. Правотворчество, контроль, антикоррупционная деятельность и прочие направления деятельности реализуются Заксобранием в тесном взаимодействии с федеральными и региональными органами власти и должностными лицами, а также с органами местного самоуправления и представителями муниципалитетов. Связи Заксобрания с другими субъектами публично-правовой деятельности настолько широки и разнообразны, а их значение для оценки места и роли Заксобрания в современной политико-правовой системе настолько велико, что представляется правильным рассмотреть виды и формы взаимодействия и сотрудничества Заксобрания на федеральном, региональном и местном уровнях в отдельном разделе работы.

¹ Берлина Л. М. Борьба с коррупцией ... С. 83–84.

² О регламенте Законодательного Собрания ...

³ Председатель ЗС Приангарья прочел доклад о системе противодействия коррупции в Пекине. URL: <https://irkutskmedia.ru/news/881763/?ysclid=I9a8acwzhf700348197> (дата обращения: 20.09.2022).

Заксобрание, являясь важнейшим элементом политической системы на региональном уровне, осуществляет координационные действия по отношению к целому ряду подшефных организаций, выполняющих социально значимые функции. Данная деятельность вкупе с проведением Заксобранием официальных торжественных мероприятий олицетворяет собой еще одну значимую функцию регионального парламента – организационное участие в общественно-политической жизни региона. Заксобрание организует и координирует деятельность таких общественных организаций, как общественный совет при Заксобрании, координационный межконфессиональный совет, патриотический совет и молодежный парламент при Заксобрании Иркутской области.

Общественный совет (ОС) является консультативным органом действия законодательной деятельности Заксобрания. К его задачам относятся повышение роли общественных организаций в процессе регионального законотворчества, создание условий для взаимодействия Заксобрания и общественных организаций. Для реализации своих задач ОС наделен правом выработки предложений о направлениях законодательской деятельности, правом проведения общественной экспертизы проектов законов. Состав совета определяется на конкурсной основе из числа граждан России, выдвинутых общественными объединениями, зарегистрированными в установленном законодательством порядке и осуществляющими деятельность на территории Иркутской области. Политические партии участия в формировании ОС не принимают¹.

Координационный межконфессиональный совет действует в целях обеспечения государственных гарантий равенства прав и законных интересов человека независимо от расы, национальности, языка и отношения к религии. Деятельность совета также направлена на предотвращение любых форм и видов дискриминации по указанным признакам. Межконфессиональный совет является совещательным и консультативным органом, в чью задачу входят анализ информации о межконфессиональных отношениях в регионе и подготовка предложений по оказанию содействия деятельности религиозным организациям и выработке мероприятий профилактики экстремизма. Совет формируется из представителей религиозных объединений, зарегистрированных в установленном порядке и осуществляющих деятельность на территории Иркутской области².

¹ О положении об Общественном совете при Законодательном Собрании Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 1 нояб. 2008 г. № 2/6-ЗС. URL: <https://irzs.ru/social/> (дата обращения: 20.09.2022).

² Об утверждении Положения о Координационном межконфессиональном совете при Законодательном Собрании Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 16 дек. 2016 г. № 46/47-ЗС. URL: <https://irzs.ru/conf/> (дата обращения: 20.09.2022).

Также при Заксобрании действует координационный совет по вопросам патриотического воспитания, имеющий статус коллегиального совещательного и консультативного органа. Цель деятельности данного совета – координация и создание условий для взаимодействия институтов гражданского общества по совершенствованию системы патриотического воспитания в Иркутской области. Патриотический совет участвует в разработке концепций и программ развития патриотического воспитания, вырабатывает соответствующие рекомендации правительству области, рассматривает и обобщает предложения и инициативы граждан и общественных объединений в сфере патриотического воспитания и т. д. Совет состоит из 17 чел., в его состав входят председатель Заксобрания; четыре представителя из числа граждан – членов общественных объединений, действующих на территории области, кандидатуры которых предлагаются председателем; пять представителей депутатских объединений Заксобрания; семь представителей общественных объединений, отобранных специальной комиссией Заксобрания¹.

В целях развития и поощрения социально значимых проектов и начинаний, а также в целях укрепления патриотических устоев общества Заксобрание регулярно организует конкурсы, проводит торжественные публичные мероприятия с вручением наград отличившимся гражданам. Все это также является важной составляющей участия Заксобрания в развитии институтов гражданского общества и укреплении его идейно-политического единства.

Также к подшефным организациям Заксобрания относится специальный орган, предназначенный для вовлечения активной молодежи в общественно-политическую деятельность, – молодежный парламент Иркутской области. Молодежный парламент выполняет консультативно-совещательные функции и представляет собой площадку взаимодействия депутатов регионального парламента с инициативными представителями молодежи области. Молодежный парламент наделен правом подготовки проектов и предложений по совершенствованию регионального законодательства в сторону создания лучших условий социально-экономического развития, формирования эффективной и современной молодежной политики в регионе. Состав молодежного парламента определяет конкурсная комиссия, образуемая Заксобранием. Члены молодежного парламента ведут свою работу на общественных началах².

¹ Об утверждении Положения о Координационном совете по вопросам патриотического воспитания при Законодательном Собрании Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 30 июня 2020 г. № 32/58-ЗС. URL: <https://irzs.ru/sovpatriot/?ysclid=18uc6371kg74166533> (дата обращения: 20.09.2022).

² О Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Иркутской области : закон Иркутской области от 4 апр. 2013 г. № 12-ОЗ. URL: <https://base.garant.ru/34745152/?ysclid=18ucihast9430072522> (дата обращения: 20.09.2022).

В заключение стоит показать взаимодействие Заксобраний со средствами массовой информации. В современных условиях умение работать со СМИ является важной составляющей деятельности органов и институтов публичной власти. Умение наладить информационное освещение собственной деятельности особенно важно для представительного органа, чья сущность и назначение неразрывно связаны с демократическими началами общественного устройства. В связи с этим Заксобрание уделяет данному направлению деятельности существенное внимание, что позволяет говорить о наличии у него особой информационной функции.

В прошлом имели место случаи, когда путем социальных опросов выявлялись факты плохой информированности жителей региона не только о характере деятельности депутатов, но и о самом персональном составе Заксобраний. Так, например, в 2015 г. только 7 % из 824 опрошенных жителей Иркутска смогли назвать имена депутатов Заксобраний, представляющих интересы населения избирательного округа, в котором проживали респонденты. 651 чел. заявил о полном незнании того, чем занимаются депутаты Заксобраний¹. В настоящее время проделана значительная работа для преодоления подобных негативных явлений, и сегодня деятельность Заксобраний и его депутатов в достаточной мере информационно освещается.

Статья 55 Закона «О Законодательном Собрании Иркутской области» прямо указывает на взаимодействие регионального парламента с областными государственными СМИ в целях освещения его деятельности. В рамках такого взаимодействия в областные СМИ регулярно направляются материалы о деятельности депутатов и мероприятиях, проводимых Заксобранием. Информационное сопровождение деятельности осуществляется за счет средств областного бюджета². Заксобрание является издателем официального печатного издания – «Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области», а также наряду с правительством области учредителем общественно-политической газеты «Областная». Заксобрание имеет официальный информационный сайт, содержание которого отражает деятельность Заксобраний, его постоянных комитетов и комиссий, депутатов. Официальный сайт дает возможность всем пользователям интернета наблюдать в режиме реального времени онлайн-трансляции заседаний Заксобраний, что также является важным механизмом обеспечения информационной открытости и публичности деятельности регионального парламента.

¹ Чем запомнилось Законодательное Собрание Иркутской области второго созыва? URL: <https://irkutskmedia.ru/news/709033/?ysclid=153zkzmxkx281823362> (дата обращения: 20.09.2022).

² О Законодательном Собрании Иркутской области ...

Таким образом, анализ всех направлений деятельности Законодательного Собрания Иркутской области указывает на их взаимосвязанный, взаимодополняющий характер. Безусловно, на первом месте среди прочих направлений деятельности находятся правотворчество и законодательное регулирование в пределах компетенции Заксобрания, однако именно весь комплекс выполняемых им функций отражает его социально-политическую роль и значение в жизни региона.

Взаимодействие Заксобрания с федеральными и региональными органами власти, с органами местного самоуправления

Заксобрание реализует свои функции в тесном взаимодействии с другими субъектами публично-политического процесса. Региональный парламент Иркутской области не довольствуется чисто номинальной возможностью выстраивать взаимодействие с федеральными и региональными органами власти, с органами местного самоуправления – Заксобрание на практике реализует весь потенциал взаимодействия с указанными участниками государственно-властной деятельности посредством множества функциональных связей. Многообразие видов и форм этих связей отражает реальное значение Заксобрания в публично-правовой сфере.

Заксобрание в соответствии с нормами Конституции РФ и федерального законодательства реализует полномочия в сфере международных отношений, что проявляется в сотрудничестве с представителями государственной власти иностранных держав-партнеров по вопросам экономики, туризма, культуры и экологии. Однако ключевые свои полномочия реализует, конечно же, в направлении внутригосударственной деятельности, и более того, как представительный орган субъекта Заксобрание в первую очередь осуществляет деятельность в целях развития Иркутской области. В связи с этим представляется обоснованным предметно рассмотреть уровни взаимодействия Заксобрания:

- 1) с федеральными органами власти;
- 2) представительными органами субъектов РФ;
- 3) органами власти и должностными лицами Иркутской области;
- 4) органами местного самоуправления Иркутской области.

Взаимодействие Заксобрания с федеральными органами власти, включая Президента России, Совет Федерации и Государственную Думу, осуществляется посредством деятельности председателя Заксобрания¹.

В соответствии с нормами федерального законодательства, парламенты регионов имеют полномочия по взаимодействию с Президентом РФ, однако следует отметить, что данное направление взаимодействия на

¹ О Законодательном Собрании Иркутской ...

практике осуществляется не так часто, как совместная работа представительных органов субъектов РФ с членами Федерального Собрания: сенаторами и депутатами Государственной Думы от регионов.

Заксобранье, так же как и представительные органы других субъектов РФ Федерации, в основном осуществляет свое взаимодействие с Президентом России в форме подачи обращений, проведения рабочих заседаний под председательством президента, в рамках которых обсуждаются не только значимые направления государственной политики, но и озвучиваются поручения главы государства. Взаимодействие Заксобранья с Президентом РФ охватывает также и рабочие встречи председателя Заксобранья и его депутатов с полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе.

В соответствии с положениями ст. 42 Закона «О Законодательном Собрании Иркутской области» Заксобранье наделено полномочиями в рамках таких форм взаимодействия с федеральными органами власти, как:

- 1) внесение предложений о поправках и пересмотре положений Конституции РФ;
- 2) рассмотрение проектов законов Российской Федерации о поправках к гл. 3–8 Конституции РФ и принятие решения об их одобрении или отклонении;
- 3) выступление с законодательной инициативой в Госдуме;
- 4) избрание члена Совета Федерации – представителя от ЗС; принятие решения о досрочном прекращении его полномочий;
- 5) участие в согласовании назначения на должности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в установленных законом случаях;
- 6) обращение в Конституционный Суд РФ и иные федеральные суды в случаях, установленных Конституцией и федеральным законодательством;
- 7) выступление с обращениями к Президенту РФ, Государственной Думе, Совету Федерации, Правительству РФ, а также к иным федеральным органам государственной власти, в том числе по вопросам принятия, изменения или отмены ими правовых актов;
- 8) направление в соответствующие федеральные органы власти заключений на проекты нормативных актов Российской Федерации;
- 9) участие через своих представителей в деятельности рабочих органов, формируемых федеральными органами государственной власти, в заседаниях и совещаниях федеральных органов власти. Допускаются в соответствии с законом и иные формы взаимодействия, не противоречащие Конституции и федеральному законодательству¹.

¹ О Законодательном Собрании Иркутской ...

Заксобранне в целях эффективной реализации своих полномочий вправе пригласить руководителя территориального федерального органа исполнительной власти выступить на заседании с информацией о деятельности территориального подразделения соответствующего госоргана. Предусмотрен региональным законодательством (ст. 43 Закона «О Законодательном Собрании») и ряд форм взаимодействия с членом Совета Федерации (СФ) Федерального Собрания – представителем от Иркутской области. К таким формам относятся: 1) обмен информацией по вопросам своей деятельности; 2) консультации по вопросам, связанным с рассмотрением проектов федеральных законов, внесенных Заксобранием и (или) членом СФ – представителем от Заксобрания в Государственную Думу; 3) направление Заксобранием члену СФ рекомендаций о голосовании в СФ по вопросам, затрагивающим интересы области. Допускаются и иные законные формы взаимодействия. При этом член СФ – представитель Заксобрания ежегодно обязан отчитываться о своей деятельности на заседаниях Заксобрания.

Взаимодействие Заксобрания с Государственной Думой прежде всего касается вопросов законотворческой деятельности. В частности, Заксобранне вправе обращаться к депутатам Госдумы с законопроектами¹. Основной же вектор взаимодействия направлен на работу Заксобрания с депутатами Думы, избранными от Иркутской области. Формы такого взаимодействия определены положениями ст. 44 Закона «О Законодательном Собрании Иркутской области». Указанная статья закрепляет формы такого взаимодействия. К ним относятся: 1) обмен информацией по вопросам своей деятельности; 2) консультации по вопросам, связанным с рассмотрением проектов федеральных законов, внесенных Заксобранием, депутатами Госдумы от Иркутской области; 3) направление Заксобранием депутатам Государственной Думы рекомендаций о голосовании в Думе, а также иные определенные законодательством формы взаимодействия².

Прежде чем перейти к анализу направлений совместной работы Заксобрания области с органами государственной власти Иркутской области, следует упомянуть и о сотрудничестве с представительными органами других субъектов РФ. Межпарламентское взаимодействие Иркутской области и субъектов РФ осуществляется в соответствии с нормами федерального законодательства, что нашло свое отражение в положениях ст. 49 Закона «О Законодательном Собрании Иркутской области». Направления такого сотрудничества разнообразны и охватывают различные сферы общественной жизни. Сотрудничество имеет своей целью обмен опытом правового регулирования вопросов, отнесенных к предме-

¹ Берлина Л. М. Борьба с коррупцией ... С. 82.

² О Законодательном Собрании Иркутской ...

там ведения субъектов РФ и совместным предметам ведения субъектов и федерации. Это взаимодействие выражается в проведении встреч председателей региональных парламентов, парламентских слушаний, совместных конференций и круглых столов.

Особую роль в деятельности Заксобрания играет взаимодействие с главой региона – губернатором области и областным правительством. Формы такого взаимодействия следующие:

1) обеспечение права губернатора и должностных лиц правительства участвовать в заседаниях Заксобрания и его органов. В рамках данной формы взаимодействия губернатор наряду со своими представителями и руководителями органов государственной власти области наделен правом участвовать в заседаниях коллегии Заксобрания с правом совещательного голоса;

2) рассмотрение Заксобранием ежегодного послания губернатора о положении дел в области и основных направлениях областной государственной политики;

3) обращение к губернатору с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в правовые акты губернатора либо об их отмене;

4) направление представителей Заксобрания для участия в заседаниях правительства области, а также в заседаниях органов при губернаторе Иркутской области;

5) создание совместных консультативно-совещательных, координационных, согласительных и иных органов;

6) контроль за соблюдением и исполнением законов области губернатором и правительством Иркутской области;

7) направление плана законопроектных работ на очередной год.

Допускаются и иные формы взаимодействия в рамках действующего законодательства. К таковым относится ряд форматов совместной работы Заксобрания и главы региона, основанный на компетенции и полномочиях губернатора. Например, губернатор обладает правом созыва Заксобрания ранее установленного срока его созыва, имеет право требовать созыва не только внеочередного, но и чрезвычайного заседания Заксобрания. По требованию губернатора Заксобрание может проводить закрытые заседания. Губернатор обнародует принятые Заксобранием законы, имеет право отклонить их или принимаемый Заксобранием Устав Иркутской области. Заксобрание в рамках реализации своих полномочий имеет право направить губернатору рекомендации по улучшению работы организаций в сфере культуры, здравоохранения, образования и социального обслуживания. Кроме того, в рамках взаимодействия с губернатором и правительством Заксобрание имеет право направлять в их адрес парламентские и депутатские запросы.

Парламентские запросы направляются по наиболее важным вопросам государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития или в случаях грубого и (или) массового нарушения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области¹. Запрос направляется отдельными депутатами или группой депутатов по вопросам государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития области, входящим в компетенцию соответствующих органов и лиц. Также депутатский запрос подается в целях получения официальной позиции или официальных разъяснений соответствующего органа или должностного лица по вопросам, входящим в его компетенцию. Парламентские и депутатские запросы требуют обязательного ответа на них в течение 30 дней.

Также в рамках реализации контрольных полномочий Заксобрание может направить губернатору запрос на получение необходимой информации. В запросе об истребовании информации отражается формулировка вопроса, составляющего предмет контрольной деятельности. Запрос об истребовании информации оформляется постановлением. Такие же запросы Заксобрание вправе направлять членам правительства региона, руководителям исполнительных органов власти области и другим государственным и муниципальным органам и должностным лицам.

Губернатор правомочен досрочно прекратить полномочия Заксобрания по следующим основаниям:

1) принятием Заксобранием Устава, закона области или иного нормативного акта, противоречащего Конституции и федеральному законодательству;

2) вступление в законную силу решения суда о роспуске Заксобрания по причине отсутствия его заседаний в течение трех месяцев подряд;

3) вступление в законную силу решения суда, которым установлено, что вновь избранное Заксобрание в течение трех месяцев со дня его избрания не проводило заседание.

В случае принятия решения о досрочном роспуске Заксобрания назначаются внеочередные выборы в региональный парламент. Таким образом, будучи важнейшими субъектами реализации государственной власти на региональном уровне, Заксобрание и губернатор находятся в тесном взаимодействии, выраженном во множестве форм и направлений сотрудничества и совместной работы. Причем такое взаимодействие охватывает не только текущую деятельность Заксобрания, но и затрагивает отдельные аспекты начала и прекращения полномочий его созывов.

Кроме того, на региональном уровне Заксобрание при реализации своей деятельности обладает полномочиями для взаимодействия с Изби-

¹ О Законодательном Собрании Иркутской ...

рательной комиссией Иркутской области, с Уставным судом и мировыми судьями Иркутской области¹.

Невозможно обойти стороной и вопрос о полномочиях Заксобрания в области взаимодействия с органами местного самоуправления. Данный уровень взаимодействия представительного органа области имеет важнейшее значение для функционирования всех муниципальных образований региона. Оно осуществляется в таких формах, как:

- 1) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями области;
- 2) создание совместных консультативно-совещательных, координационных, согласительных и иных органов;
- 3) рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления;
- 4) информирование органов местного самоуправления о рассматриваемых Заксобранием проектах законов и постановлений, затрагивающих интересы соответствующих муниципальных образований;
- 5) контроль за соблюдением и исполнением законов области органами и должностными лицами местного самоуправления;
- 6) участие Заксобрания в привлечении представительных органов муниципальных образований области к ответственности перед государством в соответствии с федеральным законодательством;
- 7) проведение семинаров, совещаний с депутатами муниципальных представительных органов.

В рамках взаимодействия с органами местного самоуправления Заксобрание осуществляет совместную деятельность в сфере противодействия коррупции², развития системы контрольно-счетных органов муниципалитетов³, бюджетно-финансового регулирования, а также оказывает муниципалитетам финансовую помощь, объем которой, в частности, в 2021 г. составил 67,3 млрд руб.⁴ Работа Заксобрания в направлении развития и укрепления функциональных связей с органами местного самоуправления обладает особой значимостью, что выражается в наличии при Заксобрании особой структуры – Совета Заксобрания по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований (далее – Совет). Правовой статус Совета закреплен в соответствующем постановлении⁵.

¹ О Законодательном Собрании Иркутской ...

² Берлина Л. М. Борьба с коррупцией ... С. 82.

³ Берлина Л. М. Развитие системы ... С. 119.

⁴ Лисина Я. Законодательное Собрание ...

⁵ Положение о Совете Законодательного Собрания Иркутской области по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 27 янв. 2021 г. № 39/21-ЗС. URL: <https://irzs.ru/local/representativ/regulation/?ysclid=18uf4fto1a112870786> (дата обращения: 20.09.2022).

Совет является консультативно-совещательным органом, и его члены осуществляют свою деятельность на общественных началах. Также целью его деятельности является обеспечение устойчивого развития муниципальных образований и содействие законотворческой деятельности Заксобрания по вопросам местного самоуправления. Для реализации своих функций Совет проводит совещания, конференции и семинары, вносит предложения в ЗС по информационному обеспечению деятельности местного самоуправления, по организации муниципального часа – рассмотрения вопросов местного самоуправления на заседании Заксобрания. В состав Совета входят: председатель Заксобрания и его заместители, председатели постоянных комитетов и комиссий Заксобрания, председатели депутатских фракций и депутатских групп, председатели представительных органов местного самоуправления, другие члены Совета.

Таким образом, Заксобрание обладает организационно-правовыми основами для взаимодействия с широким перечнем субъектов публично-политической деятельности: оно вовлечено в сотрудничество и совместную работу на международном, федеральном, региональном и муниципальном уровнях осуществления своих полномочий. В рамках сотрудничества с федеральными органами власти региональный парламент в первую очередь реализует свои правотворческие полномочия, участвует в формировании правовых норм, чье действие распространяется на всю территорию Российской Федерации.

В свою очередь, на региональном уровне взаимодействия формы и виды совместной работы Заксобрания с другими органами власти и должностными лицами охватывают более широкий спектр полномочий Заксобрания. Не только правотворческие, но и контрольные и иные полномочия реализуются в теснейшем сотрудничестве с губернатором и правительством Иркутской области. Существующие связи региональных органов власти отводят Заксобранию одну из центральных ролей в принятии и реализации государственно-властных решений регионального значения. Взаимодействие с представительными органами власти муниципальных образований содержит в себе уже компонент иерархических отношений, что обусловлено статусом Заксобрания. Однако взаимодействие представительных органов местного самоуправления с Заксобранием не исчерпывается исключительно субординацией: существует и целый ряд механизмов для совместной работы на координационных и равноправных началах.

В целом можно отметить, что Заксобрание является глубоко интегрированным в сложную многоуровневую систему государственного регулирования общественных отношений, представляет собой важнейший ее элемент на уровне субъекта.

2.2. ИСТОРИЯ СОЗЫВОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Ниже приведены основные сведения об истории созывов Заксобрани-
ния, дана краткая историческая справка о каждом созыве, из которой
можно будет получить информацию об особенностях формирования со-
зывов, их составе, наиболее значимых принятых актах и мероприятиях,
реализованных созывами Собрания.

Первый созыв Законодательного Собрания Иркутской области (1994–1996 гг.)

В январе 1993 г. в области была создана рабочая группа для подго-
товки материалов по созданию представительного органа власти, в ре-
зультате чего был сформирован Областной совет Иркутской области,
просуществовавший, однако, непродолжительное время: уже в октябре
того же года он был распущен Указом Президента РФ¹.

В выборах в Заксобрание первого созыва участвовало 15 обществен-
ных объединений, включая четыре политические партии: Иркутская об-
ластная организация «Аграрная партия России» (АПР), Иркутская об-
ластная организация КПРФ, Иркутский христианско-демократический
союз и Иркутское региональное отделение политической партии «Выбор
России». 179 кандидатов боролись за 45 депутатских мест². В итоге депу-
татский корпус был сформирован альтернативным народным голосова-
нием в одномандатных округах.

Первая сессия Заксобрание первого созыва проходила с 20 по 22 а-
преля 1994 г.³ Первым председателем стал И. З. Зелент⁴, чья кандидатура
была выдвинута недавно избранным губернатором Иркутской области
Ю. А. Ножиковым. Заксобрание первого созыва заложило фундамент
региональной правовой системы. Так, в 1995 г. был принят Устав Иркут-

¹ Гук В. А. Основные направления деятельности политических партий Прибайкалья в период формирования региональной партийной системы (первая половина 90-х годов XX в.) // Известия Иркутского государственного университета. Сер.: Политология. Религиоведение. 2013. № 1. С. 111.

² Там же. С. 113.

³ Ильина Е. В., Чичкова Н. В. Роль первого губернатора Иркутской области Ю. А. Ножикова в социально-экономическом и политическом развитии Иркутской области в 1990-е гг. // Сибирский архив. 2021. № 4 (10). С. 95.

⁴ Иван Зигмундович Зелент родился 2 апреля 1941 г. в Заларинском районе Иркутской области, в 1973 г. окончил Иркутский политехнический институт по специальности инженера автомобильного транспорта, занимал различные должности на предприятиях и в советских органах, состоял в КПСС. И. З. Зелент выполнял обязанности председателя Заксобрания с 1996 по 2000 г. См.: Лиси-
на Я. Законодательному Собранию ...

ской области. Устав закрепил и обеспечил принцип разделения властей, четко обозначил задачи и полномочия органов власти¹.

К другим основополагающим актам, принятым Заксобранием в тот период, относятся законы: «Об учреждении должности Губернатора Иркутской области и вступлении в должность Губернатора Иркутской области», «О выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области», «О выборах Губернатора Иркутской области», «О выборах в органы местного самоуправления Иркутской области», «Об Уставной палате», «Об областном референдуме в Иркутской области», «О Контрольно-счетной палате области», «О налоговой системе Иркутской области», «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Иркутской области». Также можно отметить принятие Заксобранием первого созыва таких актов, как закон «О статусе областного центра Иркутской области» и Лесной кодекс Иркутской области. Всего с 1994 по 1996 г. Заксобранием было принято 112 областных законов².

Важнейшим итогом деятельности первого состава Заксобрания стало формирование организационно-правовых основ дальнейшего развития системы органов власти Иркутской области, создание базы регионального законодательства.

Второй созыв Законодательного Собрания Иркутской области (1996–2000 гг.)

Выборы в Заксобрание второго созыва состоялись 16 июня 1996 г. В этот раз на 45 депутатских мест претендовали 193 кандидата, включая 17 кандидатов, выдвинутых партиями, и 22 кандидата от Союза промышленников и предпринимателей Иркутской области и Союза лесопромышленников Иркутской области³. Спикером Заксобрания вновь был избран И. З. Зелент. Второй созыв Заксобрания продолжил формирование базовых основ регионального законодательства.

Вновь принятыми законами упорядочивалось функционирование региональных органов власти, восполнялись пробелы в областном законодательстве, определяющем их структуру, компетенцию и полномочия. К таким актам относились областные законы: «О губернаторе области», «О договорах и соглашениях, заключаемых от имени Иркутской области», «О порядке отзыва депутата Законодательного Собрания Иркутской области», «О мировых судьях в Иркутской области».

¹ История парламентаризма Иркутской области. URL: <http://mp.irzs.ru/about/history/> (дата обращения: 20.09.2022).

² Шишкин С. И., Лаврик М. А. Кризис регионального ... С. 40.

³ Гук В. А. Кризис регионального ... С. 113.

Ряд законов был направлен на формирование современных правовых основ деятельности органов местного самоуправления. Основу муниципального права Прибайкалья составляли следующие принятые Заксобранием второго созыва законы области: «О местном самоуправлении в Иркутской области», «О муниципальных выборах в Иркутской области», «О муниципальной службе в Иркутской области», «О соотношении муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей областной государственной службы в Иркутской области»¹. Вопросам хозяйственного развития области были посвящены законы «О государственном регулировании агропромышленного производства в Иркутской области», «О недропользовании»².

Отношения в сфере социального обеспечения стали основным предметом регулирования в следующих областных законах, принятых Заксобранием второго созыва в 1997 г.: «О прожиточном минимуме», «О социальной норме площади жилья». 10 сентября 1997 г. был принят Закон Иркутской области «О флаге и гербе Иркутской области»³. Всего было принято 235 законов⁴.

Свое развитие получила и структура Заксобрания: уже на второй его сессии были созданы пять комитетов и две комиссии. Особую роль в условиях экономических преобразований в стране и в регионе играл комитет по собственности и экономической политике⁵.

Третий созыв Законодательного Собрания Иркутской области (2000–2004 гг.)

Выборы в Заксобрание области третьего созыва состоялись 25 июня 2000 г. В самом начале своей работы Заксобрание испытало ряд трудностей: из-за отсутствия необходимого по закону кворума в 30 депутатов Собрание не смогло начать работу своевременно. Кроме того, затрудненным оказался вопрос о выборе председателя – лишь 25 декабря 2000 г. на этот пост был избран В. М. Боровский⁶. В 2002 г. был избран новый

¹ Шишкин С. И., Лаврик М. А. Кризис регионального ... С. 40.

² История парламентаризма Иркутской ...

³ Лисина Я. Законодательному Собранию ...

⁴ Шишкин С. И., Лаврик М. А. Кризис регионального ... С. 40.

⁵ История парламентаризма Иркутской ...

⁶ Виктор Митрофанович Боровский родился 8 сентября 1931 г. в г. Ногинске Московской области, в 1955 г. окончил Московский энергетический институт, работал инженером в Иркутскэнерго, в 1985 г. стал руководителем предприятия. После приватизации занял кресло генерального директора Иркутскэнерго. См.: Лисина Я. Законодательному Собранию ...

председатель, им стал С. И. Шишкин¹. Еще через два года – в 2004 г. на пост председателя Заксобрания был избран Г. В. Истомин².

Третьим созывом Заксобрания, несмотря на организационные трудности в его работе, был принят ряд законов, направленных на упорядочение регулирования бюджетного процесса и на развитие экономики региона. Особое значение в связи с продолжающимися в этот период экономическими изменениями в стране имели законы, направленные на поддержку местных товаропроизводителей и малого бизнеса. Были упорядочены земельные отношения, что нашло отражение, в частности, в принятии Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан».

Повышенное внимание Заксобрание уделяло принятию законов в целях урегулирования отношений в социальной, культурной и экологической сферах. К таким законам относились: «О профилактике наркомании и токсикомании в Иркутской области», «Об охране труда в Иркутской области», «О квотировании рабочих мест для инвалидов в Иркутской области», «О социальной политике и мерах дополнительной социальной защиты населения Иркутской области на период реформирования жилищно-коммунального хозяйства», «Об областной государственной поддержке средств массовой информации Иркутской области», «Об охране атмосферного воздуха в Иркутской области»³.

Осенью 2004 г. намечались серьезные изменения в федеральном законодательстве, затрагивающем порядок формирования региональных парламентов: вводилась «смешанная» избирательная система, при которой выборы проходили не только по одномандатным округам, но и по партийным спискам в соотношении 50 на 50 %. Изменения потребовали от депутатов Заксобрания законотворческой активности, направленной на внесение изменений в целый ряд областных актов. Поправки были внесены в Устав Иркутской области и ряд действующих областных законов: «Об организации и деятельности администрации Иркутской области», «О статусе депутата Законодательного Собрания», «Об основах организации и деятельности Законодательного Собрания Иркутской об-

¹ Сергей Иванович Шишкин родился в г. Черемхово 3 ноября 1957 г., в 1980 г. окончил юридический факультет Иркутского государственного университета, в 1985 г. – аспирантуру МГУ. С 1987 г. трудился заведующим кафедрой государственного права и советского строительства, а затем кафедрой конституционного права ИГУ. Доктор юридических наук, профессор. См.: Лисина Я. Законодательному Собранию ...

² Геннадий Васильевич Истомин родился в с. Баяндай Эхирит-Булагатского района 4 июля 1952 г. Получил два высших образования: инженера-металлурга (Иркутский политехнический институт) и юриста (Иркутская государственная экономическая академия). С 1973 по 1982 г. работал на Братском алюминиевом заводе, в 1990-е занимался бизнесом. См.: Лисина Я. Законодательному Собранию ...

³ Шишкин С. И., Лаврик М. А. Кризис регионального ... С. 40.

ласти»¹. Третий созыв принял 293 закона, часть из которых вносили изменения и дополнения в региональное законодательство или признавали утратившими силу ряд областных законодательных актов².

В 2003 г. при Заксобрании был создан координационный совет, целью которого являлось обеспечение развития и реализации конституционных основ местного самоуправления³. Работа координационного совета не только дала импульс к развитию законодательства о местном самоуправлении в регионе, но и способствовала укреплению сотрудничества Заксобрания с областными муниципалитетами. Заксобрание третьего созыва внесло существенный вклад в развитие целого ряда направлений законодательного регулирования, расширило и модернизировало региональную правовую систему.

Четвертый созыв Законодательного Собрания Иркутской области (2004–2008 гг.)

Выборы депутатов Заксобрания четвертого созыва впервые проходили в рамках пропорциональной избирательной системы: членов регионального парламента избирали по одномандатным округам и по партийным спискам в пропорции 50 на 50 %.

Изменения в избирательном законодательстве породили некоторые трудности при проведении выборов. Не только новый порядок выбора депутатов, но и изменения в порядке регистрации кандидатов привели к обилию жалоб и запросов в избирательные комиссии при проведении выборов в Заксобрание в 2004 г.

Впрочем, преобладающее количество жалоб касалось правил проведения предвыборной агитации. Только в окружные избирательные комиссии после проведения выборов поступило 186 обращений, по итогам рассмотрения которых в суды направлено 24 протокола об административном правонарушении, дано 116 ответов разъяснительного характера⁴. Высокая активность в подаче жалоб по итогам выборов в Заксобрание четвертого созыва, по мнению В. Е. Подшивалова, свидетельствует о росте конкурентной борьбы между кандидатами в ходе избирательного процесса 2004 г.⁵ В состав Заксобрания четвертого созыва вошли пред-

¹ История парламентаризма Иркутской ...

² Шишкин С. И., Лаврик М. А. Кризис регионального ... С. 40.

³ История парламентаризма Иркутской ...

⁴ Подшивалов В. Е. Практика разрешения избирательных споров при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Иркутской области четвертого созыва // Избирательное право. 2006. № 1 (1). С. 25.

⁵ Там же. С. 30.

ставители пяти политических партий, включая Аграрную партию России, «Родину», «Единую Россию»¹.

27 октября 2004 г. на пост председателя Заксобрания единогласно был избран В. К. Круглов².

Четвертый созыв регионального парламента отметился дальнейшим развитием взаимодействия с органами местного самоуправления. Ежегодно члены Заксобрания организовывали выездные семинары по правовым вопросам для депутатов представительных органов муниципалитетов. В рамках семинаров проводились консультации, в том числе с участием юристов, осуществлялся обмен опытом региональных и муниципальных депутатов. Также по инициативе членов Заксобрания в практику вошли съезды депутатов всех уровней³. При прямом участии Заксобрания и правительства Иркутской области была организована единообразная система контрольно-счетных органов муниципальных образований⁴. Четвертый созыв Заксобрания продолжил работу по реформированию регионального законодательства: изменения и дополнения были внесены в десятки законов Иркутской области⁵. Всего за время полномочий депутатов Заксобрания четвертого созыва было принято 550 законов.

В 2005 г. был создан общественный совет, в рамках которого осуществлялось сотрудничество с общественными организациями региона. Также в этом году была сформирована комиссия по противодействию коррупции⁶. В 2006 г. под патронажем Заксобрания был создан совет контрольно-счетных органов, координирующий деятельность муниципальных контрольных органов⁷.

В целях подготовки предстоящего объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа при Заксобрании был создан совет законодателей, в который наряду с депутатами регионально-

¹ История парламентаризма Иркутской ...

² Виктор Кузьмич родился 29 января 1955 г. в г. Сквородино Амурской области. Окончил Иркутский политехнический институт, сибирско-американский факультет Иркутского государственного университета. После окончания ИПИ работал мастером на Зиминском химическом заводе (г. Саянск), 1980 г. – секретарь Зиминского горкома комсомола, 1983 г. – секретарь Иркутского обкома ВЛКСМ. Избирался секретарем парткома Зиминского химического завода. В 1990 г. – заместитель генерального директора ОАО «Саянскхимпром». В середине 1990-х гг. градообразующее предприятие в Саянске оказалось на грани банкротства и полной остановки. И путь к нормализации его деятельности начался после того, как в 1997 г. генеральным директором был избран В. К. Круглов. АО «Саянскхимпласт» не просто вышел из кризиса, а превратился в мощное, процветающее, высокотехнологичное производство и является сегодня одним из лидеров отрасли. Известна роль Виктора Кузьмича Круглова и в сохранении индустриальной базы региона. В 2022 г. председатель совета директоров АО «Саянскхимпласт» В. К. Круглов стал обладателем награды Законодательного Собрания Иркутской области – почетного знака Юрия Абрамовича Ножикова «Признание». См.: Лисина Я. Законодательному Собранию ...

³ Чем запомнилось Законодательное ...

⁴ Берлина Л. М. Развитие системы ... С. 119.

⁵ Шишкин С. И., Лаврик М. А. Кризис регионального ... С. 40.

⁶ История парламентаризма Иркутской области.

⁷ Берлина Л. М. Развитие системы ... С. 119.

го парламента входили и представители Думы Усть-Ордынского Бурятского автономного округа¹. Совет выполнял функции межпарламентского взаимодействия и координации совместной деятельности депутатов двух субъектов РФ.

16 апреля 2006 г. состоялся референдум по вопросу об объединении двух субъектов РФ: за объединение проголосовали 89,77 % участников референдума при явке 69,98 %. Осенью 2007 г. Заксобрание провело съезд депутатов всех уровней, на котором решались вопросы объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. К тому времени Заксобрание провело семь совместных заседаний с Думой УОБАО, на которых было принято 40 законов². В связи с объединением Заксобрание досрочно, отработав четыре года вместо положенных по закону пяти лет, сложило свои полномочия. Немногим ранее свои полномочия прекратила и Дума УОБАО³.

Наряду с правотворчеством, являющимся основной функцией регионального парламента, Заксобрание четвертого созыва отметилось большим объемом работы, связанным с подготовкой и проведением референдума об объединении Иркутской области и УОБАО, с созданием базы для интеграции законодательных органов двух субъектов в единую функциональную структуру. Высокий уровень организации процедуры объединения субъектов РФ, ее успешная реализация – все это во многом является достижением Заксобрания четвертого созыва.

Первый созыв Законодательного Собрания Иркутской области (2008–2013 гг.)

После вхождения Усть-Ордынского Бурятского округа в состав объединенного субъекта некоторые изменения затронули порядок формирования регионального парламента, что не могло не отразиться на характере работы Заксобрания в целом. В связи с этим было принято решение считать вновь образованный состав регионального парламента первым созывом Заксобрания. Таким образом, изменение границ субъекта способствовало своеобразному обновлению Заксобрания, открыло новую главу его истории. Первый созыв Заксобрания Иркутской области начал свою работу в 2008 г. в качестве представительного органа власти объединенного субъекта Федерации.

Выборы в Заксобрание проводились одновременно с выборами в представительный орган еще одного субъекта – Забайкальского края,

¹ История парламентаризма Иркутской ...

² Лисина Я. Законодательному Собранию ...

³ История парламентаризма Иркутской ...

появившегося в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа. В апреле 2008 г. в области начали свою работу временные избирательные комиссии. При проведении избирательной кампании было отмечено повышение требований к кандидатам в депутаты Заксобрания, в частности, самовыдвиженцам требовалось собрать 37 тыс. подписей, что составляло 2 % от общего числа избирателей, а залог кандидатов был увеличен в два раза – до 6 млн руб., что составляло самый высокий показатель в стране¹. Несмотря на данные обстоятельства, Иркутская область стала лидером среди российских регионов по числу кандидатов в областной представительный орган², что указывает на наличие повышенного интереса региональной элиты к деятельности Заксобрания. В Усть-Ордынском Бурятском округе был образован новый четырехмандатный избирательный округ, всего избирались 50 депутатов по смешанной избирательной системе³.

В рамках кампании Иркутскую область посещали видные политические и государственные деятели, ведущие агитацию в поддержку своих однопартийцев. Рабочие поездки в регион провели Борис Грызлов, Геннадий Зюганов и Сергей Миронов. Избирательная кампания в объединенном субъекте, по мнению экспертов, прошла достаточно спокойно, при низкой явке, составившей 38,28 % от общего числа избирателей⁴.

Первый созыв Заксобрания начал свою работу в октябре 2008 г. В первые месяцы работы было зарегистрировано четыре депутатских фракции: «Единая Россия», получившая 36 мандатов, КПРФ и ЛДПР с пятью и четырьмя мандатами соответственно, «Справедливая Россия», члены которой заняли два депутатских кресла в Заксобрании.

Примечательным событием является избрание 26 октября 2008 г. на пост председателя Заксобрания Л. М. Берлиной, ставшей первой в истории современной России женщиной, возглавившей региональный парламент⁵.

В качестве одной из наиболее приоритетных задач перед Заксобранием первого созыва с самого начала срока его полномочий встала про-

¹ Петров А. В. Региональные выборы в Прибайкалье и Забайкалье: первые итоги // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2009. № 1. С. 42–43.

² Гук В. А. Основные направления ... С. 47.

³ История парламентаризма Иркутской ...

⁴ Петров А. В. Региональные выборы ... С. 44–45.

⁵ История парламентаризма Иркутской области.

Людмила Михайловна Берлина родилась 27 марта 1955 г. в пос. Усть-Ордынском, окончила Иркутский государственный университет, работала в органах прокуратуры. С 1993 г. работала в администрации Иркутска, где впоследствии замещала должность заместителя мэра – руководителя аппарата администрации. В 1997 г. возглавила аппарат губернатора Иркутской области, в 2004 г. стала депутатом Законодательного Собрания Иркутской области четвертого созыва. Имела звание заслуженного юриста РФ, награждена орденом Дружбы и медалью «За заслуги перед Отечеством» II степени. Возглавляла региональный парламент с 2008 по 2015 г. В августе 2017 г. скончалась после продолжительной болезни. См.: Лисина Я. Законодательному Собранию ... Берлина Л. М. Развитие системы ... С. 117.

блема модернизации и обновления регионального законодательства, регулирующего статус органов государственной власти Иркутской области. Объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского округа требовало внесения целого комплекса изменений в законодательство области, в том числе в акты, определяющие правовое положение Заксобрания.

Важнейшим из начинаний в данном направлении стало принятие 15 апреля 2009 г. нового Устава Иркутской области. В текст обновленного Устава было внесено 46 поправок, также он был дополнен рядом новелл. В частности, было установлено новое количество членов Заксобрания: теперь это были 45 депутатов, 22 из которых избирались по одномандатным округам, а 23 – по партийным спискам. Один депутат должен был представлять интересы Усть-Ордынского Бурятского округа, который в соответствии с новым Уставом получил особый статус в составе Иркутской области. Этот статус был впоследствии закреплен принятием 17 ноября 2010 г. Закона «Об Усть-Ордынском Бурятском округе как административно-территориальной единице Иркутской области с особым статусом»¹.

Правотворческая деятельность Заксобрания первого созыва характеризовалась повышенным вниманием к детальному и обстоятельному регулированию всех основных вопросов организации системы органов власти в регионе. Первый созыв Заксобрания сформировал обширную, отличающуюся высоким качеством проработки положений правовую базу функционирования органов и институтов власти Иркутской области, и прежде всего – самого Заксобрания. Именно депутатами первого созыва было принято большинство актов регионального законодательства, определяющих статус Заксобрания в настоящее время. К таким актам относятся законы «О Законодательном Собрании Иркутской области» от 20 мая 2009 г., «О статусе депутата Законодательного Собрания Иркутской области» от 20 мая 2009 г., «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» от 16 декабря 2009 г. и ряд других законов и постановлений.

Большое значение имело принятие следующих областных законов: «О размерах региональных стандартов оплаты жилого помещения и коммунальных услуг в Иркутской области», «О статусе административного центра Иркутской области», «О государственных должностях Иркутской области», «О противодействии коррупции в Иркутской области». Всего за время своих полномочий первый созыв Заксобрания принял более 700 законов².

¹ История парламентаризма Иркутской ...

² Там же.

В январе 2009 г. Заксобрание утвердило План работы по реализации Национального плана противодействия коррупции. План предусматривал комплексный подход к решению поставленных задач, определял 16 ключевых мероприятий в рамках четырех главных направлений деятельности по противодействию коррупции (законодательное, организационное, образовательно-просветительское и информационное), устанавливал сроки и указывал членов Заксобрания, несущих персональную ответственность за реализацию положений плана. В рамках законодательного направления деятельности по противодействию коррупции региональный парламент внес ряд поправок в действующие областные законы, в частности в законы «Об отдельных вопросах государственной гражданской службы Иркутской области», «Об административных комиссиях в Иркутской области», а также в ряд других актов регионального законодательства¹. 7 июля 2011 г. был принят закон «О Контрольно-счетной палате Иркутской области», оформивший современную и функциональную правовую основу деятельности КСП в регионе².

Первый созыв Заксобрания вошел в историю как эффективно действующий, не боящийся инноваций региональный парламент. Обновление Устава Иркутской области и дальнейшее развитие регионального законодательства, определяющего статус органов власти Иркутской области, – все это имело большое значение для нормального функционирования системы органов власти в регионе на протяжении всех последующих лет.

Второй созыв Законодательного Собрания Иркутской области (2013–2018 гг.)

8 сентября 2013 г. в Иркутской области прошли выборы депутатов Заксобрания второго созыва. Выборы впервые проходили в единый день голосования – во второе воскресенье сентября, что не самым лучшим образом сказалось на явке избирателей: участие в выборах приняло лишь 25 % от общего числа зарегистрированных избирателей. При этом самый высокий показатель явки избирателей (55 %) продемонстрировал Усть-Ордынский Бурятский округ³.

Следует отметить, что выборы 2013 г. характеризовались высоким уровнем соревновательности – свои списки кандидатов на них зарегистрировали 17 партий, тогда как в выборах в предыдущий созыв Заксо-

¹ Берлина Л. М. Борьба с коррупцией ... С. 79–80.

² Берлина Л. М. Развитие системы ... С. 119.

³ Перфильев Ю. С. Выборы в Законодательное ... С. 274.

брана приняли участие представители шести политических партий¹. Избирательная кампания характеризовалась беспрецедентными расходами, сопоставимыми с затратами на выборах в Госдуму: стоимость победной кампании в одномандатном округе оценивалась специалистами в 20–25 млн руб.² Состав регионального парламента второго созыва в сравнении с первым обновился на 60 %. Из 45 депутатских мандатов 31 получили представители партии «Единая Россия»³.

15 апреля 2015 г. на сессии Заксобрания Л. М. Берлина заявила о сложении с себя полномочий председателя областного парламента. Обязанности председателя были возложены на заместителя Л. М. Берлиной – С. Ф. Брилку⁴.

Вторым созывом Заксобрания была создана правовая база для взимания взносов за капитальный ремонт жилья: региональный парламента в целях упорядочения отношений в данной сфере принял специальный закон. 30 мая 2014 г. депутаты сразу в двух чтениях приняли закон о введении прямых выборов глав муниципальных образований Иркутской области. Закон оказал существенное влияние на течение политических процессов на муниципальном уровне⁵.

Второй созыв Заксобрания внес заметный вклад в развитие региональной политики в сфере мероприятий по социальной поддержке, что нашло свое отражение в принятии ряда законов, направленных на улучшение положения социально незащищенных и малоимущих слоев населения.

К таким законам относятся законы «О приемной семье для граждан пожилого возраста и инвалидов в Иркутской области», «О дополнительной мере социальной поддержки отдельных категорий граждан в Иркутской области в виде компенсации расходов на уплату взноса на капи-

¹ Там же. С. 269.

² Перфильев Ю. С. Выборы в Законодательное ... С. 276.

³ Лисина Я. Законодательному Собранию Иркутской ...

⁴ Сергей Фатеевич Брилка родился 14 марта 1954 г. в с. Анга Качукского района Иркутской области. В 1976 г. окончил Иркутской институт народного хозяйства, получив диплом по специальности «Финансы и кредит», в 2011 г. окончил Иркутский государственный технический университет по специальности «Промышленное и гражданское строительство». В 1977 г. начал трудиться инженером технического отдела института «Востсибгипрошахт». С 1978 по 1980 г. занимал ряд инженерных и хозяйственных должностей на советских предприятиях, в 1992–1997 гг. исполнял обязанности генерального директора АО «Иркутскжилстрой». В 1997–2003 гг. являлся заместителем губернатора Иркутской области по архитектуре, строительству, жилищной политике и делам Севера, с 2003 г. находился на руководящих должностях в коммерческих и государственных структурах. В 2014 г. избран секретарем регионального отделения партии «Единая Россия» в Иркутской области. В 2013–2018 гг. – депутат Заксобрания Иркутской области второго созыва, с 2015 по 2018 г. – председатель Заксобрания. Награжден орденом Дружбы, обладает званием заслуженного строителя Российской Федерации. См.: Брилка Сергей Фатеевич: член Совета Федерации РФ // Энциклопедия ТАСС. URL: https://tass.ru/encyclopedia/person/brilka-sergey-fateevich?ysclid=18uh1bakod829521425&utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru

(дата обращения: 20.09.2022).

⁵ Чем запомнилось Законодательное ...

тальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме», «О внесении изменений в Закон Иркутской области “О статусе детей Великой Отечественной войны, проживающих в Иркутской области, и мерах социальной поддержки граждан, которым присвоен статус детей Великой Отечественной войны, проживающих в Иркутской области”», «О ветеранах труда Иркутской области», «О социальной поддержке в Иркутской области семей, имеющих детей»¹. При Заксобрании был учрежден общественный совет и координационный межконфессиональный совет. 25 апреля 2018 г. региональным парламентом был проведен III Съезд депутатов представительных органов Иркутской области, в работе которого приняли участие более 360 делегатов².

Продуктивность правотворческой работы Заксобрании возростала с каждым его новым созывом, и его четвертый созыв показал настоящему выдающиеся результаты в деле законотворчества, приняв за пять лет своей работы 763 закона³. Заслуживает внимания не только объем, но и ширина охвата законодательной работы регионального парламента второго созыва: принятые им законы имели значение для развития правового регулирования во всех сферах общественной жизни населения области. Следует также отметить, что именно депутатами второго созыва было утверждено решение о переходе на трехлетнее бюджетное планирование, что свидетельствует об установлении в Иркутской области стабильной социально-экономической обстановки и создании механизмов среднесрочного развития региона.

Третий созыв Законодательного Собрания Иркутской области (2018 г. – настоящее время)

Заксобрание третьего созыва было сформировано по итогам выборов в единый день голосования 9 сентября 2018 г., в его состав вошли представители пяти политических партий: «Единой России», КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России», «Гражданской платформы». Выборы в Заксобрании отличались напряженной политической борьбой, о чем свидетельствует следующий факт: в связи с избирательной кампанией 2018 г. Областной суд Иркутской области рассмотрел 15 дел об отмене регистрации кандидатов по одномандатным избирательным округам⁴. Пред-

¹ Лисина Я. Законодательному Собранию ...

² История парламентаризма Иркутской ...

³ Лисина Я. Законодательному Собранию ...

⁴ Рымарев Д. С., Литвиненко А. Н. Оспаривание регистрации кандидатов в судебной практике по избирательным спорам (на примере избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва 9 сентября 2018 года) // Избирательное право. 2019. № 1 (39). С. 34.

ставители КПРФ на прошедших в сентябре 2018 г. выборах смогли получить наибольшее количество депутатских мандатов – 18, однако ключевое положение в Заксобрании благодаря успешному выдвижению из своих рядов председателя и руководителей пяти постоянных комиссий и комитетов получила партия «Единая Россия» (17 депутатских мандатов)¹.

Председателем Заксобрания 19 сентября 2018 г. был избран С. М. Сокол², его заместителями – К. Р. Алдаров и А. В. Ведерников. После ухода С. М. Сокола из Заксобрания на пост председателя был избран его заместитель – А. В. Ведерников³.

Заксобрание третьего созыва помимо ординарной правотворческой деятельности было вовлечено в противодействие целому ряду чрезвычайных событий и обстоятельств, среди которых были опустошительные лесные пожары, наводнение на севере области, пандемия коронавируса и влияние мирового экономического кризиса.

Весной 2019 г., сразу после того, как лесные пожары приобрели масштабный характер, Заксобрание отреагировало на обстановку принятием ряда необходимых мер. Так, на сессии 25 мая депутаты Заксобрания приняли решение о корректировке областного бюджета в пользу увеличения объема средств, предназначенных на борьбу с лесными пожарами, – на приобретение необходимой техники и оборудования дополни-

¹ Печенкин Н. М. Динамика общественно-политических ... С. 114.

² Сергей Михайлович Сокол родился 17 декабря 1970 г. в Севастополе. Окончил Московский государственный институт международных отношений МИД РФ, с 1992 по 1995 г. исполнял обязанности дипломата в Республике Эквадор. В 1995–1997 гг. – заместитель генерального директора АОЗТ «Нефтегазтехнология», а в 1997–2002 гг. – генеральный директор ОАО «Норильскгазпром». В 1999 г. – депутат Думы Таймырского автономного округа, в 2002–2008 гг. – вице-губернатор Красноярского края. В 2008–2009 гг. исполнял обязанности первого заместителя губернатора Иркутской области И. Э. Есиповского. После его гибели с 10 мая по 8 июня 2009 г. исполнял обязанности губернатора. Работал на различных должностях в государственной корпорации «Ростех», с 2017 г. занимал должность советника гендиректора «Ростеха»². В сентябре 2018 г. избран депутатом, а затем и председателем Законодательного Собрания Иркутской области. В марте 2020 г. получил мандат депутата Государственной Думы седьмого созыва от партии «Единая Россия», в связи с чем оставил пост председателя Заксобрания Иркутской области. В 2021 г. стал кандидатом в Госдуму по Хакасскому одномандатному округу, по итогам выборов одержал победу. Имеет ученую степень кандидата политических наук. См.: Лисина Я. Законодательному Собранию ... ; В Госдуму от Хакасии прошел Сергей Сокол. Рассказываем, что о нем известно. URL: <https://newkhakasiya.online/news/2021-09-20/v-gosdumu-ot-hakasii-proshel-sergey-sokol-rasskazyvaem-cto-o-nem-izvestno-1084393?ysclid=18uhemfd5n866409831> (дата обращения: 20.09.2022).

³ Александр Викторович Ведерников родился 10 мая 1969 г. в Иркутске, среднюю школу окончил в Якутии, высшее образование по специальности «Прикладная математика» получил в Иркутском государственном университете, куда поступил в 1986 г. Трудовую деятельность начал, находясь на должности программиста в вычислительном центре Иркутского областного управления Госбанка СССР. В дальнейшем занимал различные должности в ряде банковских структур, в 2004 г. был избран депутатом Законодательного Собрания Иркутской области четвертого созыва, в 2008 г. замещал должность заместителя председателя правительства Иркутской области. В 2010 г. был назначен заместителем губернатора Мурманской области. В сентябре 2018 г. избран депутатом Заксобрания, 17 марта 2020 г. избран его председателем. Лисина Я. Законодательное Собра-

тельно было направлено 292 млн руб. Был увеличен объем финансирования строительства пожарных депо в Иркутском районе.

Для реализации мер по противодействию угрозам лесных пожаров при Заксобрании была создана рабочая группа по решению проблем пожарной безопасности отдельных населенных пунктов¹. Заксобранние с целью создания повышения эффективности предпринимаемых правительством области мер по борьбе с пожарами осуществляло тесное взаимодействие с территориальным подразделением Росприроднадзора в Иркутской области и органами прокуратуры². В целях эффективного противодействия различным угрозам и вызовам, включая пандемию и угрозу пожаров, решением депутатов Заксобрании был увеличен резервный фонд Иркутской области – с 1,3 до 1,5 млрд руб.

Другим серьезным испытанием для региональных властей стало наводнение, произошедшее летом 2019 г. Масштаб разрушений от стихийного бедствия стал беспрецедентным для региона: 10 890 домов было подтоплено, 1393 строения уничтожены полностью, более 45 тыс. чел. признаны пострадавшими, 25 чел. погибли. Заксобранние активно включилось в борьбу с последствиями разгула стихии, стало одним из важнейших центров по руководству восстановлением нормальной жизни в зоне наводнения. По инициативе председателя Заксобрании С. М. Сокола в Тулуне был создан мобильный региональный штаб во главе с депутатом Заксобрании Виктором Побойкиным. Штаб выполнял функцию координации действий по помощи пострадавшим и ликвидации последствий наводнения.

С целью корректировки расходов областного бюджета в связи со стихийным бедствием Заксобранние оперативно провело внеочередную сессию. Были выделены бюджетные средства на восстановление инфраструктуры иных социально значимых объектов и жилья пострадавших. Жителям подтопленных территорий по решению Заксобрании был предоставлен ряд льгот: временное приостановление взимания платы за электроэнергию, освобождение от ряда налоговых платежей, устанавливались различные компенсации за потерянное имущество и т. д. Для школьников в зоне ЧС было введено бесплатное питание.

Заксобранние выделило из областного бюджета 26 млрд руб. на различные направления помощи пострадавшим. Депутаты проводили рабо-

¹ Дополнительные средства на борьбу с пожарами выделены из областного бюджета на сессии Законодательного Собрания. URL: <https://www.vsp.ru/2019/05/23/dopolnitelnye-sredstva-na-borbu-s-pozharami-vydeleny-iz-oblastnogo-byudzhetna-na-sessii-zakonodatel'nogo-sobraniya/?ysclid=18uhool235176140169> (дата обращения: 20.09.2022).

² Спикер ЗС о пожарах: Правительство Иркутской области вместо тушения переводит леса в категорию, по которым не надо принимать меры. URL: <https://irk.today/2019/08/14/spiker-zs-o-pozharah-pravitelstvo-irkutskoj-oblasti-vmesto-tusheniya-perevodit-lesa-v-kategorii-po-kotorym-ne-nado-prinimat-meri/?ysclid=18uiioi49y327870707> (дата обращения: 20.09.2022).

чие встречи с представителями муниципальных властей и рядовыми гражданами, проживающими в зоне стихийного бедствия.

Серьезным вызовом стала и пандемия коронавируса, в борьбе с которой депутаты Заксобрания вновь задействовали весь потенциал своей правотворческой и организационной деятельности. Для координации противодействия распространению коронавирусной инфекции и аккумуляции необходимой для этого информации с мест при Заксобрании был создан оперативный штаб. Был принят пакет так называемых коронавирусных законов, в том числе содержащий нормы о дополнительных выплатах медикам, о снижении на 50 % транспортного налога для предпринимателей в I, III и IV кварталах 2020 г.

Депутаты третьего созыва внесли существенный вклад в развитие социального законодательства и расширение реализуемых в регионе мер социальной поддержки, что на фоне разворачивающегося мирового экономического кризиса, безусловно, имеет большое значение для поддержания социально-экономической стабильности в регионе.

Так, решением Заксобрания было продлено на пять лет – до 31 декабря 2026 г. – действие закона «О дополнительной мере социальной поддержки семей, имеющих детей, в Иркутской области», на основании норм которого единовременную выплату в размере 103 тыс. руб. смогли получить семьи, чей среднедушевой доход ниже двукратной величины регионального прожиточного минимума.

Также депутатами Заксобрания был увеличен размер прожиточного минимума пенсионеров, введена региональная социальная доплата, предусмотрены иные меры социальной поддержки населения. В 2020 г. в преддверии юбилея Дня Победы региональный парламент назначил проведение ежегодных выплат в размере 5 тыс. руб. лицам, имеющим статус «дети войны». К 9 мая 2020 г. такую выплату получили 125,5 тысячи жителей области¹.

Представляется возможным заявить, что данный созыв Заксобрания однозначно войдет в историю как высокопрофессиональный и ответственный коллектив депутатов, работавших в крайне непростых и даже чрезвычайных условиях.

Масштабные лесные пожары, разрушительное наводнение в ряде районов области, пандемия коронавируса, мировой экономический кризис, досрочное прекращение полномочий главы региона – все это стало проверкой на прочность всей системы органов государственной власти Иркутской области, в том числе и Заксобрания. Депутаты третьего созыва Заксобрания в целом достойно преодолели выпавшие на их долю испытания, сделали все возможное в рамках своей компетенции для благо-

¹ Лисина Я. Законодательное Собрание ...

получного разрешения каждой проблемы. Кризисные обстоятельства и чрезвычайные ситуации позволили в полной мере ощутить, что работа всех предыдущих созывов Законодательного Собрания Иркутской области по формированию обширной, высококачественной и современной региональной правовой системы не прошла даром.

Законодательное Собрание Иркутской области менее чем за тридцатилетний период своего существования зарекомендовало себя в качестве функциональной и динамично развивающейся структуры, показало примеры эффективной работы в целом комплексе различных социально значимых направлений.

Как представительный орган Заксобрание значительную часть своего исторического пути находилось на высоте положения, демонстрировало образцовую работу по формированию законодательства регионального уровня. Модельный, образцовый характер носит, в частности, нормативная база деятельности самого Заксобрания, нормы которой отличаются высокой степенью проработанности, детальности и обстоятельности регулирования.

Заксобрание имеет широкие полномочия, рамки которых определены Конституцией и федеральным законодательством, однако Заксобрание никогда не относилось к набору своих функций с чисто формальной стороны. Депутаты всегда находились в гуще важнейших событий в жизни региона, при помощи той или иной формы реализации полномочий Заксобрания вносили свою лепту в преодоление всякого рода возникающих трудностей.

Деятельность Заксобрания с каждым новым созывом становилась все более разноплановой, а ее охват расширялся. Росла и эффективность законотворчества, что выражалось в постоянном обновлении областного законодательства и принятии все большего и большего количества новых законов.

Заксобрание обладает гибкой и функциональной структурой: годы работы над самыми значимыми проблемами региона позволили сформировать наиболее оптимальный состав постоянных комитетов и комиссий Собрания. Реакцией Заксобрания на всякого рода чрезвычайные обстоятельства является оперативное формирование временных органов и объединений, работа которых призвана консолидировать усилия региональных властей и органов местного самоуправления для решения поставленных задач.

При реализации широкого спектра направлений своей деятельности Заксобрание успешно осуществляет различные формы взаимодействия на международном, федеральном, межрегиональном, региональном и муни-

ципальном уровнях. Формы и виды такого взаимодействия при их строгой регламентации федеральными и областными законами, как правило, обладают высокой вариативностью, что позволяет использовать адресный, индивидуальный подход к выбору той или иной формы взаимодействия для достижения положительного результата деятельности.

Вместе с тем не следует думать, что деятельность Заксобраний вовсе лишена каких бы то ни было недостатков, что оно никогда не становилось заслуженно объектом критики как со стороны специалистов различного профиля, так и со стороны общественности. Общая картина истории и действительного положения вещей, связанного с деятельностью Заксобраний, будет неполной, если негативные оценки и критика в его адрес будут вынесены за рамки исследования.

Оставив в стороне острые политические оценки, без которых не обходится деятельность ни одного представительного органа, можно отметить некоторые имеющие под собой основания критические замечания в адрес регионального парламента Иркутской области¹.

Так, например, на протяжении всей истории Заксобраний отмечается наличие в его составе влиятельного ядра, состоящего из представителей крупного бизнеса, крупных предприятий региона. По мнению некоторых авторов, такое положение вещей указывает на наличие лоббистской составляющей в деятельности Заксобраний².

Также следует упомянуть высокую стоимость избирательных кампаний в Заксобрании, высокий избирательный залог³, что негативно влияет на степень доступности механизмов парламентского представительства широким слоям населения области. Сама деятельность Заксобраний и его аппарата с каждым годом требует затрат все больших и больших объемов бюджетных средств, что не может не вызывать вопросов с учетом кризисного состояния мировой и российской экономики.

Неоднозначно в условиях проведения демократических выборов при напряженной политической борьбе выглядит высокий показатель стабильности персонального состава Заксобраний. По состоянию на 2018 г. полномочия депутатов Заксобраний всех созывов суммарно исполняли 227 чел., из которых два человека избирались членами регионального парламента шесть раз, трое становились депутатами пяти созывов, пятеро – депутатами четырех созывов, 13 чел. избирались в Заксобранние по три раза, и 49 избирались дважды⁴.

¹ Волосов Е. Н. Трансформация технократической элиты Иркутской области в 1990–2000-е годы // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Культура, история, философия, право. 2018. № 2.

² Волосов Е. Н. Трансформация технократической ... С. 103.

³ Перфильев Ю. С. Выборы в Законодательное Собрание Иркутской области 2013 г. // Политическая концептуология: журнал междисциплинарных исследований. 2018. № 4. С. 268.

⁴ Лисина Я. Законодательному Собранию ...

Существует и ряд направлений, в сфере которых деятельность депутатов Заксобраний (вне зависимости от того, о каком именно созыве идет речь) не может быть названа удовлетворительной. Речь идет о региональной экологии и состоянии оз. Байкал, общественном транспорте, незаконной рубке лесов, росте цен, о проблемах в сфере здравоохранения¹ и некоторых других направлениях.

Указанные проблемы ни в коем случае не умаляют значение той работы, которую проводило и проводит Заксобрание, и являются скорее перечнем задач, с которыми региональному парламенту так или иначе придется справиться в скором или отдаленном будущем.

Стоит согласиться с мнением авторов, отмечающих следующее обстоятельство: при всех недостатках регионального парламентаризма в России альтернативы ему в рамках существующей модели государственного устройства современная политическая и юридическая наука предложить не может².

В связи с этим можно быть уверенным, что Законодательное Собрание Иркутской области сохранит традиции и накопленный опыт эффективного и своевременного реагирования на меняющиеся социально-экономические и политические реалии, а его депутаты и впредь будут прилагать все усилия для обеспечения стабильности в регионе и укрепления гарантий относительно высокого уровня жизни населения нашего региона.

2.3. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

Сущность и правовая природа местного самоуправления в Иркутской области

Суть местного самоуправления (МСУ) традиционно заключается в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия³. Но потребность в таком праве возникает только после признания того, что наряду с личным интересом каждого человека (индивида) существует коллективный интерес местного сообщества, в котором индивид проживает, – обеспечение благоприятных условий совместного проживания на общей территории. Сложность реа-

¹ Печенкин Н. М. Динамика общественно-политических ... С. 114.

² Шишкин С. И., Лаврик М. А. Кризис регионального ... С. 33.

³ Бабун Р. В. О современном состоянии местного самоуправления в России // Местное право. 2016. № 6. С. 9.

лизации местного самоуправления заключается в определении конкретных параметров этих «благоприятных условий», источников и способов их обеспечения. С целью реализации общих интересов жителей в населенных пунктах объективно формируются местные сообщества. Именно они обеспечивают развитие местного самоуправления «снизу», мотивацией которого является поиск эффективных форм решения вопросов местного значения.

В Российской Федерации как демократическом государстве признается и гарантируется местное самоуправление. Однако формирование системы местного самоуправления России в целом и Иркутской области в частности происходило «сверху».

Правовой институт «местное самоуправление» в современной России был впервые зафиксирован в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», до этого в СССР местные органы считались низовыми органами вертикали государственной власти. Но во многом, по мнению экспертов, Закон 1991 г. представлял собой скорее демонстрацию намерений, а авторы этого закона были еще во многом ориентированы на прежнюю советскую систему организации местных советов. Прорывными стали следующие нормы:

1) территориальная обособленность местного самоуправления от государственной власти (областной и краевой уровни власти не включались в систему местного самоуправления);

2) декларация системы местного самоуправления, включение в нее наряду с органами местного самоуправления форм непосредственной демократии местного самоуправления, а также органов территориального общественного самоуправления.

Второй этап развития местного самоуправления в России связан с Конституцией РФ 1993 г. и Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот закон также во многом являлся рамочным. Законодатели рассчитывали на то, что на местах в субъектах РФ и муниципальных образованиях рамочное в своей основе федеральное законодательство будет стимулировать процессы саморегулирования и поиск с учетом местной специфики лучших решений для устройства муниципальной власти.

В Иркутской области право на местное самоуправление было закреплено в п. 1 ст. 6 Устава Иркутской области: «Народ осуществляет свою власть в Иркутской области непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области». Был принят Закон Иркутской области от 15 декабря 1997 г. № 44-оз «О местном самоуправлении в Ир-

кутской области», который составил институциональную основу для формирования региональной системы местного самоуправления.

Но уже в октябре 2003 г. Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) был дан старт новой реформе местного самоуправления. В ходе реализации положений закона была установлена единообразная для всех субъектов РФ территориальная организация местного самоуправления, определены и утверждены границы муниципалитетов, региональное законодательство приведено в соответствие с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ, определены и закреплены за муниципалитетами доходные источники бюджетов, приняты уставы муниципалитетов, проведены выборы в органы местного самоуправления. Это привело к отмене существующих региональных правовых актов Иркутской области, касающихся местного самоуправления.

Рассмотрим, как интерпретируется понятие «местное самоуправление» в федеральном и региональном законодательстве Иркутской области за период с 1991 г. по настоящее время, и сравним его с понятием, закрепленным Европейской хартией местного самоуправления (ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ) (табл. 2.1).

Принципиальным отличием определения Европейской хартией местного самоуправления от определений, используемых в российском законодательстве, является то, что местное самоуправление понимается не только как право, но и как *реальная способность* органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Современная проблема местного самоуправления в Российской Федерации заключается именно в ограниченности этой способности. Прежде всего, по причине финансовой зависимости от трансферов бюджетов других уровней. На нижний уровень публичной власти было передано решение большинства вопросов жизнеобеспечения граждан, но при этом практически не обеспеченных источниками финансирования.

Конституционно-правовым статусом и предназначением местного самоуправления, ориентированного прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории компактного проживания населения и вместе с тем призванного обеспечить ее социально-экономическое развитие в качестве элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта РФ¹. Однако на практике деятельность органов местного самоуправления сводится к решению вопросов местного значения в условиях крайнего дефицита бюджетных средств.

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 дек. 2012 года № 32-П

Таблица 2.1

Определения понятия «местное самоуправление»
в различных нормативных правовых актах

Нормативный правовой акт	Понятие «местное самоуправление»
Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г., ETS № 122)	Право и <i>реальная способность</i> органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения
Статья 1 Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» (утр. силу 01.01.2009)	Система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, Конституции РФ и законов РФ, конституций и законов республик в составе Российской Федерации
Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утр. силу 01.01.2009)	Признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций
Закон Иркутской области от 15 декабря 1997 г. № 44-оз «О местном самоуправлении в Иркутской области» (утр. силу 01.01.2006)	Признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ деятельность населения по самостоятельному и под свою ответственность решению вопросов местного значения Местное самоуправление осуществляется, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций в целях наиболее полного и эффективного социально-экономического развития соответствующих территорий
Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. 26.05.2021)	Форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций

Как уже отмечалось, реальное местное самоуправление должно быть основано на самоорганизации жителей. Население Иркутской области на сегодняшний момент не стало активным участником и инициатором преобразований, осуществляемых на муниципальном уровне, вовлеченность в институты местного самоуправления остается достаточно низкой.

Как отмечал в своей работе В. И. Васильев, «... в большинстве крупных современных российских городов самоорганизация граждан для решения местных вопросов отсутствует и ее заменяет самоуправление му-

ниципальных чиновников»¹. Это во многом обусловлено традиционным противопоставлением в России народа и государства.

Жителями не всегда правильно воспринимается обязанность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения в соответствии со ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ. А это порождает потребительское отношение к работе органов местного самоуправления, попытки переложить всю ответственность за ситуацию в муниципалитете исключительно на органы местного самоуправления².

В свою очередь, неудовлетворенность деятельностью органов местного самоуправления порождает низкий уровень доверия местной общественности, проявляющийся в низкой явке на муниципальные выборы и протестными настроениями.

Население муниципальных образований Иркутской области в полной мере демонстрировало силу протестных настроений. Наиболее показательными на местных выборах являются следующие примеры:

- 14 марта 2010 г. при поддержке КПРФ избран на пост мэра г. Иркутска В. И. Кондрашов, набрав более 62 % голосов. Основным оппонентом был кандидат от партии «Единая Россия» С. В. Серебренников (бывший мэр г. Братска, на момент выборов вице-мэр г. Иркутска), он получил 27 % голосов избирателей. Однако уже в феврале 2011 г. В. И. Кондрашов стал членом партии «Единая Россия»;

- 25 марта 2019 г. в Усть-Илимске состоялись досрочные выборы градоначальника. Победу на выборах одержала А. И. Щёкина (домохозяйка) с результатом в 43,85 % голосов. Ее основным соперником выступил единоросс Сергей Зацепин (глава городской думы), получивший 37,34 % голосов. Среди причин, возможно повлиявших на победу Щёкиной, политологами назывались именно протестные настроения избирателей, сложившиеся после выбытия двух кандидатов Анатолия Дубаса (экспедит депутат областного парламента и мэр Усть-Илимска в 1990-х гг.) и Наиля Гарипова. Также политологи отмечают положительный результат от заявления Щёкиной о назначении Дубаса первым заместителем мэра в случае ее победы на выборах.

Эти случаи во многом можно оценивать именно как реакцию на установление системы местного самоуправления «сверху» без учета мнения и воли местных сообществ.

При этом одним из ключевых для понимания местного самоуправления как конституционной ценности является Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П. В этом решении подчер-

¹ Васильев В. И. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра // Местное право. 2014. № 6. С. 5.

² Гретченко А. Ключевые проблемы местного самоуправления в России // Федерализм. 2017. № 3. С. 93.

кивалось, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не волеизъявления населения муниципального образования. Это, в частности, означает невозможность отказа от местного самоуправления (равно как и запрета, ликвидации местного самоуправления), поскольку местное самоуправление является одной из основ конституционного строя.

Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно – выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего, с органами государственной власти субъектов РФ.

«Если право на участие в осуществлении местного самоуправления путем участия в референдуме, выборах, других формах прямого волеизъявления имеет в своей основе индивидуальный характер, то право на осуществление местного самоуправления, в том числе путем создания в пределах соответствующей территории муниципального образования, определения структуры органов местного самоуправления муниципального образования, может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе»¹.

В рамках системы местного самоуправления в Иркутской области развивается межмуниципальное сотрудничество. В апреле 1996 г. Управлением юстиции администрации Иркутской области была зарегистрирована некоммерческая общественная организация «Ассоциация мэров городов и районов Иркутской области», учредителями которой стали подписавшие учредительный договор 12 из 37 мэров городов и районов Иркутской области: Иркутска, Ангарска, Шелехова, Братска, Нижнеудинска, Саянска, Усть-Кутского и Иркутского районов и др. В марте 2003 г. состоялась государственная регистрация некоммерческой организации «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области» (далее – Ассоциация), созданной в результате преобразования некоммерческой общественной организации «Ассоциация мэров городов и районов Иркутской области». Решением совета Ассоциации образована исполнительная дирекция. В состав преобразованной Ассоциации вошли все 37 муниципальных образований Иркутской области.

¹Определения Конституционного Суда РФ от 6 окт. 2015 г. № 2004-О, от 29 сент. 2015 г. № 2003-О, от 29 сент. 2015 г. № 2002-О // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

В октябре 2006 г. в связи с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ на общем собрании Ассоциации в Устав были внесены дополнения и Ассоциация приобретает статус Совета муниципальных образований Иркутской области. По состоянию на 1 января 2021 г. членами НО «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области» являются: 8 из 9 городских округов, 28 из 32 муниципальных районов, 290 поселений Иркутской области. Всего 326 из 454 муниципальных образований.

Система местного самоуправления в постсоветской России с момента его возрождения находится в состоянии непрерывного реформирования, поиска оптимальной модели, которая позволила бы учесть исторические, культурные, социальные, экономические и др. особенности не только Российского государства, но и его регионов.

В 2020 г. Президентом РФ были инициированы масштабные изменения российской Конституции, которые коснулись в том числе и главы, посвященной местному самоуправлению. Ключевые поправки:

- ст. 132 Конституции была дополнена ч. 3, предусматривающей, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Важно отметить, что единая система публичной власти, частью которой объявляются органы местного самоуправления, не равнозначна системе органов государственной власти, в которую они по-прежнему не входят;

- в ст. 133 закрепляются гарантии МСУ на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения муниципальными органами во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение. Ранее в Конституции речь шла только о компенсациях за дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти.

Наиболее обсуждаемым стал п. 1.1 ст. 131: «Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». Мера и степень «такого участия» должны быть раскрыты в дополнительных нормативных правовых актах. Именно эта статья расценивается экспертами как посягательство на самостоятельность и автономность местного самоуправления. На настоящий момент невозможно дать однозначную оценку, так как практического механизма реализации этой конституционной нормы пока не разработано.

Остальные поправки не привносят в Конституцию ничего существенно нового. Тем не менее реформирование системы местного самоуправления Российской Федерации продолжается.

Трансформация системы муниципальных образований Иркутской области

Для характеристики самоуправляемой территории был введен термин «муниципальное образование». Впервые он появился в ч. 1 Гражданского кодекса РФ¹ для обозначения населенной территориальной единицы как субъекта отношений, регулируемых гражданским законодательством. Эта норма сохраняет свою юридическую силу до настоящего времени, муниципальное образование есть публично-правовое образование, наделенное публичными властными полномочиями и выступающее в гражданском обороте в качестве особого субъекта.

А вот обозначение муниципального образования как территориальной единицы, в рамках которой осуществляется местное самоуправление, появилось со вступлением в силу Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Под муниципальным образованием понимались городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная законодательством, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления².

Именно это определение практически повторяет Закон Иркутской области от 15 декабря 1997 г. № 44-оз «О местном самоуправлении в Иркутской области»: *муниципальное образование* – городское, сельское поселение, иная территория, предусмотренная законодательством, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления³.

Таким образом, основными признаками муниципальных образований Иркутской области в рамках Закона Иркутской области № 44-оз были: населенная территория, устав, муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Законом Иркутской области от 18 мая 1996 г. № 32-оз «О государственной регистрации уставов муниципальных образований в Иркутской области» (утр. силу 01.01.2005) был установлен порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Принятый в 2003 г. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ (ст. 1. п. 1) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

³ О местном самоуправлении в Иркутской области : закон Иркутской области от 15 дек. 1997 г. № 44-оз Ст. 6 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

являющийся концептуальной основой современной системы местного самоуправления в Российской Федерации, четких критериев определения «муниципальное образование» уже не содержит. Нет их и в региональном законодательстве Иркутской области. Определение муниципального образования приводится в следующем виде: «Муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения»¹, что, по сути, является перечислением видов муниципальных образований.

До Федерального закона № 131-ФЗ закрепления видового разнообразия муниципальных образований не было. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ограничивается перечислением того, что может быть муниципальным образованием – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная законодательством, но в законе не даются их определения и существенные характеристики. Статья 12 Федерального закона № 154-ФЗ уточняет, что «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муниципальных образований – городов, поселков, станций, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований – устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

В 1993–1994 гг. формирование органов местного самоуправления осуществлялось в границах административных территориальных единиц субъектов РФ. Это была так называемая одноуровневая система местного самоуправления. Подчинение одного муниципального образования другому не допускалось, а территориальные основы местного самоуправления регулировали преимущественно законы субъектов Федерации.

На этой основе Закон Иркутской области № 44-оз определил, что муниципальное образование – городское, сельское поселение, иная территория, определенная законом, в границах нескольких городских и сельских поселений Иркутской области, объединенных общей территорией, но может создаваться единое муниципальное образование – объединение поселений (район, сельсовет, сельский округ, город с прилегающими поселениями и др.) в целях более эффективного осуществления

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ Ст. 2 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

местного самоуправления и с учетом мнения населения каждого из входящих в муниципальное образование поселений.

По состоянию на 1 января 2002 г. на территории Иркутской области было 37 муниципальных образований:

А. Городские муниципальные образования:

1. Муниципальное образование город Братск.
2. Зиминское городское муниципальное образование.
3. Муниципальное образование город Иркутск.
4. Муниципальное образование город Нижнеудинск.
5. Муниципальное образование город Саянск.
6. Муниципальное образование город Тайшет.
7. Муниципальное образование город Тулун.
8. Муниципальное образование город Усть-Илимск.
9. Муниципальное образование город Усолье-Сибирское.
10. Черемховское городское муниципальное образование.

Б. Районные муниципальные образования:

11. Ангарское муниципальное образование.
12. Муниципальное образование Балаганский район.
13. Муниципальное образование Братский район.
14. Муниципальное образование города Бодайбо и района.
15. Муниципальное образование Жигаловский район.
16. Муниципальное образование Заларинский район.
17. Зиминское районное муниципальное образование.
18. Иркутское районное муниципальное образование.
19. Муниципальное образование Казачинско-Ленский район.
20. Муниципальное образование Катангский район.
21. Муниципальное образование Качугский район.
22. Муниципальное образование Киренский район.
23. Муниципальное образование Куйтунский район.
24. Муниципальное образование Мамско-Чуйский район.
25. Муниципальное образование Нижнеилимский район.
26. Муниципальное образование Нижнеудинский район.
27. Ольхонское районное муниципальное образование.
28. Муниципальное образование Слюдянский район.
29. Муниципальное образование Тайшетский район.
30. Муниципальное образование Тулунский район.
31. Усольское районное муниципальное образование.
32. Муниципальное образование Усть-Илимский район.
33. Усть-Кутское муниципальное образование.
34. Муниципальное образование Усть-Удинский район.
35. Черемховское районное муниципальное образование.
36. Чунское районное муниципальное образование.
37. Шелеховское муниципальное образование.

Федеральный закон № 131-ФЗ 2003 г. ввел новую двухуровневую систему муниципальных образований, разделил муниципальные образования на пять типов: городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения. По принятому закону процесс разграничения территорий субъектов РФ на муниципалитеты должен был завершиться к марту 2005 г.

Реформа местного самоуправления на территории Иркутской области проводилась в соответствии с утвержденным распоряжением губернатора от 1 марта 2004 г. № 96-р Планом мероприятий по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Была создана областная комиссия по реализации в регионе реформы местного самоуправления.

Во исполнение Федерального закона № 131-ФЗ Заксобранье в декабре 2004 г. приняло 35 законов о границах и статусе муниципальных образований региона, которыми установлены статус и границы 392 муниципальных образований – 9 городских округов, 27 муниципальных районов, 67 городских и 289 сельских поселений.

В соответствии с законом при определении границ и статуса необходимо было учитывать плотность населения. Например, в состав одного сельского поселения по закону должен входить один сельский населенный пункт с численностью более 1 тыс. чел. или несколько сельских пунктов, в каждом из которых проживает менее 1 тыс. чел. Постановлением Правительства РФ установлен перечень территорий с низкой плотностью населения. В Иркутской области было выделено 15 таких муниципальных образований (районов).

Формирование территориальной структуры муниципалитетов, как и во многих других регионах, носило весьма субъективный характер. На начало 2008 г. было создано уже 474 муниципальных образования: 9 городских округов, 33 муниципальных района, 67 городских поселений и 365 сельских поселений.

По состоянию на 1 января 2021 г. в Иркутской области число муниципальных образований сократилось до 454 (табл. 2.2).

Таблица 2.2

Муниципальные образования Иркутской области
(по состоянию на 1 января отчетного года), 2006–2022 гг.

Территории	2006 г.	2008 г.	2015 г.	2018 г.	2021 г.	2022 г.
Городские округа	9	9	10	10	10	10
Муниципальные районы	27	33	32	32	32	32
Городские поселения	67	67	63	63	58	58
Сельские поселения	365	365	363	359	354	354
Всего	468	474	468	464	454	454

Основные причины – нарастание процессов депопуляции территорий и сжатие экономического пространства. Активное население, особенно молодежь в возрасте 15–24 лет, из-за отсутствия перспектив и возможностей для самореализации уезжает в областной центр, а то и за пределы области – в крупные города России. Каждый год без жителей остается значительное число малых населенных пунктов, причем не только в северных периферийных районах региона.

Федеральный закон № 131-ФЗ определил, что сельское поселение – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, деревень и других сельских населенных пунктов).

Например, в состав Шарагайского муниципального образования Балаганского района Иркутской области входят земли всего одного населенного пункта – с. Шарагай (расположено в 34 км к северу от районного центра пос. Балаганска, численность населения по состоянию на 1 января 2010 г. составляла 547 чел.¹). В состав Максимовского муниципального образования Иркутского района также входит только одно сельское поселение – с. Максимовщина (расположено в 10 км к западу от областного центра – г. Иркутска, численность населения по состоянию на 1 января 2010 г. составляла 1682 чел.²). В состав Жуинского сельского поселения Бодайбинского района входят два населенных пункта – с. Большой Патом (52 чел.), пос. Перевоз (842 чел.)³.

В состав Парфеновского муниципального образования Черемховского района (административный центр – пос. Парфеново, численность населения – 2108 чел.⁴) входят земли таких 17 населенных пунктов, как: деревни Гавриловская; Герасимова; Гымыль; Жернакова; Исакова; Малая Ленская; Мотова; Русская Аларь; Савинская; Сарапулова; Средняя; Сутупова; Топка; Тюмень; Хорьки; заимка Тарбажи; с. Парфеново. А в состав территории Верхоленского муниципального образования Качугского района (административный центр – с. Верхоленск, численность населения – 873 чел.⁵) входят земли таких 12 сельских населенных пунктов, как деревни Алексеевка; Большедворова; Картухай; Куницына; Ремизова; Толмачева; Тюменцева; Хабардина; Челпанова; Шишкина; села Верхоленск; Козлово.

¹ Том 1. Численность и размещение населения. 11. Численность населения России, федеральных округов, субъектов Российской Федерации, городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений // Итоги Всероссийской переписи населения. 2012.

² Том 1. Численность и размещение населения ...

³ Численность населения по муниципальным образованиям на 1 января 2012 года : стат. бюл. / Иркутскстат. Иркутск, 2012. 81 с.

⁴ Том 1. Численность и размещение населения ...

⁵ Там же.

При этом в состав Маритуйского муниципального образования Слюдянского района с численностью 68 чел. (это одно из самых малонаселенных сельских поселений Иркутской области) входят 8 населенных пунктов – с. Маритуй, поселки Баклань, Половинная, Пономаревка, Пыловка, Уланово, Шаражалгай, Шумиха.

Крупнейшим сельским поселением Иркутской области является Хомотовское сельское поселение Иркутского района с численностью 20 271 чел. (20 км от областного центра г. Иркутска).

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ городское поселение – это город или поселок. Так, территория г. Вихоревки (20 833 чел.¹) в Братском районе образует Вихоревское муниципальное образование. Рабочий поселок Балахнинский с численностью населения 1021 чел.² – Балахнинское муниципальное образование со статусом «городское поселение Бодайбинского района». Ульканское муниципальное образование со статусом городского поселения в Казачинско-Ленском районе (численность населения – 5013 чел.³) включает три населенных пункта: с. Тарасово, пгт Улькан, д. Юхту).

Луговское городское поселение Мамско-Чуйского района является самым малочисленным по состоянию на 1 января 2021 г. из городских поселений Иркутской области, численность постоянного населения – 367 чел., в его состав входят два населенных пункта: пгт Луговский, пос. Слюдянка.

Кунерминское городское поселение Казачинско-Ленского района постоянного населения вообще не имеет (в России всего два таких муниципальных образования, еще одно – пос. Крутоборка в Республике Коми). В поселке расположена одноименная станция Байкало-Амурской железнодорожной магистрали.

Крупнейшим городским поселением Иркутской области является г. Шелехов с численностью 48 423 чел.

Городской округ – это один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах.

59 % населения Иркутской области проживают в 10 городских округах. Динамика численности населения городов, которые стали основой для образования городских округов Иркутской области за 1991–2021 гг., представлена в табл. 2.3.

¹ Том 1. Численность и размещение населения ...

² Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2017 года // Росстат : офиц. сайт. 2017. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 15.06.2021).

³ Там же.

Таблица 2.3

Численность населения городов, которые стали основой для образования городских округов Иркутской области, 1991–2021 гг.

Городские округа	1991 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2020 г.	2021 г.
Иркутская область	2795	2748,1	2644,0	2545,3	2428,8	2414,9	2391,2	2375,0
Ангарское городское МО	Образован в 2014 г.					239,6	236,9	235,1
МО г. Братска	289	285	277,6	256,6	246,3	236,3	226,3	225,0
Зиминское городское МО	39,4	37,3	35,9	34,4	32,5	31,4	30,5	30,3
г. Иркутск	641	581	593,7	582,5	587,9	620,0	623,6	617,5
г. Саянск	45,3	47,5	46,5	43,7	40,8	38,9	38,8	38,9
г. Свирск	19,5	19,8	18,6	15	13,7	13,1	12,8	12,7
г. Тулун	53,8	53,7	53,2	50,1	44,6	42,0	39,7	38,5
МО г. Усолье-Сибирское	107	106	103,5	88,1	83,3	79,4	76,0	75,1
г. Усть-Илимск	112	111	105,2	99,8	86,6	83,0	80,4	79,7
г. Черемхово	73,5	71,9	69,1	57	52,6	51,4	50,2	49,9

Во всех городских округах Иркутской области численность населения к 2021 г. сократилась по сравнению с численностью населения городов, их образующих, в 1991 г. Наиболее снизилась людность городов Черемхово и Свирска.

По сравнению с другими регионами в Иркутской области даже достаточно крупные города не получили статус городского округа. Если в Тюменской области все города превратились в городские округа, то в Иркутской области из 21 города статус городского округа получили только 9. Не стал городским округом г. Ангарск (статус городского округа только с 2014 г.), занимающий второе место в области по численности населения (225,7 тыс. чел.) после Иркутска, а также города Шелехов (48,1 тыс. чел.), Усть-Кут (41,6 тыс. чел.), Нижнеудинск (33,9 тыс. чел.). Все они вошли в состав муниципальных районов в статусе городских поселений.

Все городские округа Иркутской области образованы по принципу «в составе один населенный пункт», кроме Ангарского городского округа. До 2014 г. Ангарск был включен в Ангарский муниципальный район вместе с тремя поселками – Мегетом, Одинском и Савватеевкой, население которых составляло не более 5 % от суммарной численности населения района. При этом городом управляли две администрации (районная и городская). Проблема была решена только в 2014 г. путем преобразования всего Ангарского муниципального района в городской округ Ангарское городское муниципальное образование¹, в состав которого вошли 14 населенных пунктов.

¹ О преобразовании муниципальных образований Ангарского района Иркутской области: закон Иркут. области от 10 дек. 2014 г. № 149-ОЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

Муниципальный район – это несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией. Основные параметры муниципальных районов Иркутской области по состоянию на 1 января 2020 г. представлены в табл. 2.4.

Крупнейшим по площади территории является Катангский район – 139 163,12 км², этот же район имеет самую низкую плотность населения – 0,02 чел. на тыс. км². Самую маленькую площадь занимает Шелеховский район – 1983,81 км², при этом плотность населения составляет 34,48 чел. на тыс. км², что является наибольшим показателем среди муниципальных районов Иркутской области.

Лидером по числу муниципальных образований поселенческого уровня является Тайшетский район – 6 городских поселений, 22 сельских поселения. На территории Мамско-Чуйского района образованы только три сельских поселения, в Катанском районе – 4.

Поправки, внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ в мае 2014 г.¹ и мае 2019 г.², расширили список видов муниципальных образований Российской Федерации (рис. 2.1). Появились такие новые виды, как городской округ с внутригородским делением, внутригородской район и муниципальный округ. Но на территории Иркутской области, да и на территории всего Сибирского федерального округа, таких муниципальных образований нет.



Рис. 2.1. Виды муниципальных образований в Российской Федерации

¹ О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

Таблица 2.4

Основные параметры муниципальных образований Иркутской области (муниципальные районы) по состоянию на 1 января 2020 г.¹

Муниципальный район	Административный центр	Численность населения, тыс. чел.	Площадь, га	Плотность населения, чел./тыс. км ²	Число населенных пунктов	Число городских поселений	Число сельских поселений	Межселенные территории		
								Число населенных пунктов	Площадь территории, га	Уд. вес в общей территории, %
Балаганский район	пос. Балаганск	8,3	634 722	1,31	10	–	7	–	–	–
МО г. Бодайбо и район	г. Бодайбо	17,6	9 217 107	0,19	13	5	1	–	–	–
Братский район	г. Братск (в состав района не входит)	49,8	3 083 792	1,61	59	1	23	2	146 169,2	4,7
Жигаловский район	пгт Жигалово	8,3	2 182 358	0,38	37	1	9	2	673 563	30,9
Заларинский район	пгт Залари	27,5	761 746	3,61	71	2	13	–	–	–
Зиминский район	г. Зима	12,5	701 939	1,78	50	–	11	–	–	–
Иркутское районное МО	г. Иркутск (в состав района не входит)	136,9	1 168 816	11,71	85	3	18	–	–	–
Казачинско-Ленский район	с. Казачинское	16,4	3 327 578	0,49	23	3	6	1	3 057 008	91,87
Каганский район	с. Ербогачен	3,3	13 916 312	0,02	15	–	4	–	–	–
Качугский район	раб. пос. Качуг	16,8	3 139 541	0,54	77	1	13	–	–	–
Киренский район	г. Киренск	17,1	4 390 469	0,39	44	2	7	1	480 764	10,95
Куйтунский район	раб. пос. Куйтун	27,4	1 114 676	2,46	67	1	19	–	–	–
МО Мамско-Чуйского района	раб. пос. Мама	3,7	4 313 417	0,09	10	3	–	1	1 410 524	32,7
Нижнеилимский район	г. Железногорск-Илимский	46,6	1 887 900	2,47	30	8	9	5	1 492 896	79,1

¹ Составлено автором по данным Росстата.

Муниципальный район	Административный центр	Численность населения, тыс. чел.	Площадь, га	Плотность населения, чел./кв. км	Число населенных пунктов	Число городских поселений	Число сельских поселений	Межселенные территории		
								Число населенных пунктов	Площадь территории, га	Уд. вес в общей территории МО, %
Нижнеудинский район	г. Нижнеудинск	61,8	4 997 771	1,24	88	5	18	—	—	—
	с. Еланцы	9,9	1 589 502	0,62	41	—	—	—	—	—
	с. Слободянка	39,1	630 111	6,21	31	3	5	—	—	—
	г. Тайшет	71,8	2 772 301	2,59	85	6	22	2	310 686	11,2
Тулуновский район	г. Тулун (в состав района не входит)	24,5	1 387 020	1,77	86	—	24	—	—	—
Усольское районное МО	раб. пос. Белореченский	49,4	625 163	7,90	46	5	7	—	—	—
Усть-Илимский район	г. Усть-Илимск (в состав района не входит)	14,4	3 659 605	0,39	14	1	7	2	3 333 321	91,1
Усть-Кутское МО	г. Усть-Кут	47,9	3 460 422	1,38	21	3	4	5	994 122	28,7
Усть-Удинский район	раб. пос. Усть-Уда	13,2	2 061 886	0,64	25	0	14	—	—	—
Черемховское районное МО	г. Черемхово (в состав района не входит)	27,9	989 152	2,82	101	1	17	—	—	—
Чунское районное МО	пос. Чунский	31,8	2 803 608	1,13	39	3	8	—	—	—
Шелеховский район	г. Шелехов	68,4	1 983 381	34,48	26	1	5	—	—	—
	пос. Кутулик	20,4	265 101	7,70	73	—	17	—	—	—
Баяндаевский район	с. Баяндай	10,8	375 619	2,88	48	—	12	—	—	—
	пос. Бохан	25,0	367 794	6,80	72	—	13	—	—	—
Нукутский район	пос. Новонкутский	15,6	247 316	6,31	37	—	10	—	—	—
Осинский район	с. Оса	21,5	440 223	4,88	38	—	12	—	—	—
Эжирит-Булагатский район	пос. Усть-Ордынский	30,2	515 318	5,86	50	—	13	—	—	—

Характерной особенностью территориальной организации местного самоуправления Иркутской области является наличие межселенных территорий. *Межселенная территория* – это территория муниципального района, находящаяся вне границ поселений. Они могут образовываться на территориях с низкой плотностью сельского населения, за исключением территорий в составе тех субъектов РФ или отдельных муниципальных районов, в которых плотность сельского населения более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации.

В Иркутской области в составе 9 муниципальных районов имеются межселенные территории, на которых размещается 21 населенный пункт. Наиболее значительную часть межселенные территории занимают в Казачинско-Ленском и Нижнеилимском районах – почти 92 и 79 % от общей площади соответственно. По состоянию на 1 января 2020 г. численность населения всех межселенных территорий Иркутской области составляет 485 чел.

Основной способ образования межселенных территорий – это упразднение муниципальных образований первого уровня (поселений). Причины упразднения муниципальных образований те же, что и для населенных пунктов, – это депопуляция и отсутствие ресурсной базы для решения вопросов местного значения.

Например, в 2017 г. были упразднены Брусовское муниципальное образование, Екунчетское муниципальное образование, Еланское муниципальное образование, образованные на территории Тайшетского района Иркутской области¹. В 2019 г. законами Иркутской области были упразднены Горно-Чуйское муниципальное образование² и Согдиондонское муниципальное образование³, образованные на территории Мамско-Чуйского района Иркутской области. Территории упраздняемых поселений вошли в состав Тайшетского и Мамско-Чуйского районов соответственно в качестве межселенных территорий.

Все вопросы местного значения на межселенных территориях решаются органами местного самоуправления муниципального района, а все

¹ Об упразднении отдельных муниципальных образований, образованных на территории Тайшетского района Иркутской области, и о внесении изменений в Закон Иркутской области «О статусе и границах муниципальных образований Тайшетского района Иркутской области»: закон Иркутской области от 19 дек. 2017 г. № 107-ОЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

² Об упразднении Горно-Чуйского муниципального образования, образованного на территории Мамско-Чуйского района Иркутской области, и о внесении изменений в Закон Иркутской области «О статусе и границах муниципальных образований Мамско-Чуйского района Иркутской области»: закон Иркутской области от 1 нояб. 2019 г. № 98-ОЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

³ Об упразднении Согдиондонского муниципального образования, образованного на территории Мамско-Чуйского района Иркутской области, и о внесении изменений в отдельные законы Иркутской области: закон Иркутской области от 5 марта 2019 г. № 15-ОЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

предусмотренные законодательством для местных бюджетов доходы поступают в бюджет муниципального района.

Кроме упразднения муниципальных образований возможно их преобразование. Примеры преобразований муниципальных образований Иркутской области представлены в табл. 2.5.

Оптимизация территориальной организации местного самоуправления осуществляется в том числе за счет объединения и разделения муниципальных образований. Укрупнение поселений входит в «дорожные карты» многих субъектов РФ.

В Иркутской области 354 сельских поселения, из которых 71 – «малые поселения» с численностью населения менее 500 чел. При этом возможности их укрупнения достаточно ограничены. Это объясняется невозможностью исполнения ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав. На практике на большей части территории региона требование закона не выполняется не только по пешеходной, но и по транспортной доступности органов местного самоуправления. Часто жителям проще добраться до административного центра муниципального района, чем до административного центра поселения.

Например, Чичковское сельское поселение Усть-Удинского района в случае укрупнения войдет в состав Новоудинского сельского поселения, находящегося на расстоянии 27 км. Однако его жителям для того, чтобы добраться до администрации, необходимо будет на пароме пересечь залив Братского водохранилища (действует с июня по октябрь) или в январе-феврале по ледовой переправе, т. е. связь с административным центром будет возможна только в течение полугода.

При отсутствии необходимой дорожной инфраструктуры и транспортного сообщения между населенными пунктами укрупнение поселений только усугубит проблему получения населением муниципальных услуг.

Прецедентов с разделением муниципального образования на территории Иркутской области пока не было.

Не было с 2005 г. и по настоящее время и случаев изменения статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения в Иркутской области. А вот изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения было инициировано в отношении трех муниципальных образований: Большелугское (Шелеховский район), Балаганское (Балаганский район) и Усть-Удинское (Усть-Удинский район).

Таблица 2.5

Примеры преобразований муниципальных образований Иркутской области

Способ преобразования	МО	Нормативный правовой акт
Объединение муниципальных образований	Объединение Белореченского городского поселения и Мальтинского сельского поселения Усольского района путем образования Белореченского городского МО	Закон Иркутской области от 25 мая 2017 г. № 31-оз «О преобразовании Белореченского и Мальтинского муниципальных образований Усольского района Иркутской области и о внесении изменений в Закон Иркутской области “О статусе и границах муниципальных образований Усольского района Иркутской области”»
	Объединение Ульканского городского поселения и Тарасовского сельского поселения Казачинско-Ленского района путем образования Ульканского городского МО	Закон Иркутской области от 25 мая 2017 г. № 32-оз «О преобразовании Тарасовского и Ульканского муниципальных образований Казачинско-Ленского района Иркутской области и о внесении изменений в Закон Иркутской области “О статусе и границах муниципальных образований Казачинско-Ленского района Иркутской области”»
	Объединение Наратайского МО и Новотельбинского МО Куйтунского района путем образования Новотельбинского сельского МО	Закон Иркутской области от 6 июня 2018 г. № 46-оз «О преобразовании Наратайского и Новотельбинского муниципальных образований Куйтунского района Иркутской области и о внесении изменений в Закон Иркутской области “О статусе и границах муниципальных образований Куйтунского района Иркутской области”»
	Объединение Новолетниковского и Масляногорского МО Зиминского района путем образования Масляногорского сельского МО	Закон Иркутской области от 13 ноября 2018 г. № 105-оз «О преобразовании Новолетниковского и Масляногорского муниципальных образований Зиминского района Иркутской области и о внесении изменений в Закон Иркутской области “О статусе и границах муниципальных образований Зиминского района Иркутской области”»
Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения	Балаганское МО Балаганского района	Закон Иркутской области от 11 декабря 2019 г. № 127-оз «О преобразовании Балаганского муниципального образования Балаганского района Иркутской области»
	Большелугское МО Шелеховского района	Закон Иркутской области от 11 декабря 2019 г. № 125-оз «О преобразовании Большелугского муниципального образования Шелеховского района Иркутской области»
	Усть-Удинское МО Усть-Удинского района	Закон Иркутской области от 1 ноября 2019 г. № 100-оз «О преобразовании Усть-Удинского муниципального образования Усть-Удинского района Иркутской области»

Процесс формирования территориальной основы местного самоуправления в Иркутской области осложняется следующим факторами:

- низкой плотностью населения (3,1 чел/км², что в три раза меньше, чем в среднем по России). Так, в Катангском районе на огромной территории почти в 140 тыс. км² постоянно проживает чуть более 3 тыс. чел. Плотность населения в районе – 0,02 чел/км². В границах района расположено всего 4 сельских поселения¹, в состав которых входят 15 сельских населенных пунктов. Расстояние от районного центра (с. Ербогачен) до поселков исчисляется сотнями километров, так, до с. Токма по прямой на карте – 357 км, а чтобы добраться, нужно преодолеть 657 км. При этом ситуация усложняется продолжающимся оттоком населения с северных территорий Иркутской области;
- неравномерностью расселения (основная часть населения сосредоточена на юге области, вдоль Транссиба);
- неразвитой, а на некоторых территориях и вовсе отсутствующей, дорожной и социальной инфраструктурой для решения вопросов местного значения;
- несоразмерностью финансовых средств местных бюджетов и законодательно закрепленных полномочий муниципальных образований, что приводит к тотальной финансовой зависимости муниципальных образований от межбюджетных трансфертов (дотаций, субсидий и субвенций).

Существующая система территориальной организации местного самоуправления в Иркутской области не является оптимальной. Создано большое количество нежизнеспособных поселений без какой-либо ресурсной базы для решения вопросов местного значения, в то же время достаточно крупные города области не получили статус городского округа, что негативно отразилось на параметрах их социально-экономического развития.

Очевидной является необходимость переконфигурации муниципальных образований региона через упразднение и объединение муниципалитетов. Тут рассматриваются два основных варианта:

- введение одноуровневой (районной) системы местного самоуправления на территориях с низкой плотностью населения и упразднение муниципалитетов поселенческого уровня;
- введение на территориях с низкой плотностью населения государственного управления на уровне районов и упразднение в их границах муниципальных образований поселенческого типа (создание федеральных территорий).

¹ О статусе и границах муниципальных образований Катангского района Иркутской области : закон Иркутской области от 2 дек. 2004 г. № 74 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

Однако, если первый вариант изменения территориальной организации местного самоуправления в России лишь сужает рамки местного самоуправления, то вариант с введением прямого государственного управления потребует отказа от принципа осуществления местного самоуправления на всей территории страны.

История формирования организационных основ местного самоуправления в Иркутской области

Уставом Иркутской области закреплена норма о том, что местное самоуправление в Иркутской области осуществляется гражданами непосредственно, а также через органы местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области.

Статья 47 Закона Иркутской области от 15 декабря 1997 г. № 44-оз «О местном самоуправлении в Иркутской области» (утр. силу 01.01.2006) (далее – Закон Иркутской области № 44) предполагала следующие формы непосредственной демократии: участие в местных референдумах, опросах, народных обсуждениях, проводимых по важнейшим вопросам местного значения, собраниях (сходах), конференциях, участие в выборах органов местного самоуправления, а также путем народных правотворческих инициатив, обращений. Список не был закрытым и предполагал иные формы.

Реализация этих форм на территории Иркутской области была подкреплена нормативными правовыми актами региона: Законом Иркутской области от 14 декабря 1995 г. № 333 «О выборах в органы местного самоуправления Иркутской области» (утр. силу 22.12.1997), Законом Иркутской области от 22 декабря 1997 г. № 51-оз «О муниципальных выборах в Иркутской области» (утр. силу 11.12.2003), Законом Иркутской области от 15 марта 1999 г. № 18-оз «О собрании (сходе), конференции граждан в Иркутской области» (утр. силу 01.01.2006), Законом Иркутской области от 20 мая 1999 г. № 25-оз «О порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления в Иркутской области» (утр. силу 01.01.2006) и др.

Вступление в силу норм Федерального закона № 131-ФЗ не привело к существенному расширению форм непосредственной демократии, но все-таки потребовало существенной корректировки регионального законодательства. Были приняты: Закон Иркутской области от 6 мая 2006 г. № 25-оз «О местных референдумах в Иркутской области», новый Закон Иркутской области от 11 ноября 2011 г. № 116-оз «О муниципальных выборах в Иркутской области», Закон Иркутской области от 2 марта 2016 г. № 7-оз «Об основах назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Иркутской области» и др.

4 марта 2012 г. был проведен местный референдум, в котором решался вопрос о присвоении Ангарскому городскому поселению статуса городского округа. В результате голосования 85 % избирателей высказались за преобразование Ангарска в городской округ.

Наряду с предусмотренными Федеральным законом № 131-ФЗ формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, законам субъектов РФ.

С принятием Закона РФ «О местном самоуправлении Российской Федерации» (утр. силу 01.01.2009) впервые в современной истории России органы местного самоуправления официально перестали входить в систему органов государственной власти. При этом прежние местные советы, хотя и получили статус органов местного самоуправления и определенную автономию, в реальности продолжали исполнять компетенции прежней власти. Конституция РФ 1993 г. закрепила самостоятельность самоуправления и его независимость местного от органов государственной власти. Уже в 1994 г. в Иркутской области были проведены первые выборы мэров. Но единая организационная модель местного самоуправления выстроена не была.

Закон Иркутской области № 44-оз к органам местного самоуправления отнес:

- главу муниципального образования;
- представительные органы местного самоуправления;
- исполнительные органы местного самоуправления;
- иные органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с федеральным и областным законодательством и уставами муниципальных образований.

В этот период органы местного самоуправления часто самостоятельно определяли свои полномочия, формы и инструменты взаимодействия с государственными органами власти. Практика организации местного самоуправления по субъектам РФ серьезно различалась. Результатом этого стало понимание необходимости качественного нормативно-правового регулирования на государственном уровне, приведения местного самоуправления в стройную единообразную для всех субъектов РФ систему.

Принятый в 2003 г. Федеральный закон № 131-ФЗ определил структуру органов местного самоуправления в следующем составе:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

- контрольно-счетный орган муниципального образования;
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии с требованиями федерального законодательства была выстроена современная организационная основа местного самоуправления Иркутской области. В рамках системной подготовки в Иркутской области к вступлению в силу Федерального закона № 131-ФЗ была создана вся необходимая нормативная правовая база для подготовки и проведения муниципальных выборов в представительные органы и глав муниципальных образований Иркутской области – принято пять законов области, в том числе ключевой – Закон Иркутской области от 11 декабря 2003 г. № 72-оз «О муниципальных выборах в Иркутской области», также внесены поправки в Закон Иркутской области № 44-оз. Выборы в представительные органы и глав муниципальных образований Иркутской области по новой системе были проведены уже 9 октября 2005 г.

Основной массив норм федерального законодательства, составляющих правовую основу организации местного самоуправления и предопределивших значимую роль законодательства любого субъекта РФ в регулировании организационных аспектов местного самоуправления, в целом сложился к середине 2010-х гг. и в дальнейшем подвергался лишь точечной коррекции.

Рассмотрим, какие изменения произошли в способах формирования и механизме функционирования органов местного самоуправления Иркутской области.

В соответствии с федеральным законодательством наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ с учетом национальных, исторических и иных местных традиций. В табл. 2.6 представлен сравнительный анализ определенных законом Иркутской области наименований органов и должностных лиц местного самоуправления Иркутской области.

В соответствии с Законом Иркутской области № 44-оз представительный орган местного самоуправления (дума, совет, собрание и т. п.) – коллегиальный выборный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых непосредственно населением. Единственным способом его формирования были выборы на основе всеобщего равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Таблица 2.6

Наименования органов и должностных лиц местного самоуправления Иркутской области

Вид МО	Органы и должностные лица местного самоуправления	1998–2003 гг. ¹	2004–2008 гг. ²	После 2008 г. ³
Сельское, городское поселения	Представительный орган	–	Дума сельского поселения, дума городского поселения	Дума
	Глава МО	–	Глава сельского поселения, глава городского поселения	Глава
	Исполнительно-распорядительный орган	–	Администрация сельского поселения, администрация городского поселения	Администрация
Муниципальный район	Представительный орган	Дума, совет, собрание и т. п.	Дума муниципального района	Дума
	Глава МО	Мэр, управляющий, староста и т. п.	Мэр муниципального района	Мэр или глава
	Исполнительно-распорядительный орган	Коллегиальный (правление, местная администрация и т. д.); единоличный (управляющий, староста и т. д.)	Администрация муниципального района	Администрация
Городской округ	Представительный орган	Дума, совет, собрание и т. п.	Дума городского округа	Дума
	Глава МО	Мэр, управляющий, староста и т. п.	Мэр городского округа	Мэр или глава
	Исполнительно-распорядительный орган	Коллегиальный (правление, местная администрация и т. д.); единоличный (управляющий, староста и т. д.)	Администрация городского округа	Администрация

¹ О местном самоуправлении в Иркутской области : закон Иркутской области от 15 дек. 1997 г. № 44-оз.//КонсультантПлюс : справочная правовая система.

² О наименованиях органов и должностных лиц местного самоуправления в Иркутской области : закон Иркутской области от 5 мая 2004 г. № 23-оз.//КонсультантПлюс : справочная правовая система.

³ О наименованиях органов и должностных лиц местного самоуправления в Иркутской области : закон Иркутской области от 10 дек. 2007 г. № 121-оз.//КонсультантПлюс : справочная правовая система.

Поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ ввел двухуровневую систему муниципальных образований, законодательно за субъектами РФ была закреплена возможность выбора способа формирования органов местного самоуправления, в том числе и представительного органа, в зависимости от вида муниципального образования. Так сохранилась роль представительного органа местного самоуправления как коллегиального органа местного самоуправления, состоящего из депутатов, но вот способы формирования данного органа изменились

Исходя из положений Федерального закона № 131-ФЗ, представительные органы должны формироваться во всех муниципальных образованиях, за исключением малочисленных поселений, в которых предусмотрено осуществление полномочий представительных органов сходами граждан. Поселения Иркутской области, в которых полномочия представительных органов в 2019–2020 гг. осуществлялись сходами граждан:

- Бубновское сельское поселение Киренского района (упразднено в марте 2019 г.);
- Коршуновское сельское поселение Киренского района;
- Небельское сельское поселение Киренского района.

Представительный орган поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Поэтому представительные органы поселений и городских округов Иркутской области избираются только на муниципальных выборах.

А вот представительные органы муниципальных районов в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ могут формироваться одним из двух способов – путем направления в него депутатов-представителей соответственно от поселений или иной, заранее установленной нормой, либо на муниципальных выборах.

Отдельные вопросы формирования представительных органов муниципальных районов Иркутской области регулирует Закон Иркутской области от 30 мая 2014 г. № 54-оз «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области». В соответствии с ним представительный орган муниципального района Иркутской области избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района Иркутской области.

Таким образом, система прямых выборов депутатов представительных органов муниципальных районов Иркутской области предусмотрена (по состоянию на 1 января 2021 г.) как единственно возможная.

Особый интерес при изучении организационных основ местного самоуправления Иркутской области представляют способы избрания глав муниципальных образований Иркутской области.

В соответствии с Законом Иркутской области № 44-оз и Законом Иркутской области от 7 декабря 1998 г. № 51-оз «О статусе главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления в Иркутской области» (утр. силу 01.01.2006) глава муниципального образования мог быть избран гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральным и областным законодательством, уставом муниципального образования и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Конкретная форма избрания главы закреплялась в уставе муниципального образования. Для тотального большинства муниципальных образований Иркутской области способ был определен – выборы.

Федеральный закон № 131-ФЗ также определил три способа:

- 1) муниципальные выборы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;
- 2) представительным органом муниципального образования из своего состава;
- 3) избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

В Иркутской области модель организации муниципального управления, предусматривающая назначение главы местной администрации по контракту, пока не получила широкого распространения.

По состоянию на май 2014 г. вариант, когда глава администрации нанимается по контракту, а глава муниципального образования возглавляет представительный орган власти, был закреплен в уставе трех муниципальных образований: городской округ г. Усолье-Сибирское (с 2005 г.), городской округ г. Братск (с 2011 г.), муниципальный район Ангарское муниципальное образование (с 2010 г.). Были приняты положения о порядке проведения конкурса на назначение на должность главы местной администрации. Причем такие изменения были результатом больше политической борьбы между политическими партиями (сторонник одной возглавлял администрацию, а другая имела большинство в представительном органе власти), а не обоснованного выбора другой модели организации местного самоуправления.

В целом институт «сити-менеджера» в муниципальных образованиях Иркутской области показал свою неэффективность, и поэтому с принятием Закона Иркутской области от 30 мая 2014 г. № 54-оз «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 54-оз) в городских округах Усолье-Сибирское, Братск и Ангарском муниципальном образовании произошло возвращение к первоначальной модели избрания и наделения полномочиями главы муниципального образования.

Действующие способы избрания глав муниципальных образований (в том числе по видам) и их место в системе органов местного самоуправления в соответствии с Законом Иркутской области № 54-оз по состоянию на 1 января 2021 г. представлены в табл. 2.7.

Таблица 2.7

Способы избрания глав муниципальных образований (в том числе по видам) и их место в системе органов местного самоуправления в Иркутской области (по состоянию на 1 января 2021 г.)

МО		Главы-администраторы, избираемые на выборах
Городские округа		г. Иркутск – конкурсная система; остальные округа – главы-администраторы, избираемые на выборах
Городские поселения		Главы-администраторы, избираемые на выборах
Сельские поселения	по закону	Главы-администраторы или главы-совместители, избираемые на выборах
	по уставам	Преобладают главы-совместители, избираемые на выборах

Глава муниципального образования Иркутской области, наделенного статусом сельского поселения, избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет и возглавляет местную администрацию (глава-администратор), если уставом этого муниципального образования Иркутской области не предусмотрено, что глава муниципального образования Иркутской области также входит в состав представительного органа муниципального образования Иркутской области и исполняет полномочия его председателя (глава-совместитель).

Главы малочисленных городских и сельских поселений, в которых представительные органы не формируются, а их полномочия осуществляются сходами граждан, избираются на сходах граждан и возглавляют местные администрации.

Глава муниципального образования Иркутской области, наделенного статусом муниципального района, городского округа или городского поселения, избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего

равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет и возглавляет местную администрацию. За исключением избрания главы муниципального образования Иркутской области, наделенного статусом городского округа, на территории которого находится административный центр Иркутской области.

В Иркутске до принятия Закона Иркутской области № 54-оз мэр – глава муниципального образования избирался на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Глава муниципального образования возглавлял администрацию города.

В феврале 2015 г. в Закон Иркутской области № 54-оз было внесено изменение, согласно которому мэр города избирался депутатами из своего состава и возглавлял городскую администрацию. Данная модель избрания главы муниципального образования стала предметом обсуждения. Основным предметом споров стало то, что согласно Закону Иркутской области № 54-оз главы всех муниципальных образований избирались на прямых свободных выборах, а жители Иркутска были лишены этой возможности.

В преддверии новых выборов мэра Иркутска проходили митинги с призывом вернуть прямые выборы, за прямые выборы выступал и действующий глава города Д. В. Бердников. В связи с этим в Законодательном Собрании Иркутской области началось обсуждение изменения процедуры выборов мэра Иркутска.

В Иркутской области Законодательное Собрание в 2014–2015 гг. за полгода три раза меняло правила избрания глав муниципальных образований:

- в конце мая 2014 г. депутаты проголосовали за прямые выборы мэров муниципалитетов и отказ от системы «сити-менеджер», применение которой в муниципальных образованиях региона привело к конфликтам и политическим кризисам;
- в декабре те же самые депутаты проголосовали за отказ от прямых выборов в областном центре;
- в феврале 2015 г. за избрание мэра – главы администрации г. Иркутска из числа депутатов городской думы.

27 марта 2015 г. депутатами Думы г. Иркутска единогласно выбран мэром города Д. В. Бердников.

Здесь важно отметить, что законы Иркутской области, касающиеся вопросов организации местного самоуправления, развивались не только в русле федерального регулирования, но также под сильным влиянием правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П по делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5¹ ст. 35, ч. 2 и 3¹ ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1¹ ст. 3 Закона Иркутской области № 54-оз в связи с запросом

группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (далее – Постановление № 30-П).

Группа депутатов Государственной Думы оспаривала в Конституционном Суде в том числе соответствие Конституции РФ ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области № 54-оз (в редакции, введенной Законом Иркутской области от 19 февраля 2015 г. № 4-оз), согласно которой глава муниципального образования Иркутской области, наделенного статусом городского округа, на территории которого находится административный центр Иркутской области, избирается представительным органом этого муниципального образования из своего состава сроком на пять лет и возглавляет местную администрацию. Установленный названными императивными положениями безальтернативный вариант замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления в городском округе город Иркутск, по мнению заявителей, лишает его население возможности самостоятельно определить наиболее предпочтительный способ избрания и статус главы городского округа.

Конституционный Суд РФ признал указанные положения не противоречащими Конституции РФ. При этом Конституционный Суд установил, что отличная от прямых выборов безальтернативная модель наделения полномочиями местных депутатов и главы может применяться только в отношении муниципальных районов, городских округов.

Таким образом, Иркутская область вошла в число 12 субъектов РФ, в которых предусматривается дифференцированное регулирование способов избрания глав для разных городских округов региона.

В октябре 2018 г. губернатор С. Г. Левченко внес в Законодательное Собрание Иркутской области проект закона о возвращении прямых выборов мэра Иркутска. В апреле 2019 г. в ходе рейтингового голосования на сессии Законодательного Собрания Иркутской области он уступил законопроекту об избрании мэра областного центра по конкурсу, который в итоге был принят во втором и окончательном чтении в сентябре¹.

В связи с принятием 17 марта 2020 г. Думой г. Иркутска отставки мэра города Иркутска Д. В. Бердникова по собственному желанию, Дума г. Иркутска объявила конкурс по отбору кандидатур на должность мэра г. Иркутска. Ранее было принято положение о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность мэра города Иркутска².

¹ О внесении изменения в часть 1(1) статьи 3 закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области»: закон Иркутской области от 18 сент. 2019 г. № 75-оз // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

² Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность мэра города Иркутска: решение Думы г. Иркутска от 5 марта 2020 г. № 007-20-080074/0 // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

На конкурс заявили 29 претендентов, 30 апреля 2020 г. на заседании Думы города г. Иркутска мэром был выбран Р. Н. Болотов (26 из 34 голосов).

Общая численность глав муниципальных образований Иркутской области по состоянию на 1 января 2019 г. составляла 458 чел. (2021 г. – 454 чел.), из которых 1 % составляют главы в возрасте от 18 до 25 лет, 10 % – от 26 до 35 лет, 39 % – от 35 до 50 лет, 47 % – от 51 до 65 лет и 3 % – старше 65 лет¹.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определял правовую норму, в соответствии с которой отрешение главы муниципального образования от должности возможно только в случае, если глава муниципального образования не отменил нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые признаны судом противоречащими Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования и при этом повлекли признанные судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда.

В рамках регионального законодательства Иркутской области полномочия выборного должностного лица местного самоуправления могли быть прекращены досрочно в случаях:

- а) его смерти;
- б) вступления в силу решения суда о признании его умершим, безвестно отсутствующим, недееспособным;
- в) прекращения гражданства Российской Федерации;
- г) отставки (добровольного сложения полномочий);
- д) отрешения от должности;
- е) отзыва в результате утраты доверия населения;
- ж) неисполнения обязательств о прекращении деятельности, не совместимой со статусом выборного должностного лица местного самоуправления;
- з) вступления в силу решения суда о признании выборов, в результате которых было избрано выборное должностное лицо, недействительными;
- и) упразднения или реорганизации в установленном порядке муниципального образования;
- к) досрочного прекращения полномочий представительного органа местного самоуправления (в случае, если выборное должностное лицо

¹Программа развития муниципальной службы в Иркутской области на 2019–2021 годы (утв. распоряжением Правительства Иркутской области от 6 марта 2019 г. № 116-рп // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

местного самоуправления было избрано представительным органом местного самоуправления из своего состава);

л) упразднения его должности;

м) вступления в силу обвинительного приговора суда в отношении его;

н) длительной (не менее четырех месяцев) неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия;

о) выезда на постоянное место жительства в местность, удаленную от муниципального образования, препятствующего осуществлению его полномочий.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию – это наиболее часто применяемое основание прекращения полномочий глав муниципальных образований в Иркутской области.

Мэр Нижнеудинского района Иркутской области Сергей Михайлович Худоногов после разразившегося скандала во время наводнения в июле 2019 г. подал заявление об отставке по состоянию здоровья (в соцсетях появилось видео, на котором спецтехника откачивает воду с якобы дачи мэра). Следственный комитет возбудил дело о злоупотреблении полномочиями, а партия «Единая Россия» исключила С. М. Худоногова из партии («за дискредитацию»).

С 11 января 2010 г. решением Думы Братска полномочия мэра города С. В. Серебренникова были досрочно прекращены по итогам рассмотрения его заявления об отставке по собственному желанию.

Отставка мэра г. Иркутска Д. В. Бердникова в марте 2020 г. также произошла по его собственному желанию;

3) удаления в отставку, основанием к которому являются:

- решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ¹;

- неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий,

¹ Если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30 % собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 % бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований, либо, если при осуществлении отдельных переданных госполномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленных соответствующим судом.

предусмотренных настоящим федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ. Так, решением Думы Невонского муниципального образования Усть-Илимского района третьего созыва № 2 от 5 февраля 2016 г. был удален в отставку глава Невонского муниципального образования И. М. Приходько как раз по этому основанию;

- неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд. Дважды неудовлетворительную оценку своей работы (за 2016 и 2017 гг.) получил мэр г. Усть-Илимска Вакиль Тулубаев. Решения Думы были оспорены в суде, но остались в силе. После этого у депутатов появилось право рассмотреть инициативу об отставке мэра. Однако В. Тулубаев в январе 2019 г. подал в отставку по собственному желанию;

- несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». Губернатор Иркутской области С. Левченко обратился в Думу Алзамайского муниципального образования с заявлением от 18 октября 2018 г. № 02-01-4925/18 об удалении главы Алзамайского муниципального образования А. В. Лебедева в отставку. Требования были мотивированы тем, что по результатам проверки достоверности сведений, сообщенных главой Алзамайского муниципального образования, в справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2017 г. выявлены факты предоставления им неполных и недостоверных сведений. Решением Думы Алзамайского муниципального образования от 26 декабря 2018 г. № 116 инициатива губернатора Иркутской области об удалении главы Алзамайского муниципального образования А. В. Лебедева в отставку отклонена. Губернатор Иркутской области обратился в Нижнеудинский городской суд Иркутской области с административным иском о признании незаконным решения Думы Алзамайского муници-

пального образования. Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции пришел к выводу об отказе в их удовлетворении, указав, что нарушений процедуры рассмотрения инициативы губернатора Иркутской области и принятия Думой решения, которые бы свидетельствовали о его незаконности, не установлено. А. В. Лебедев продолжил исполнять обязанности главы.

В октябре 2019 г. по результатам проверки прокурором Киренского района в думу Киренского муниципального образования внесено представление с требованиями об инициировании удаления главы муниципального образования в отставку в связи с утратой доверия за несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, установленных антикоррупционным законодательством. По данным прокуратуры, Н. Черных после избрания в 2016 г. главой Киренска продолжил принимать участие в управлении частным предприятием «Водоканал», что является нарушением Федерального закона «О противодействии коррупции». Кроме того, в 2016–2018 гг. глава города заключил муниципальные контракты и договоры с двумя коммерческими коммунальными структурами, учредителем которых является его жена. Также имели место факты представления Н. Черных и его супругой недостоверных и неполных сведений о доходах и имуществе. Дума Киренска в суде пыталась оспорить требование прокуратуры отправить главу в отставку, однако суд депутатов не поддержал;

- допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов;

4) отрешения от должности в следующих случаях:

- издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

- совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда. В конце февраля 2009 г. мэру Листвянского городского поселения Иркутского района Т. Казаковой предъявили обвинение по следующим статьям УК РФ – ст. 159 (мошенничество), ст. 160 (присвоение или растрата), ст. 289 (незаконное участие в предпринимательской деятельности), ст. 141 (воспрепятствование осуществлению избирательных прав). В сентябре 2010 г. она была признана виновной. После вступления приговора в законную силу была отстранена от должности главы муниципального образования.

В октябре 2010 г. Иркутский областной суд вынес приговор мэру Ольхонского района Н. Мотошкину. Он признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 286 УК РФ, – «превышение должностных полномочий» и назначил ему наказание в виде 4 лет лишения свободы условно с испытательным сроком 3 года, запрета занимать должности в органе местного самоуправления сроком 3 года. После вступления приговора в силу чиновник был отстранен от должности мэра Ольхонского района.

Однако чаще попавшие под уголовное преследование главы муниципальных образований подают в отставку по собственному желанию. В июле 2015 г. мэр Усть-Илимска (Иркутская область) Владимир Ташкинов, обвиняемый в получении взятки, ушел в отставку по собственному желанию. Впоследствии В. Ташкинов был признан виновным и осужден на 11 лет.

1 июля 2015 г. сотрудниками Следственного комитета и полиции был задержан И. В. Наумов, на тот момент действующий мэр Иркутского района. В отношении него было возбуждено уголовное дело по ст. 286

УК РФ (превышение должностных полномочий). По версии следствия, с 2012 по 2015 г. участники группы, в которую, как считает следствие, входили бывший мэр Иркутского района И. Наумов, бывший депутат Думы Иркутска О. Геевский и депутат Думы Иркутского района О. Логашов, незаконно приобретали права на земельные участки на 11–12-м км Байкальского тракта. Наумов свою вину не признал. 13 июля 2015 г. на внеочередном заседании Думы было рассмотрено заявление о досрочной отставке мэра Иркутского района по собственному желанию. Решение было принято без голосования в предусмотренном уставом порядке.

8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

9) прекращения гражданства Российской Федерации либо гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства гражданина Российской Федерации либо иностранного гражданина, имеющего право на основании международного договора Российской Федерации быть избранным в органы местного самоуправления, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

10) отзыва избирателями;

11) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

12) преобразования или упразднения муниципального образования. Законом Иркутской области от 10 декабря 2014 г. № 149-ОЗ муниципальные образования Ангарского района Иркутской области были преобразованы в Ангарский городской округ. В связи с этим полномочия глав муниципального образования город Ангарск, Мегетского муниципального образования, Одинского муниципального образования, Савватеевского муниципального образования, Ангарского муниципального образования были прекращены;

13) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

14) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 %, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Полномочия главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента РФ в случаях:

1) несоблюдения главой муниципального района, главой муниципального округа, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

2) установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа.

10 мая 2017 г. губернатор Иркутской области С. Левченко отрешил от должности мэра Вихоревки Г. К. Пуляева в связи с совершением главой Вихоревского муниципального образования действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, и неприятием Г. К. Пуляевым в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Бывший мэр подал иск в Иркутский областной суд с требованием признать незаконным свое отстранение от должности.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ наряду с наличием в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования обязательным является наличие местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования).

Во всех муниципальных районах, городских округах и городских поселениях Иркутской области возглавляет администрацию глава (мэр) муниципального образования. Уставом муниципальных образований Иркутской области со статуса сельского поселения может быть предусмотрено, что глава входит в состав представительного органа муниципального образования Иркутской области и исполняет полномочия его председателя. Тогда главой администрации становится лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования Иркутской области по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

В целях определения порядка организации муниципальной службы и правового положения муниципальных служащих в Иркутской области в 1998 г. были приняты Закон Иркутской области № 15-оз «О муниципальной службе в Иркутской области» (утр. силу 01.01.2009) и позднее Закон Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 88-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области».

В целях оказания методической помощи органам местного самоуправления Иркутской области в части определения численности работников органов местного самоуправления издан приказ министерства труда и занятости Иркутской области от 14 октября 2013 г. № 57-мпр «Об утверждении методических рекомендаций по определению численности работников органов местного самоуправления муниципального образования Иркутской области». Его положения распространяют свое действие при определении численности работников, обеспечивающих деятельность представительного органа местного самоуправления, местной администрации и контрольно-счетного органа муниципального образования Иркутской области.

По состоянию на 1 января 2019 г. общая численность муниципальных служащих Иркутской области составляет 5976 чел., из которых 4,3 % составляют лица в возрасте от 18 до 25 лет, 29,9 % – от 26 до 35 лет, 41,5 % – от 35 до 50 лет, 22,7 % – от 51 до 65 лет и 1,6 % – старше 65 лет.

Из общего числа муниципальных служащих в Иркутской области высшее образование имеют 88,2 %. Несмотря на это, только 3,2 % – по специальности «Государственное и муниципальное управление».

В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования Иркутской области вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования. Такие органы (контрольно-счетные палаты, ревизионные комиссии и др.) сформированы в составе органов местного самоуправления всех муниципальных районов и городских округов Иркутской области.

Особое место в системе муниципальных органов занимают избирательные комиссии. Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. По состоянию на 1 января 2021 г. избирательные комиссии муниципальных образований образованы в городском округе Иркутск и Нижнеудинском муниципальном образовании. Для остальных муниципальных образований Иркутской области в соответствии с действующим законодательством о выборах реализована возможность возложения полномочий избирательных комиссий муниципальных образований на иные избирательные комиссии (участковые, территориальные избирательные комиссии). На основании обращений

представительных органов муниципальных образований Избирательная комиссия Иркутской области приняла решение о возложении полномочий избирательной комиссии муниципальных образований на соответствующую территориальную избирательную комиссию в порядке, установленном действующим избирательным законодательством.

Одна из ключевых проблем для формирования правовой основы местного самоуправления и организации деятельности местной власти – это определение компетенции органов местного самоуправления.

Глава 5 Закона Иркутской области № 44-оз определяла полномочия органов местного самоуправления по осуществлению вопросов местного значения в сферах:

- бюджетно-финансовой;
- обеспечения комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- управления муниципальной собственностью;
- природопользования;
- охраны окружающей природной среды;
- землепользования;
- жилищного, социально-культурного строительства, планировки и застройки территорий;
- дорожного хозяйства;
- муниципального транспорта;
- торгового и бытового и иного обслуживания населения;
- жилищно-коммунального хозяйства;
- благоустройства территории;
- образования;
- здравоохранения и санитарно-эпидемиологического благополучия территорий;
- культурного обслуживания населения;
- физической культуры и спорта;
- социальной защиты и занятости населения;
- обеспечения законности, правопорядка и безопасности, охраны прав и свобод граждан.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусмотрел деление полномочий органов местного самоуправления по категориям:

- 1) вопросы местного значения (ст. 14, 15, 16, 16.2);
- 2) вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления (ст. 14.1, 15.1, 16.1);
- 3) отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов.

В Федеральном законе № 131-ФЗ используется понятие «вопросы местного значения», под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Кроме того, вопросы ведения органов местного самоуправления прописаны и в других федеральных законах. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает возможность регулирования и «донастройки» системы разграничения полномочий на региональном и местном уровне, таких как закрепление законом субъекта РФ за сельскими поселениями полномочий по решению вопросов местного значения, делегирование муниципалитетам отдельных государственных полномочий, перераспределение полномочий, а также взаимную передачу полномочий между муниципальными районами и поселениями по заключаемому между ними соглашению.

Именно в логике «вопросов непосредственного жизнеобеспечения» был установлен перечень вопросов местного значения в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ: электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом, народное образование, здравоохранение, дороги, транспортные услуги, первичные меры пожарной безопасности, создание условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, библиотеки, охрана местных объектов культурного наследия, физкультура, спорт, работа с молодежью и др.

Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 187-ФЗ внес в Федеральный закон № 131-ФЗ поправки, дифференцирующие круг вопросов местного значения между городскими и сельскими поселениями. Это была попытка учесть специфику сельского образа жизни, сельскохозяйственного производства, дефицитность местных бюджетов сельских поселений. Круг вопросов местного значения был существенно сокращен. До 1 января 2015 г. за поселенческим уровнем муниципальных образований были закреплены 39 вопросов местного значения. С 1 января 2015 г. 26 вопросов местного значения из сферы ответственности сельских поселений были переданы на уровень муниципальных районов. Перечень вопросов местного значения сельских поселений составляет 14 пунктов (базовый перечень). Не включенные в базовый перечень вопросы местного значения сельских поселений на территории сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов, при условии, что эти вопросы дополнительно не отнесены к вопросам местного значения сельских поселений законами субъектов РФ.

Закон Иркутской области от 3 ноября 2016 г. № 96-оз «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения» определяет вопросы местного значения, закрепляемые за сельскими поселениями Иркутской области.

Перечень вопросов местного значения муниципальных районов, установленный ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ, составляет 39 вопросов и в 2003–2020 гг. существенно не менялся. Аналогичный перечень вопросов местного значения, установленный ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ для городских округов, насчитывает 44 пункта (вопрос предоставления жилого помещения участковому уполномоченному, действовавший до 2017 г., но формально не исключенный из законов, при подсчетах не учитывался).

Кроме этого, сегодня муниципальным образованиям приходится выполнять за счет собственных доходных источников несвойственные для органов местного самоуправления функции, имеющие не региональный или местный, а общегосударственный характер. Например, профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка, участие в деятельности по охране общественного порядка (создание народных дружин).

Это стало особенностью российского местного самоуправления, которое наряду с вопросами местного значения призвано заниматься и отдельными государственными полномочиями. Закрепление значительного объема прав по решению вопросов, не относящихся к основным задачам субъектов РФ и муниципальных образований, ведет к размыванию ответственности за решение соответствующих вопросов, переложению политической и социальной ответственности на нижестоящие уровни власти. В условиях недостатка финансовых ресурсов даже для решения вопросов собственной компетенции это чревато также отвлечением бюджетных средств на решение второстепенных задач и, с другой стороны, нерешением важных вопросов обеспечения жизнедеятельности населения¹.

Формирование органов местного самоуправления, выделение собственных предметов ведения определяют необходимость формирования и соответствующих бюджетных отношений.

Доходы местных бюджетов России в соответствии с Бюджетным кодексом РФ формируются за счет налоговых, неналоговых и безвозмездных поступлений.

Согласно положениям Закона Иркутской области № 44 финансовую основу местного самоуправления составляли местные финансы, включающие в себя средства местных бюджетов, муниципальных предприятий, учреждений и организаций, заемные, кредитные средства и иные не запрещенные законодательством финансовые ресурсы.

¹ Итоговый документ IV съезда Всероссийского Совета местного самоуправления // Всероссийский совет местного самоуправления : офиц. сайт. URL: <https://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovyj-dokument-iv-s-ezdavserossijskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 08.06.2021).

Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (утр. силу 01.01.2005) к местным отно- сил следующие налоги:

- а) налог на имущество физических лиц. Сумма платежей по налогу зачисляется в местный бюджет по месту нахождения (регистрации) объ- екта налогообложения;
- б) земельный налог;
- в) регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся пред- принимательской деятельностью;
- г) налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне;
- д) курортный сбор;
- е) сбор за право торговли;
- ж) целевые сборы с граждан и предприятий, учреждений, организа- ций независимо от их организационно-правовых форм на содержание милиции, на благоустройство территорий и другие цели;
- з) налог на рекламу;
- и) налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров;
- к) сбор с владельцев собак;
- л) лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями;
- м) лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей;
- н) сбор за выдачу ордера на квартиру;
- о) сбор за парковку автотранспорта;
- п) сбор за право использования местной символики;
- р) сбор за участие в бегах на ипподромах;
- с) сбор за выигрыш на бегах;
- т) сбор с лиц, участвующих в игре на тотализаторе на ипподроме;
- у) сбор со сделок, совершаемых на биржах, за исключением сделок, предусмотренных законодательными актами о налогообложении опера- ций с ценными бумагами;
- ф) сбор за право проведения кино- и телесъемок;
- х) сбор за уборку территорий населенных пунктов.

Федеральный закон от 29 ноября 2004 г. № 141-ФЗ «О внесении из- менений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (по- ложений законодательных актов) Российской Федерации» сократил пере- чень местных налогов и сборов до трех: земельный налог, налог на иму- щество физических лиц, торговый сбор. При этом указанные налоги яв- лялись плохособираемыми.

В налоговую базу муниципальных образований вошли законодательно закреплённые доли федеральных налогов, основным из которых является налог на доходы физических лиц (НДФЛ), причем нормативы отчислений от НДФЛ в местные бюджеты снижаются.

В соответствии со ст. 41 Бюджетного кодекса РФ на сегодняшний день к неналоговым доходам местных бюджетов относятся:

1) доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

2) доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

3) доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

4) средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

5) средства самообложения граждан;

6) иные неналоговые доходы.

Доля неналоговых доходов в местных бюджетах значительного числа муниципальных образований Иркутской области в последние годы также снижается.

Доходы значительной доли поселений Иркутской области настолько скудны, что местная власть с трудом обеспечивает функционирование самого аппарата. На все прочие нужды поселения – водо-, газоснабжение, поддержание дорог, ремонт мостов и т. д. – ресурсов местного бюджета просто не хватает. Хотя местные органы власти и получили право самостоятельно формировать местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, получать и выдавать кредиты, большинство муниципальных образований остаются дотационными, т. е. полностью зависимыми от вышестоящих уровней власти.

Основу бюджетных доходов большинства муниципалитетов составляют не собственные доходы, а межбюджетные трансферты (дотации, субсидии и субвенции).

Межбюджетные отношения Иркутской области как субъекта с муниципальными образованиями региона регулируются Законом Иркутской области от 22 октября 2013 г. № 74-оз «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты».

В табл. 2.8 представлено распределение по группам дотационности муниципальных образований Иркутской области в 2020 г.

Таблица 2.8

Группы дотационности муниципальных образований (МО) Иркутской области в 2020 г. в зависимости от доли дотаций в доходах местного бюджета¹

Группа дотационности (доля дотаций в доходах местного бюджета ²)	Вид муниципальных образований				Всего МО	Удель- ный вес, %
	Городской округ	Муниципаль- ный район	Городские поселения	Сельские поселения		
I (не превышала 5 %)	2	3	10	7	22	4,8
II (превышала 5 %)	5	14	10	15	44	9,7
III (превышала 20 %)	3	14	17	58	92	20,3
IV (превышала 50 %)	–	1	16	279	296	65,2
Всего	10	32			454	100

Доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в течение 2018–2019 гг. не превышала 5 % доходов местного бюджета только в г. Иркутске, Ангарском городском округе, муниципальном образовании города Бодайбо и района, Катангском районе, Усть-Кутском муниципальном образовании, 10 городских и 7 сельских поселениях.

Более чем в 65 % муниципальных образований Иркутской области доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в течение 2018–2019 гг. превышала 50 % доходов местного бюджета. И это все поселенческий уровень. В эту группу «сверх» дотационности попал только Мамско-Чуйский район.

Сравнительный анализ распределения муниципальных образований Иркутской области по группам дотационности в 2014 и 2020 гг. представлен на рис. 2.2. Отметим увеличение веса I и II групп дотационности и снижение доли IV группы.

Вместе с тем в финансовой помощи местным бюджетам большую долю занимают не дотации (которые можно тратить по направлениям, определяемым самим муниципалитетом), а субсидии, что предопределяет долевое участие регионального и федерального уровней в тех расходах, которые субъект Федерации и Российская Федерация считают необходимыми. Это финансирование по государственным программам и региональным проектам.

¹ Об утверждении перечней муниципальных образований Иркутской области в соответствии с положениями пункта 5 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации : приказ Министерства Финансов Иркутской области от 28 окт. 2020 г. № 72н-мпр // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

² Доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ и/или налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет.

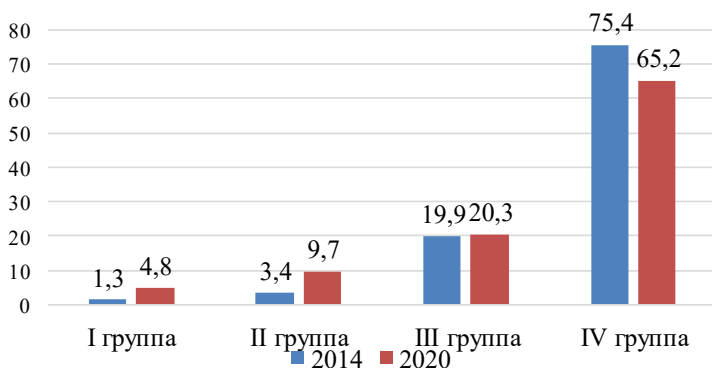


Рис. 2.2. Распределение муниципальных образований Иркутской области по группам дотационности в 2014 и 2020 гг., %¹

Для большинства муниципальных образований Иркутской области трансферты, поступающие в местные бюджеты, превышают половину доходов бюджетов муниципалитетов. Часто муниципалитеты, приносящие огромные доходы государству, не могут на своей территории за счет собственных бюджетов в полном объеме решать вопросы местного значения. В качестве примера можно привести Бодайбинский район Иркутской области, который пополняет золотой фонд России ежегодно на 16–20 т, а в результате – дотационный бюджет, отсутствие нормальных дорог и социальной инфраструктуры, миграционный отток, невосполнимый экологический ущерб природе территории².

Расширение финансовой базы местного самоуправления является серьезной проблемой из-за централизации финансовых ресурсов на федеральном и региональном уровнях, это значительно снижает возможность проведения муниципалитетами самостоятельной социально-экономической политики, направленной на комплексное развитие территории. Дотационность местных бюджетов имеет место и в мировой практике. Но она не носит таких масштабов, как в России, поскольку обще-

¹ Составлено автором по: Колодина Е. А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России // Известия Байкальского государственного университета. 2017. Т. 27, № 2. С. 162–170. [https://doi.org/10.17150/2500-2759.2017.27\(2\)](https://doi.org/10.17150/2500-2759.2017.27(2)); Об утверждении перечней муниципальных образований Иркутской области в соответствии с положениями пункта 5 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации: приказ министерства финансов Иркутской области от 28 окт. 2020 г. № 72н-мпр // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

² Колодина Е. А. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в Иркутской области // Региональная экономика и управление: электрон. науч. журн. 2018. № 3 (55). URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_35664450_48123605.pdf

признано, что исполнение муниципалитетами собственных полномочий предполагает наличие собственной (гарантированной) доходной базы.

Таким образом, определим следующие основные этапы развития местного самоуправления в Иркутской области на современном этапе:

- 1991–1995 гг. – формирование одноуровневой системы местного самоуправления Иркутской области со слабой институциональной региональной правовой базой;
- 1996–2005 гг. – формирование региональной правовой базы развития системы местного самоуправления Иркутской области;
- 2006–2013 гг. – создание двухуровневой системы местного самоуправления Иркутской области, которое повлекло за собой коренную перестройку территориальной и организационной основ местного самоуправления Иркутской области; вступление в силу норм Федерального закона № 131-ФЗ привели к отмене практически всех нормативных правовых актов о местном самоуправлении в Иркутской области;
- 2014 г. – поиск оптимальной модели организации местного самоуправления Иркутской области через упразднение и объединение муниципальных образований, изменение способов избрания глав муниципальных образований;
- с 2020 г. – закрепление новой конституционной нормы о «единой публичной власти», позволяющей органам государственной власти участвовать в формировании органов МСУ на местах, что многими экспертами оценивается как «сжатие» автономии местной власти, переход от местного самоуправления к «муниципальному управлению» как форме государственного управления на местах. Тем не менее пока новая норма практического применения в организации местного самоуправления в Иркутской области не нашла.

Следует признать, что реформа местного самоуправления в Российской Федерации не завершена. За 30 лет не удалось получить стройную систему организации местного самоуправления, которая бы стала не только основой реализации конституционных прав и свобод граждан, но и обеспечивала бы социально-экономическое развитие территорий, а значит, высокий уровень качества жизни населения России. Федеральный закон № 131-ФЗ входит в число наиболее изменчивых российских законов, основные положения реформы меняют свой характер и направленность. Подобное положение можно объяснить отсутствием исторического опыта, неготовностью населения стать активным субъектом управления на местах, сложным социально-экономическим положением, кризисами и т. д., и т. п. Тем не менее важно помнить о природе и предназначении местного самоуправления, его роли в формировании гражданского общества. Сохранение этого института сегодня требует объединения усилий органов власти всех уровней и структур гражданского общества.

2.4. ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

В данном параграфе выявляются основные тенденции голосований как федерального, так и регионального и муниципального масштабов в историческом разрезе, прослеживаются проявление закономерностей электоральной географии в Иркутской области и трансформация электорального поведения. Центральной фигурой в этом контексте выступает, прежде всего, не политическая элита или гражданское общество, а именно население-электорат, выступающий как субъект политического процесса.

Ключевой методологической рамкой параграфа является теория электоральной географии, в основе которой лежит анализ результатов выборов в пространственном распределении на разных уровнях масштаба. В параграфе прослеживается проявление ключевых географических закономерностей голосований: *эффект малой родины* (получение кандидатом повышенной поддержки в районах, с которыми связан его жизненный путь); *эффект избирательной кампании* (получение партиями поддержки там, где существуют региональные отделения партии и проводится избирательная кампания); *эффект проблемного голосования* (получение партиями поддержки там, где освещаемые ими вопросы политической повестки наиболее актуальны) и *эффект соседства* («повышенное» голосование в районах с пассивной политической культурой, в результате чего электорат присоединяется к большинству).

Также в электоральной географии существуют и другие не менее важные концепции, такие как теория электоральных расколов (размежеваний, кливажей), теория политического конформизма, типологизация электорального поведения по И. В. Гудкову, по Р. Ф. Туровскому, по А. Титкову¹ и др. Еще в 1999 г. ведущим специалистом по электоральной географии в России Р. Ф. Туровским была проведена классификация электорального поведения различных регионов области, и Иркутская область, согласно его классификации, попала в группу с пассивной либеральной культурой, для которой характерен высокий уровень поддержки власти, либеральных реформ, антикоммунизм и др., а на территории Усть-Ордынского Бурятского округа (тогда еще автономного) преобладал контролируемый тип электоральной культуры². Электоральная культура не является статичной характеристикой, и события 2010-х гг. показали, насколько динамично способно трансформироваться электоральное поведение в зависимости от политической конъюнктуры.

¹ Turovskiy R. F. Electoral conformism in Russia and its geography // Вестник Московского университета. Сер. 12, Политические науки. 2007. № 2. С. 107–118.

² Туровский Р. Ф. Политическая география : учеб. пособие. М. : Смоленск : Изд-во СГУ, 1999. 381 с.

В эти годы стала проявляться такая характеристика электората Иркутской области, как протестность¹.

Электоральные процессы в Иркутской области до конца XX в.

Дореволюционные выборы в Иркутской области

История электоральных процессов в Иркутской области имеет давнюю историю. В 1722 г. в Иркутской губернии были проведены выборы первого состава Иркутской городской ратуши (на собраниях всего городского сообщества или по каждому сословию в отдельности). Поскольку избирательных комиссий не существовало, то выборные процедуры проходили под надзором чиновников администрации. Перечень кандидатов на главные должности всегда оговаривался с губернской или уездной администрацией. И одним из первых выдвинутых общественностью города на пост городского головы, занимающий его три срока подряд, был выдающийся общественный деятель г. Иркутска, видный благотворитель и меценат В. П. Сукачев.

Первыми выборами в российский парламент, в которых принимали участие политические партии, явились выборы в Государственную думу. Выборы в I Государственную думу состоялись в марте – апреле 1906 г. Избрать депутата в I Государственную думу по Иркутской губернии не успели из-за революционных событий 1905 г. Когда к середине 1906 г. были, наконец, составлены, выверены и опубликованы списки избирателей по городам и уездам, она была уже распущена.

Выборы во II Государственную думу в Иркутской области были проведены, и депутатом от Иркутской губернии был избран Константин Иванович Иванов, а от Иркутска – бывший политический ссыльный Виктор Мандельберг, который входил в социал-демократическую фракцию. Мандельберг участвовал в работе временной думской комиссии по обеспечению нормального отдыха служащих в торговых и ремесленных заведениях, был ее секретарем. В. Е. Мандельберг отказался входить в сибирскую фракцию в Думе и рассматривал Сибирь как составную часть России, видел возможности улучшения положения населения обширного региона в контексте общего изменения ситуации в стране и неоднократно доказывал это в своих выступлениях в Думе. В апреле 1907 г. руководство фракцией эсдеков, состоящей из 55 членов, было возложено на В. Е. Мандельберга. По приказу из Петербурга местные жандармы должны были задержать его в городе под любым предлогом, однако благодаря содействию революционеров В. Мандельберг нелегально выехал в сто-

¹ Чернев А. А., Попов П. Л. Протестное электоральное поведение в Иркутске и Иркутской области // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 18, № 2. С. 125–132.

лицу и после роспуска Государственной думы находился в эмиграции. Подробно о деятельности В. Мандельберга пишет братский историк В. В. Кудряшов¹.

В III Государственной думе Иркутскую область представлял учитель Терентий Осипович Белоусов от партии РСДРП (меньшевики), правда, в феврале 1912 г. Белоусов вышел из состава социал-демократической фракции, не сложив с себя депутатских полномочий, и перешел в группу беспартийных. В IV Государственной думе бухгалтер Иван Николаевич Маньков был также членом РСДРП и после раскола также примкнул к меньшевистской части.

Также в первых четырех думах существовала сибирская парламентская группа, созданная для отстаивания интересов Сибири и регионов Средней Азии. Главными требованиями сибирской фракции, составленными в областническом духе, стали: 1) создание областной или областных сибирских дум, наделенных законодательными функциями, «ибо центральная Дума, как показал опыт, не имеет ни времени, ни возможности заняться сибирскими нуждами, для этой окраины неотложными, ввиду множества своих собственных российских назревших вопросов, подлежащих немедленному рассмотрению и разрешению»²; 2) немедленное разрешение переселенческого вопроса, поскольку начало XX в. – это время интенсивного переселения крестьян из Центральной России за Урал. Неизбежно интересы «старожилого населения» сталкивались с интересами переселенных крестьян. У многих сибиряков урезали земельные наделы и передавали их вновь приехавшим. Понятно, что такое положение вещей не устраивало сибиряков; 3) реорганизация местного самоуправления на территории края и введение земства вместо института крестьянских начальников; 4) разрешение так называемого инородческого вопроса. Правда, ни один законопроект, разработанный Сибирской парламентской группой, реализовать не удалось.

Как видно, Иркутская область в период императорских государственных дум имела социал-революционный уклон, хотя это и не было отражением всего мнения электората, поскольку выборы не были всеобщими и прямыми. В Учредительное собрание Иркутская губерния выбрала уже 40,31 % социал-революционеров (эсэров), 33,71 % – народных социалистов (энэсов) и 14,53 % были за конституционных демократов (кадетов).

В советское время также проводились выборы в Иркутской области, однако они носили безальтернативный характер. Эти выборы описаны в материалах из истории выборов на сайте Избирательной комиссии Иркутской области.

¹ Кудряшов В. В. Депутат II Государственной Думы Виктор Мандельберг // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2016. № 4 (26). С. 121–127.

² Тараканов М. А. Промышленность Иркутской области за четверть века работы в рынке. Иркутск : Изд-во Института географии им. В. Б. Сочавы СО РАН, 2017. 205 с.

Выборные кампании 1991 г. в Иркутской области

Отчет новейшей истории электоральных процессов Иркутской области следует вести со Всесоюзного референдума о сохранении СССР, который состоялся в марте 1991 г., где был задан вопрос: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности», вторым вопросом был следующий: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?» Этот референдум оценивается неоднозначно, поскольку первый и главный вопрос был сформулирован так, что подавляющее большинство населения ответили «да». В Иркутской области явка составила 70,57 % – это довольно низкий показатель среди остальных субъектов страны, из них 71,54 – «за». В Усть-Ордынском Бурятском автономном округе явка составила 88,11 %, что, напротив, самый высокий процент в России, из них 88,6 % – «за». По второму вопросу результат был более дифференцирован. Если Иркутская область в целом также на 70,93 % поддержала этот вопрос, то в УОБАО лишь 58,5 % было «за». Единственным регионом в РСФСР, кто проголосовал «против», стал Агинский АО.

В июне того же года состоялись выборы Президента РСФСР, на которых баллотировались представитель новых демократических сил Б. Н. Ельцин, председатель Совета министров СССР, представитель КПСС Н. Рыжков, лидер новой либерально-демократической партии В. В. Жириновский, руководитель КГБ СССР В. Бакатин, представитель армии, также выдвинутый КПСС, А. Макашов и имевший уже тогда большой политический вес Аман Тулеев, бывший председателем Кемеровского Совета народных депутатов. На рис. 2.3 показана карта результатов голосования по субъектам субрегионального уровня.

Карта показывает чрезвычайную дифференциацию регионов по уровню поддержки существовавших тогда политических сил. Здесь отчетливо наблюдается эффект малой родины у президента Ельцина, являющегося уроженцем Уральской области (ныне Свердловской). Аналогичный эффект у Амана Тулеева, который хотя и не является уроженцем Кемеровской области, но его политическая карьера и жизненный путь тесно связаны с этим регионом. В Иркутской области Ельцин набрал 52,75 %, что заметно ниже общероссийского уровня, но благодаря поддержке во всех крупных городах, особенно столицах, в целом Ельцин набрал почти 70 %. На этих выборах еще не сформировался «красный пояс» России, но его очертания прослеживаются на Дальнем Востоке и Сибири вдоль южной границы России. Характерно, что един-

ственные районы во всей России, в которых победу одержал В. В. Жириновский, находятся именно в Иркутской области (Тайшетский и Тулунский районы).

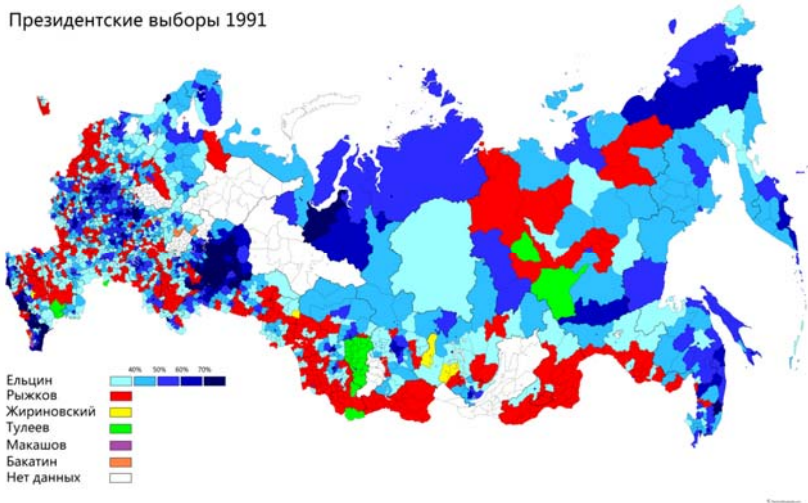


Рис. 2.3. Карта результатов голосования на выборах Президента РСФСР в 1991 г.¹

Применительно к районам Иркутской области эти тенденции мы также можем наблюдать (табл. 2.9). В Тайшетском и Тулунском районах была зафиксирована победа кандидата от ЛДПР В. Жириновского, еще в шести депрессивных районах – выигрыш за кандидатом от КПСС Н. Рыжковым. В Ольхонском р-не всего 1 % не хватило для победы А. Тулееву, высока поддержка А. Тулеева также в наиболее депрессивном Мамско-Чуйском районе. Принцип проблемного голосования (по схожести главной отрасли специализации с Кемеровской областью) в Иркутской области не сработал, и угледобывающие районы А. Тулеева не поддержали.

В целом такой разброс электорального мнения свидетельствует скорее о незрелости политического сознания граждан РСФСР и отсутствии как такового выраженного электорального мнения.

¹ Россия. Президентские выборы 1991 // Электоральная география 2.0. Политика на карте. URL: <https://www.electoralgeography.com/new/ru/countries/r/russia/russia-presidential-election-1991.html>

Таблица 2.9

Результаты выборов Президента РСФСР в Иркутской области
по территориальным избирательным комиссиям (ТИК), %

Территориальные избирательные комиссии	Бакатин	Ельцин	Жиринов- ский	Макашов	Рыжков	Тулеев	Против всех	Недей- ствитель- ные бюл- летени
Районные								
Балаганская	3,0	32,2	23,9	3,0	16,9	13,9	5,5	1,6
Братская	5,1	31,2	21,0	3,7	19,3	14,0	3,9	1,8
<i>Жигаловская</i>	<i>2,3</i>	<i>21,5</i>	<i>22,7</i>	<i>2,2</i>	<i>32,8</i>	<i>14,6</i>	<i>1,9</i>	<i>2,0</i>
<i>Заларинская</i>	<i>3,5</i>	<i>23,4</i>	<i>19,7</i>	<i>3,4</i>	<i>34,0</i>	<i>11,0</i>	<i>2,4</i>	<i>2,6</i>
<i>Зиминская</i>	<i>3,2</i>	<i>25,7</i>	<i>19,4</i>	<i>3,1</i>	<i>32,2</i>	<i>9,5</i>	<i>2,0</i>	<i>4,8</i>
Иркутская	4,1	52,3	12,0	2,1	14,4	9,8	2,6	2,7
Казачинско- Ленская	4,2	32,6	19,8	2,8	18,3	18,2	2,3	1,7
Катангская	2,5	44,1	12,4	2,0	16,2	18,0	3,5	2,1
<i>Качугская</i>	<i>3,3</i>	<i>27,3</i>	<i>12,2</i>	<i>1,9</i>	<i>38,2</i>	<i>12,5</i>	<i>2,9</i>	<i>1,9</i>
<i>Куйтунская</i>	<i>3,8</i>	<i>18,9</i>	<i>27,7</i>	<i>6,1</i>	<i>27,5</i>	<i>10,9</i>	<i>2,5</i>	<i>2,5</i>
<i>Киренская</i>	<i>4,0</i>	<i>24,7</i>	<i>13,2</i>	<i>1,6</i>	<i>36,1</i>	<i>14,9</i>	<i>3,4</i>	<i>2,0</i>
Мамско-Чуйская	5,2	27,7	21,2	2,4	11,5	26,5	3,5	2,0
Нижеилимская	6,3	39,5	18,4	2,3	13,1	15,7	3,2	1,5
Нижеудинская	3,4	26,9	26,2	4,1	22,5	12,7	2,2	2,1
Ольхонская	3,1	28,9	7,7	1,2	26,2	27,9	3,7	1,2
Слодянская	3,4	41,4	16,6	3,2	13,3	18,3	2,3	2,1
<i>Тайшетская</i>	<i>4,2</i>	<i>23,8</i>	<i>24,1</i>	<i>3,9</i>	<i>23,5</i>	<i>15,5</i>	<i>4,9</i>	<i>2,9</i>
<i>Тулунская</i>	<i>3,1</i>	<i>21,5</i>	<i>28,2</i>	<i>3,9</i>	<i>25,5</i>	<i>10,9</i>	<i>4,0</i>	<i>2,7</i>
Усольская	5,2	42,0	16,0	3,5	16,8	11,3	2,3	3,0
Усть-Удинская	2,8	38,3	16,9	3,3	20,6	11,0	5,4	1,7
Усть-Илимская	3,8	43,3	20,9	2,0	12,8	11,0	2,4	3,8
Черемховская	4,6	40,2	17,7	3,3	17,5	10,4	3,2	3,1
Чунская	2,7	45,5	19,4	3,2	14,9	9,6	2,5	2,2
Городские								
Братск	2,71	60,25	10,89	1,49	11,83	9,67	0,91	2,25
Ангарск	2,9	68,3	6,0	1,1	10,4	8,1	2,3	1,0
Бодайбо	3,9	44,3	16,2	2,7	10,6	17,0	2,8	1,4
Зима	2,8	41,6	17,3	2,9	21,7	10,6	1,9	1,8
Нижеудинск	3,6	51,5	12,1	3,9	16,8	7,5	2,7	1,9
Саянск	3,2	62,8	8,8	1,4	13,5	6,6	1,9	1,8
Тайшет	3,9	51,1	11,9	3,3	13,3	13,1	1,8	1,1
Тулун	3,4	41,0	18,0	2,7	17,2	13,9	2,3	1,2
Усолье-Сибирское	3,5	46,5	11,5	3,3	14,9	16,2	2,2	1,8
Усть-Кут	5,0	39,0	19,9	2,3	16,6	13,2	2,3	1,6
Усть-Илимск	3,8	66,2	10,0	1,1	9,9	6,4	1,7	1,0
Черемхово	3,0	59,7	11,6	2,4	11,1	8,3	2,4	1,4
Шелехов	3,9	61,6	8,7	1,2	11,3	8,6	3,0	1,5
Иркутск	3,77	68,94	5,86	1,22	9,88	7,19	1,38	2,06
Всего по Ирк. обл.	3,66	52,75	12,47	2,16	14,53	10,45	2,46	1,58

Примечание. Курсивом отмечены районы, где победил кандидат от КПРФ В. Рыжков, жирным – кандидат от ЛДПР В. Жириновский.

Референдум о доверии 25 апреля 1993 г.

Следующим электоральным событием в жизни молодой демократической страны стали выборы 1993 г. За один год было проведено три федеральных кампании.

20 марта 1993 г. Борис Ельцин выступил с обращением к народу. В нем он сообщил о том, что подписал Указ об особом порядке управления до преодоления кризиса власти. В соответствии с этим указом на 25 апреля назначалось голосование о доверии Президенту и Вице-президенту Российской Федерации и одновременно – по проекту новой Конституции и проекту закона о выборах федерального парламента. Также им было принято своевольное решение снять с должности губернатора Ю. Ножикова, однако благодаря действиям региональных властей и движению в защиту своего губернатора эта попытка провалилась и Ю. Ножиков был восстановлен в должности. Это событие должно было повлиять на доверие к президенту и отразиться на результатах выборов, однако этого не произошло.

Конфронтация в федеральном правительстве привела к тому, что в апреле 1993 г. был объявлен референдум, на который было вынесено четыре вопроса:

1. Доверяете ли Вы Президенту России Б. Н. Ельцину?
2. Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, проводимую Президентом и Правительством России с 1992 г.?
3. Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента России?
4. Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов России?

По первому и второму вопросам требовалось получить большинство голосов от числа граждан, принявших участие в референдуме, а по третьему и четвертому – от числа граждан, включенных в списки для голосования¹.

В результате голосования 25 апреля 1993 г. 58,7 % оказали доверие президенту Ельцину и 53,0 % поддержали проводимую им социально-экономическую политику. При этом на третий вопрос о проведении досрочных выборов было дано практически равное количество ответов: 49,5 % (31,7 % от числа граждан, включенных в списки), на четвертый вопрос – 67,2 % (43,1 % от числа граждан, включенных в списки). Результат волеизъявления граждан России можно было интерпретировать как выражение доверия президенту и недоверия депутатскому корпусу. Проанализируем ситуацию в региональном аспекте. В табл. 2.10 показаны отдельные регионы: центральные города, Иркутская область и УОБАО.

¹ Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М. : Аспект Пресс, 2006. С. 55.

Таблица 2.10

Результаты Всероссийского референдума 25 апреля 1993 г. по регионам

Регион	Численность избирателей, тыс. чел.	Явка, %	Доля ответивших от действительных бюллетеней, %				Доля ответивших от всех избирателей, %					
			1-й вопрос		2-й вопрос		3-й вопрос		4-й вопрос			
			Да	Нет	Да	Нет	Да	Да	Да	Нет	Да	Нет
Москва	6958	63,7	75,2	23,3	69,8	28,1	32,7	80,2	20,9	40,7	51,1	11,2
Санкт-Петербург	3795,1	62,1	72,8	25,8	65,1	32,5	36,9	78,7	23	37,1	48,9	11,9
Иркутская область	1802,2	58,7	58,6	39	51,6	45,5	50,6	69,1	29,7	26,9	40,6	16,4
УОБАО	83,9	75,1	48,7	48,6	43,5	53,6	58,5	61,5	43,9	28,6	46,1	26,7
Всего по РФ	106996,7	64	58,7	39,3	53	44,5	49,5	67,2	31,7	30,1	43	19,3

Данные табл. 2.10 отчетливо говорят, что кризис власти не был понят на местах. Во многом это следствие того, что в то время для жителей Иркутской области более актуальными являлись региональные дела. Высокая явка наблюдается постольку, поскольку люди еще осознавали себя значимыми политическими субъектами молодого демократического государства. Характерно, что непримиримость населения УОБАО к либеральным реформам и некоторая инерционность политической культуры хорошо проявляются в результатах данного референдума – по вопросам о переизбрании (3-й и 4-й вопросы) большинство выступило за смену обоих органов власти.

Результаты референдума имели большое значение для продолжения реформ, и следующим шагом являлось принятие новой Конституции. Поэтому 15 октября 1993 г. Президент РФ издал указ о проведении 12 декабря всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации. Хотя по сути это был референдум, в официальных документах не случайно слово «референдум» не использовалось, поскольку порядок определения результата голосования, предусмотренный Положением, не соответствовал Закону РСФСР «О референдуме РСФСР»¹. По официальным данным, явка составила 54,37 %. Из них за принятие Конституции высказались 57,06 %. Результаты голосования по отдельным регионам представлены в табл. 2.11.

¹ Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М. : Аспект Пресс, 2006. С. 67.

Таблица 2.11

Результаты голосования по проекту Конституции РФ
по некоторым регионам, 1993 г.

Регион	Проголосовали		За, %
	За	Против	
Белгородская область	311 577	381 649	44,95
Волгоградская область	503 391	529 808	48,72
Мордовская ССР	153 778	260 220	37,14
Карачаево-Черкесская Республика	55 512	142 743	28
Республика Тыва	31 310	68 999	31,21
Иркутская область	621 676	216 571	74,16
УОБАО	45 577	10 764	80,89
Всего по РФ	32 937 630	23 431 333	58,43

Иркутская область и УОБАО выразили более высокую поддержку Конституции, чем многие другие области, благодаря влиянию Ю. А. Ножикова, хотя в других российских регионах с русским ядром поддержка была на уровне 50–60 %, а в таких как Белгородская, Воронежская, Брянская, Волгоградская, Курская области даже ниже 50 % (надо заметить, что это регионы, граничащие с Украиной). Не поддержали Конституцию преимущественно национальные республики Тыва, Карачаево-Черкесия, Дагестан, Адыгея, Мордовия, что свидетельствует об этноконфессиональном расколе электората.

Первые выборы в Государственную Думу 1993 г.

Одновременно с принятием Конституции прошли выборы в Государственную Думу. Надо заметить, что создание Государственной Думы и было прописано в Конституции, которая по факту на момент выборов еще не была принята.

Уже в 1993 г. была попытка создания проправительственных партий, но она была не одна, как в последующие периоды, а целый спектр, в результате члены Правительства Российской Федерации были включены в списки трех избирательных объединений. Наибольшее число министров (9) было в списке партии «Выбор России», которая в связи с этим воспринималась как новая «партия власти». Однако проправительственным был и список Партии российского единства и согласия (ПРЕС). В списке Аграрной партии России также был вице-премьер Александр Заверюха, хотя эта партия являлась скорее оппозиционной. В роли демократической оппозиции на этих выборах выступали: «Блок: Явлинский – Болдырев – Лукин» (неформально получивший сокращенное название «ЯБЛоко», впоследствии ставший одним из долгожителей в политическом поле) и Российское движение демократических реформ. Формально оппозиционная партия ЛДПР во главе с Владимиром Жириновским (который занял третье место на президентских выборах 1991 г.) действовала путем критики, но не действующей власти, а КПРФ.

По результатам выборов в Думу прошли 8 объединений, представляющие практически весь политический спектр России. Занявшая первое место ЛДПР аккумулировала голоса как «патриотического», так и протестного электората. Левый фланг был поделен между КПРФ и Аграрной партией России. Правительственные партии – «Выбор России» и Партия российского единства и согласия – занимали соответственно правую и правоцентристскую ниши. Блок, возглавляемый Григорием Явлинским, представлял собой демократическую оппозицию с некоторым социал-демократическим уклоном. Демократическая партия России была в тот период скорее левоцентристской. Еще одно движение – «Женщины России» – в основном занимало центристские позиции, однако в его электорате существенную роль играла протестная составляющая¹. На рис. 2.4 отражены результаты выборов на карте, в табл. 2.12 – результаты выборов по отдельным регионам.

Иркутская область в этом голосовании проявила себя очень близко к общероссийской тенденции, причем ПРЕС лидировала в центре региона как проправительственная либеральная партия, а КПРФ уступила второе место партии «Женщины России». Голосование в УОБАО выглядит примечательнее. Поскольку аграрная повестка для этой территории наиболее близка, результаты голосования схожи с результатами других аграрных территорий – Башкортостаном, Алтаем и Агинским округом, хотя очень сильно отличаются непосредственно от Республики Бурятия. Против всех списков кандидатов проголосовало 4,2 % избирателей. Уровень протестного голосования был особенно высоким в Республике Тыва (17,4 %). В остальных субъектах Федерации он не превышал 10 %.

Тогда же состоялись и первые и единственные выборы в Совет Федерации (СФ). От Иркутской области в них участвовали четыре кандидата: пара Ю. А. Ножилов и П. А. Голышев и вторая пара В. В. Игнатенко и А. В. Романов. В результате победила первая. Но первые выборы депутатов Совета Федерации оказались и последними. В 1995 г. был принят федеральный закон, по которому Совет Федерации стал формироваться по должностному принципу – из руководителей представительного и исполнительного органов власти субъектов Федерации, а с 2000 г. члены Совета Федерации стали делегироваться соответствующими органами.

¹ Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М. : Аспект Пресс, 2006. С. 75–76.

ВЫБОРЫ В ГОСДУМУ 1993

Первые места



ВЫБОРЫ В ГОСДУМУ 1993

Вторые места



Рис. 2.4. Карта результатов выборов в Государственную Думу первого созыва 1993 г.: первые (сверху) и вторые места (снизу)¹

¹ Россия. Парламентские выборы 1993 // Электоральная география 2.0. Политика на карте. URL: <https://www.electoralgeography.com/new/ru/countries/r/russia/russia-legislative-election-1993.html>

Таблица 2.12

Результаты выборов в Государственную Думу 1993 г. по некоторым регионам. %

Регион	АПР	Яблоко	Выбор России	ДПР	КПРФ	ЛДПР	ПРЕС	Женщины России	РДДР*
Иркутская область	4,95	6,71	16,85	6,13	9,50	21,48	8,88	3,24	6,37
УОБАО	25,28	2,14	10,02	3,58	11,86	14,35	13,25	12,34	3,17
Республика Бурятия	5,47	5,76	13,24	4,79	15,58	17,32	17,39	11,96	2,71
Москва	1,43	12,08	34,73	5,56	11,03	12,82	6,48	4,35	7,20
Санкт-Петербург	0,89	21,20	26,99	3,98	7,69	18,02	3,74	5,04	9,03
Всего по РФ	7,99	7,86	15,51	5,52	12,40	22,92	6,73	8,13	4,08

Примечание. * Российское движение демократических реформ.

Региональные выборы 1993 г.

1993–1994 гг. – период проведения первых внутрирегиональных избирательных кампаний, которые подробно описаны выше. Мы остановимся на ключевых тезисах в рамках электоральной географии.

Во-первых, развитие партийной системы в Иркутской области существенно отставало от общероссийской динамики. Избирательные объединения чаще всего носили не идеологический характер, а отраслевой либо являлись «партиями одной проблемы». Наиболее крупным избирательным объединением был Союз промышленников и предпринимателей. Региональные отделения федеральных политических партий, хотя и существовали, но имели мало политического веса. Первые представительства в регионе открыли партии «Выбор России», КПРФ и Аграрная партия.

Во-вторых, первый избранный парламент отличался высокой степенью лояльности к исполнительной власти, хотя имел довольно мало профессиональных политиков и юристов. С одной стороны, наблюдалось плотное сотрудничество с губернаторской властью, но с другой – именно в этот период требовалось законодательное оформление многих сфер жизни, и здесь наблюдались проблемы в функционировании иркутского законодательного органа.

В-третьих, в региональном парламенте были представители практически всех ведущих промышленных предприятий Иркутской области, вынужденных искать возможность для выживания своих предприятий за счет поиска платежеспособных клиентов через администрацию области, а также искать реальной финансовой поддержки у регионального правительства. Одним из таких ресурсов было получение кредитов под пору-

чительство областного правительства на развитие производства¹. Другим – лоббирование интересов своих компаний в региональном законодательстве. Со временем жизнеспособные региональные компании переходили под контроль федеральных финансово-промышленных групп, и их интересы представлялись уже на федеральном уровне, а в региональном законодательном органе их влияние уменьшалось, кроме авиационного завода «Иркут».

Параллельно 27 марта 1994 г. были проведены и выборы губернатора Иркутской области. Авторитет Ю. А. Ножикова у жителей Иркутской области был высок, и он победил на выборах с феноменально высоким результатом – 78,16 %, опередив с огромным отрывом ближайшего из двух других кандидатов – Б. Г. Алексева, заместителя главы обладминистрации. Область стала одним из первых регионов в Российской Федерации, где прошли прямые выборы всех органов власти.

Также в это же время проходят первые выборы мэров городов. Партийных мэров практически не существовало, и сработала тенденция к переизбранию действующих исполняющих обязанности мэров на официальный пост. Так произошло и в г. Иркутске, где Б. А. Говорин, который исполнял обязанности мэра с 1992 г., был официально избран, хотя конкуренция на этих выборах была довольно высока.

Выборы Государственной Думы второго созыва 1995 г.

Выборы депутатов Государственной Думы второго созыва были назначены Указом Президента РФ от 14 июля 1995 г., спустя два года после предыдущих. На этих выборах наблюдается подъем партийного строительства, на них зарегистрировано наибольшее количество списков кандидатов – 43. Специально для этих выборов было создано движение «Наш дом – Россия», являющееся прообразом партии власти. Практически в том же виде, что и в 1993 г., выступали на этих выборах политическое движение «Женщины России», ЛДПР, Аграрная партия России и КПРФ. Следует также отметить участие в выборах экологической партии России «Кедр». Большое количество избирательных объединений и блоков не имели внятной политической ориентации (Партия любителей пива, партия «Народный союз», Союз работников жилищно-коммунального хозяйства России и др.).

Заградительный барьер в 5 % в 1995 г. преодолели только четыре избирательных объединения, в отличие от предыдущих восьми. Но и в сумме они представляли всего 50,5 % голосов населения. Первое место заняла КПРФ, удвоив свой результат с 1993 г., ЛДПР, выигравшая прошлые выборы, напротив, вдвое ухудшила свой результат. Номинально

¹ Тараканов М. А. Промышленность Иркутской области за четверть века работы в рынке. Иркутск : Изд-во Ин-та географии СО РАН, 2017. 205 с.

проправительственное движение «Наш дом – Россия» стало третьим, а четвертую позицию заняло «Яблоко». Результаты по отдельным регионам отражены в табл. 2.13.

Таблица 2.13

Результаты выборов в Государственную Думу 1995 г. по некоторым регионам, %

Регионы	Женщины России	НДР	Яблоко	ДВР	КПРФ	КРО	ЛДПР	ПСТ	Ком СССР*	АПР
Иркутская область	6,97	8,26	6,57	2,49	15,68	3,13	15,61	5,98	5,54	3,37
УОБАО	8,78	9,28	2,05	0,98	22,80	0,97	7,18	2,11	8,32	19,08
Москва	2,45	19,05	14,94	11,55	14,84	5,07	2,53	4,45	1,22	0,27
Санкт-Петербург	2,75	12,78	16,03	12,37	13,21	5,13	3,42	6,51	3,79	0,41
В целом по РФ	4,61	10,13	6,89	3,86	22,39	4,31	11,18	3,98	4,53	3,78

Примечание. *Коммунисты – Трудовая Россия – За Советский Союз.

Географическая неоднородность результатов голосования проявилась достаточно ярко. Например, в Москве первое место заняло движение «Наш дом – Россия» (19,1 %), второе – объединение «Яблоко» (14,9 %), а КПРФ была лишь третьей (14,8 %). Более 5 % здесь получили также блок «Демократический выбор России – Объединенные демократы» (11,5 %) и Конгресс русских общин (5,1 %). ЛДПР оказалась лишь на восьмом месте (2,5 %), пропустив также Партию самоуправления трудящихся (4,4 %) и движение «Вперед, Россия!» (3,4 %). В Иркутской области 5%-ный рубеж был преодолен не только КПРФ, но и блоком «Коммунисты – Трудовая Россия – за Советский Союз». Вровень с КПРФ в Иркутской области финишировала ЛДПР. Успех ЛДПР наблюдался почти во всех этнически-русских периферийных регионах, а в национальных автономиях их результат был практически нулевым, что связывается с националистической риторикой лидера партии. Кроме того, ЛДПР пользовалась успехом в Магаданской области, где она победила с результатом 22,32 % и отрывом почти 10 % от КПРФ.

Для УОБАО снова характерно «высокое» голосование за Аграрную партию России (что, впрочем, прослеживается практически все время существования этой партии), что и есть проявление эффекта «проблемного голосования».

Откат от либерализма, что продемонстрировали данные выборы, означал разочарование в либеральных реформах и невозможность различных партий соответствующего толка договориться между собой. Но крупные города по-прежнему поддерживали новую элиту, в связи с чем возник электоральный раскол между крупными городами и периферией.

Так или иначе, выборы 1995 г. стали предвестником наиболее конкурентных президентских выборов за всю историю современной России, состоявшихся в следующем году.

Выборы Президента Российской Федерации в 1996 г.

На должность Президента РФ в первом туре претендовало 11 кандидатов: помимо действующего президента Б. Ельцина, участвовали бывший президент СССР М. Горбачев, депутаты Государственной Думы В. Брынцалов, С. Федоров, А. Лебедь, В. Жириновский, Г. Зюганов, Г. Явлинский, вице-президент Международного фонда экономических и социальных реформ М. Шакум, писатель Ю. Власов, а также председатель Законодательного Собрания Кемеровской области А. Тулеев, впоследствии снявший свою кандидатуру в пользу Г. Зюганова.

Особенностью избирательной кампании стали значительные усилия по привлечению на выборы молодежи. Это было связано с тем, что молодежь, с одной стороны, отличается низкой электоральной активностью, а с другой – склонна в большей степени поддерживать реформаторские, чем коммунистические силы. Было понятно, что чем больше молодых избирателей будет привлечено на выборы, тем выше будет результат Б. Ельцина. В этих целях широкую известность обрел тур ведущих рок- и поп-музыкантов «Голосуй или проиграешь» по всей России в поддержку Б. Н. Ельцина. Результаты представлены на картосхеме (рис. 2.5) и в табл. 2.14.

Президентские выборы 1996. Первый тур



Рис. 2.5. Карта результатов 1-го тура президентских выборов 1996 г.¹

¹ Россия. Президентские выборы 1996 // Электоральная география 2.0. Политика на карте. URL: <https://www.electoralgeography.com/new/ru/countries/r/russia/russia-presidential-election-1996.html>

Таблица 2.14

Результаты президентских выборов 1996 г. по некоторым регионам. %

Регионы	1-й тур					2-й тур		
	Ельцин	Зюганов	Лебедь	Явлинский	Жириновский	Ельцин	Зюганов	Против всех
Иркутская область	32,2	27,57	16,29	8,86	8,48	52,64	39,77	6,29
УОБАО	36,99	40,01	8,54	3,96	4,56	48,67	47	2,7
Москва	61,16	14,85	9,62	7,96	1,46	77,29	17,93	4,13
Санкт-Петербург	49,6	14,94	14,01	15,15	2,15	73,86	21,09	4,73
В целом по РФ	35,28	32,03	14,52	7,34	5,7	53,82	40,31	4,82

По результатам голосования 16 июня 1996 г. ни один из кандидатов не получил необходимого для победы абсолютного большинства голосов. Явка составила 69,8 %. Иркутская область проголосовала за Б. Н. Ельцина более активно, чем остальная Россия: так, он набрал в регионе 32,3 %, а в Иркутске – 42,5 %. Г. А. Зюганов занял второе место, за него проголосовали 27,5 % (в Иркутске – 18,5 %). Третьим стал А. И. Лебедь – 13,6 % (в Иркутске – 13,7 %, это чуть больше, чем у Г. А. Явлинского, у которого 13,1 %).

Разделение регионов на пропрезидентские и коммунистические имело ярко выраженный географический характер. Ельцин наибольшую поддержку получил в основном в северных регионах (исключением были лишь некоторые республики – Ингушетия, Калмыкия, Кабардино-Балкарская, Тува), в то время как Зюганов наилучшие результаты имел в основном в регионах с большой долей сельского населения. Именно тогда сформировался так называемый красный пояс России, который почти непрерывно протянулся от Смоленской и Брянской областей через Черноземье и Поволжье вдоль южных границ страны до Амурской области и далее прерывисто даже до Сахалинской области (см. рис. 2.5). Стоит также отметить успех Ельцина почти во всех крупных городах: в первом туре по ста крупнейшим городам страны он получил 42,9 %, а по десяти крупнейшим – 52,4 %; во втором туре его результат по ста крупнейшим городам составил 63,0 %.

Иркутская область проголосовала довольно близко к среднероссийским результатам, но все же за Ельцина было отдано меньше голосов, чем в среднем по России. Во втором туре наибольший процент голосов за Зюганова наблюдался в Зиминском (64,47 %), Тайшетском (64,6 %), Тулунском (64,22 %), Куйтунском (66,92%) районах. За Ельцина наибольшие показатели у 5 иркутских городских ТИКов (от 61,72 до 69,15 %), Ангарской городской комиссии (66,92 %), Шелеховской городской комиссии (65,55 %) и в Ольхонском районе (61,37 %). По УОБАО – практически равенство голосов за противоборствующих кандидатов.

Региональные выборы второй половины 1990-х гг.

Одновременно с выборами Президента РФ состоялись и выборы депутатов Законодательного Собрания Иркутской области второго созыва.

Второй созыв, избранный в 1996 г. на четыре года, отражал по своему составу усиление новых групп интересов регионального уровня. Поскольку в то время роль политических партий еще была не так сильна, как в настоящее время, то региональный парламент становился лоббистским органом отраслевых и территориальных субъектов. Половина депутатов была выдвинута или поддержана избирательным объединением «Союз промышленников и предпринимателей Иркутской области».

В апреле 1997 г., почти за год до истечения своих полномочий, Ю. А. Ножилов ушел в отставку, но до выборов, назначенных на июль 1997 г., он исполнял обязанности губернатора. Главной причиной отставки стало ухудшение его здоровья. Это повлияло и на его деловые качества, и на контроль за внутрирегиональными общественно-политическими процессами. Именно на этот год приходится наибольший спад промышленного производства в Иркутской области. О проблемах взаимодействия бизнеса и власти в 90-е гг. подробно пишет М. А. Тараканов¹.

Главным соперником Б. А. Говорина был В. Е. Межевич, связанный с Иркутскэнерго, и коммунист С. Г. Левченко. КПРФ имела стабильный электорат в Иркутской области (впрочем, симпатизирующий и консерватору Говорину), что показали и прошедшие годом ранее президентские выборы.

Главная особенность этих выборов заключается в высоком авторитете бывшего губернатора Ю. А. Ножилова при сохраняющейся несформированности политической идентичности населения, что позволяло влиять на результаты выборов своим мнением. В итоге незадолго до выборов он поддержал кандидатуру мэра Иркутска Б. Говорина на пост главы региона, да и сам Говорин воспринимался населением как человек из ножиловской команды. Как таковой партийный дискурс практически не повлиял на результаты голосования.

В итоге Борис Говорин победил, набрав чуть больше 50 % при явке 42,98 %. Несмотря на массивную агитацию коммунистов, лидер которых Г. Н. Зюганов почти неделю находился в Иркутске, финишировал лидер иркутских коммунистов С. Г. Левченко с довольно скромным результатом – 19 %.

Третьим неожиданно для многих оказался депутат Государственной Думы, ангарский нефтехимик Виктор Машинский (14 %). Четвертый результат показал генеральный директор Востсибугля, сын министра

¹ Тараканов М. А. Промышленность Иркутской области за четверть века работы в рынке. Иркутск: Изд. Института географии СО РАН, 2017. 205 с.

угольной промышленности, ликвидатора последствий взрыва на Чернобыльской АЭС Иван Щадов (7 %), сын которого, в свою очередь, будет участвовать в выборах губернатора Иркутской области в 2020 г.

Выборы Государственной Думы в 1999 г.

Выборы депутатов Государственной Думы второго созыва были назначены Указом Президента РФ от 9 августа 1999 г. В тот же день Президент РФ Борис Ельцин предложил на должность председателя Правительства РФ Владимира Путина, публично объявив его своим преемником.

В отличие от предыдущей кампании избирательными объединениями по новому законодательству признавались только политические общественные объединения, причем их политический статус должен был быть закрепленным в их уставе, что позволило снизить ассортимент политических сил, претендующих на попадание в парламент. Лишь четыре избирательных объединения (КПРФ, объединение «Яблоко», движения «Наш дом – Россия» и «Женщины России») участвовали в этих выборах формально в том же виде, что и в предыдущих. Примечательно, что в этих выборах не участвовала партия ЛДПР, которая получила отказ в регистрации, а вместо нее был сформирован «Блок Жириновского».

Из четырех объединений, представленных в Думе второго созыва, барьер преодолели три – КПРФ, «Яблоко» и «Блок Жириновского» (по сути – ЛДПР). Интересно, что блок «Отечество – Вся Россия» больше половины всех своих голосов получил всего в пяти субъектах Федерации – Москве, Санкт-Петербурге, Московской области, республиках Татарстан и Башкортостан. Следует отметить также беспрецедентный разброс голосов за этот блок по регионам: от 88,0 % в Республике Ингушетия до 2,2 % в Магаданской области. Результаты по Иркутской области представлены в табл. 2.15.

Таблица 2.15

Результаты выборов в Государственную Думу 1999 г.
по Иркутской области и УОБАО, %

Территориальные избирательные комиссии	Яблоко	Единство	Блок Жириновского	Отечество – Вся Россия	КПРФ	Союз правых сил	Против всех
Ангарская	7,17	37,49	6,76	4,07	17,73	9,20	3,02
Слюдянская	3,06	43,61	8,99	2,38	17,94	4,66	1,74
Усолье-Сибирская	2,12	30,99	7,76	4,29	32,12	3,25	2,79
Усолье-Сибирская городская	2,65	44,42	6,30	2,48	23,64	4,43	2,33
Черемховская	1,73	30,71	8,65	2,78	32,14	2,47	2,04
Черемховская городская	1,92	42,81	7,56	2,31	25,66	3,29	1,98
Шелеховская	11,71	19,17	7,24	9,10	24,88	9,09	3,78

Продолжение табл. 2.15

Территориальные избирательные комиссии	Яблоко	Единство	Блок Жириновского	Отечество – Вся Россия	КПРФ	Союз правых сил	Против всех
Балаганская	1,58	33,58	14,38	3,70	21,53	3,53	2,31
Бодайбинская	3,14	48,63	7,68	2,71	16,23	4,10	1,66
Братская	3,12	33,19	9,42	4,41	26,44	5,37	2,11
Братская городская	8,78	27,79	7,52	7,34	22,20	10,06	2,85
Жигаловская	1,55	46,18	8,05	4,10	22,82	3,54	1,33
Иркутская	4,45	27,37	9,23	6,51	25,76	4,97	4,09
Казачинско-Ленская	2,97	41,75	9,19	2,88	24,43	6,42	1,81
Катангская	2,63	51,16	9,00	2,91	17,84	3,34	2,20
Качугская	1,19	45,99	8,68	3,39	22,02	3,02	1,58
Киренская	5,21	27,16	9,50	7,21	23,00	9,62	2,40
Мамско-Чуйская	1,85	52,13	8,42	1,69	16,23	3,43	2,46
Ольхонская	0,92	47,51	4,21	12,31	16,47	3,18	1,74
Усть-Кутская городская	2,11	45,68	8,26	2,73	23,25	3,91	1,68
Усть-Удинская	1,52	34,92	10,83	2,88	26,33	2,13	1,75
Иркутская городская № 1	8,66	25,22	6,95	7,31	24,48	7,58	3,57
Иркутская городская № 2	9,55	26,98	4,95	8,87	20,86	12,13	3,86
Иркутская городская № 3	9,00	26,61	5,75	8,64	20,82	10,13	4,61
Иркутская городская № 4	10,06	29,29	4,91	7,34	20,37	11,31	3,74
Заларинская	1,33	35,57	10,24	3,06	26,63	2,83	2,04
Зиминская	1,12	31,77	11,36	2,74	30,71	2,87	1,57
Зиминская городская	1,75	36,78	10,52	2,73	30,92	2,38	1,75
Куйтунская	1,00	34,03	9,50	2,84	31,05	1,98	1,94
Нижеилимская	5,48	35,21	8,52	3,53	24,66	6,83	2,32
Нижеудинская	1,79	30,85	12,19	4,91	25,28	4,08	2,13
<i>Нижеудинская городская</i>	<i>4,03</i>	<i>23,80</i>	<i>9,61</i>	<i>9,38</i>	<i>28,56</i>	<i>5,88</i>	<i>2,21</i>
<i>Саянская городская</i>	<i>5,88</i>	<i>25,25</i>	<i>9,72</i>	<i>4,84</i>	<i>26,91</i>	<i>7,74</i>	<i>3,49</i>
Тайшетская	1,32	33,11	9,44	2,95	30,98	2,55	2,26
<i>Тайшетская городская</i>	<i>2,73</i>	<i>31,67</i>	<i>6,46</i>	<i>2,86</i>	<i>37,84</i>	<i>4,04</i>	<i>1,86</i>
Тулунская	1,46	32,93	9,87	4,46	29,45	1,98	1,87
Тулунская городская	2,76	31,74	9,16	4,33	28,35	3,31	2,70
Усть-Илимская	2,37	43,85	10,33	2,45	21,96	3,49	1,99
Усть-Илимская городская	5,79	41,03	8,15	2,95	21,28	5,95	3,12
Чунская	1,58	38,33	6,31	3,13	31,49	2,05	1,63
По Иркутской области	3,73	35,66	8,54	4,54	24,78	5,05	2,41

Окончание табл. 2.15

Территориальные избирательные комиссии	Яблоко	Единство	Блок Жириновского	Отечество – Вся Россия	КПРФ	Союз правых сил	Против всех
Аларская	1,10	38,00	7,19	6,45	25,13	2,12	1,86
Баяндаевская	0,98	33,30	4,40	8,13	29,52	3,57	1,24
Боханская	1,33	35,41	6,83	4,13	25,08	3,48	1,93
Нукутская	1,44	32,68	5,13	11,99	21,01	4,29	1,47
Осинская	1,30	38,91	5,87	7,35	21,89	4,54	1,76
Эхирит-Булагатская	1,35	34,19	4,03	8,42	29,32	4,38	1,25
По УОБАО	1,25	35,42	5,57	7,74	25,33	3,73	1,58
Всего по РФ	5,93	23,32	5,98	13,33	24,29	8,52	3,30

Примечание. Курсивом отмечены районы, где победу одержала КПРФ.

В Иркутской области сохранялась либерально-демократическая направленность электората, процент поддержки КПРФ практически равнялся общероссийскому уровню, КПРФ побеждает, но только в нескольких территориях (Саянск, Нижнеудинск, Усольский, Черемховский, Шелеховский районы). В муниципальном же разрезе наблюдается размежевание центр – периферия. В региональном центре наименьшая по области поддержка партии «Единство», наибольшая поддержка партий «Отечество – Вся Россия», «Союз правых сил» и «Яблоко». Высокий уровень абсентеизма (голосование «против всех») наблюдается преимущественно среди городского населения. Характерно, что на этих выборах прослеживается редкое единодушие УОБАО с Иркутской областью.

Выводы по периоду

Рассмотренный период имел важное значение для становления российской государственности. Во-первых, в этот период начали работать новые органы законодательной власти – Государственная Дума и Совет Федерации, а ранее существовавшие органы власти – президент, правительство, Конституционный Суд РФ и др. должны были перестроить свою работу в соответствии с измененными полномочиями.

В этот период стала формироваться электоральная культура населения, обладающая большой территориальной дифференциацией. Разброс мнений на выборах включал диаметрально противоположные значения, что говорит о большой роли региональной идентичности в этот период.

Пожалуй, главным упущением описываемого периода стало существенное торможение в развитии партийных структур. Президент РФ воспрепятствовал принятию федерального закона о политических партиях. Руководители субъектов Федерации препятствовали партийному раз-

витию в своих регионах, опасаясь усиления самостоятельности законодательной ветви власти.

Слабое развитие партийной системы и на региональном уровне наблюдается очень четко. В Законодательном Собрании преобладали представители крупной промышленности, отстаивавшие свои интересы в региональной власти. Главной особенностью ситуации в Иркутской области является именно наличие сильного регионального губернатора-лидера, не боявшегося отстаивать интересы региона в Москве.

Для более глубокого погружения в тему анализа выборных кампаний 1990-х гг. рекомендуется ознакомиться с работами М. Арбатской¹.

Электоральные процессы в Иркутской области в 2000–2013 гг.

Первое избрание В. В. Путина на президентский срок

Поскольку В. В. Путин был явным лидером, некоторые политики и политологи утверждали, что выборы носят безальтернативный характер, хотя среди соперников Путина были представители трех из шести объединений и блоков, представленных в Государственной Думе: КПРФ, ЛДПР и объединения «Яблоко». Аман Тулеев, который на предыдущих выборах снял свою кандидатуру в пользу Геннадия Зюганова, в этот раз вел агитацию в большей степени против Зюганова, чем против Путина, тем самым оттягивая голоса. Помимо них, в выборах также участвовали Константин Титов и Элла Памфилова.

По результатам голосования Владимир Путин одержал победу в первом туре, получив 52,9 % голосов избирателей при явке 68,7 %. Он лидировал в 84 субъектах Федерации, Геннадий Зюганов – только в четырех, еще в одном регионе (Кемеровской области) большинство голосов (51,6 %) получил А. Тулеев. Стоит также отметить высокий результат К. Титова в возглавляемой им Самарской области (20,2 %), хотя даже здесь он занял лишь третье место.

Региональный расклад поддержки Владимира Путина существенно отличался от ельцинского. Если во втором туре президентских выборов 1996 г. в первую десятку субъектов Федерации с наибольшей поддержкой Бориса Ельцина входили Москва, Санкт-Петербург, промышленно развитые Свердловская и Пермская области, а также северные автономные округа – Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Таймырский и Чукотский, наряду с Ингушетией и Чечней (где значительную долю голосовавших составляли военнослужащие), то в 2000 г. за Путина лучше всего

¹ Арбатская М. Н. Контурная карта электоральной России. Иркутск : Изд-во ИГ СО РАН, 2003. 172 с.; Арбатская М. Н. Трансформация публичной политики и электоральное пространство. Иркутск, 2006. 219 с.

голосовали депрессивные регионы, такие как кавказские республики (Ингушетия, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Северная Осетия) и Коми-Пермяцкий автономный округ. В Москве же Путин получил менее половины голосов (46,26 %) (табл. 2.16) – Москва по уровню его поддержки оказалась среди 20 наименее лояльных регионов, поскольку Путин тогда воспринимался, прежде всего, как питерский политик. Менее 50 % голосов получил Путин также в таких крупных городах, как Новосибирск, Самара, Омск, Челябинск, Ростов-на-Дону, Красноярск (во всех этих городах Ельцин получил 3 июля 1996 г. более половины голосов, причем в Челябинске, Ростове-на-Дону и Красноярске – более 60 %)¹.

Таблица 2.16

Результаты выборов Президента РФ в 2000 г. по некоторым регионам, %

Регионы	Путин	Зюганов	Явлин-ский	Жири-новский	Против всех
Иркутская область	50,08	33,05	5,06	3,91	1,7
УОБАО	56,8	31,3	1,27	2,54	0,56
Москва	46,26	19,16	18,56	1,58	5,92
Санкт-Петербург	62,42	16,95	10,58	1,87	2,48
Всего по РФ	52,94	29,21	5,8	2,7	1,88

В Иркутской области В. В. Путин аналогично с предыдущими выборами был поддержан несколько слабее, чем в среднем по России. Уровень поддержки Зюганова, напротив, вырос, хотя существенно повышенной поддержки КППРФ не наблюдалось на парламентских выборах в 1999 г. Электоральная культура УОБАО же, напротив, меняется на конформистскую, что прослеживается во многих регионах России в этом электоральном цикле².

Тем временем в нашем регионе в 2000 г. также состоялись одни из самых сложных выборов депутатов Законодательного Собрания области. Выборы были признаны действительными только в 28 из 44 округов при кворуме в 30 депутатов, в остальных не была достигнута необходимая по закону 25%-ная явка, из-за чего были объявлены довыборы. Это отражает падение интереса населения к институту выборов, особенно на региональном уровне, и несовершенство регионального избирательного законодательства, из-за чего стала возможной такая ситуация. Выборы проходили по одномандатным округам, партийная принадлежность которых в большинстве своем была все еще размыта. Роль партий в региональном электоральном процессе растет уже в более позднее время.

В следующем году, 29 июля 2001 г., в Иркутской области состоялись очередные выборы губернатора, которые прошли в два тура. Из семи кандидатов во втором туре соперничали действующий губернатор обла-

¹ Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М. : Аспект Пресс, 2006. С. 147–148.

²Turovskiy R. F. Electoral conformism ...

сти Борис Говорин (45,05 %) и Сергей Левченко, депутат Государственной Думы от КПРФ. Важно заметить, что во втором туре разрыв между кандидатами был невелик – около 2 %, но победу одержал все же действующий губернатор.

2001 г. стал важным для всей электоральной истории России благодаря реализации концепции единой «партии власти». Общероссийский союз «Единство» общероссийской общественно-политической организации «Отечество» и движение «Вся Россия» объединились в новую партию «Единая Россия», консолидировав все центристские силы в российском политическом поле.

Выборы в Госдуму в 2003 г. (первые партийные выборы)

В 2003 г. проходят выборы в Государственную Думу на партийной основе: федеральные списки выдвинули 21 политическая партия и 5 избирательных блоков. 10 партий и блоков были в той или иной степени преемниками избирательных объединений и блоков, участвовавших в выборах 1995 и 1999 гг. Аграрная партия России, которая имеет устойчивую электоральную поддержку в сельскохозяйственных регионах, таких как УОБАО (партия входила в 1999 г. в блок «Отечество – Вся Россия»), вновь, как и в 1993 и 1995 гг., выступала самостоятельно.

Результаты выборов продемонстрировали кризисные явления в развитии российской демократии и избирательной системы. Явка оказалась ниже, чем на всех предыдущих выборах Думы. Заградительный барьер в 5 % вновь смогли преодолеть только четыре списка. В сумме они получили 70,7 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Однако поскольку выборы проходили по смешанной системе – половина депутатов избиралась по пропорциональной модели, а другая половина – по одномандатным округам, «Единая Россия» получила подавляющее большинство: за нее проголосовали 37,4 % избирателей (табл. 2.17), и она получила по пропорциональной системе больше половины мандатов (120) и 103 мандата по мажоритарной системе. Благодаря такой системе в первые же выборы «Единой России» было обеспечено конституционное большинство в Государственной Думе. За «Единую Россию» наиболее активно голосовали национальные автономии (особенно кавказские республики, Хакасия и Тува), районы добычи нефти и газа, а также несколько поволжских областей. КПРФ заняла второе место, получив значительно меньше, чем в предыдущие годы. Следует отметить сохранение очертаний «красного пояса России», который сформировался в 1996 г. (и Иркутская область является одним из регионов с высокой долей поддержки КПРФ), однако это последние выборы, где он отчетливо проявляется, и впоследствии пояс начнет фрагментироваться.

По табл. 2.16 мы можем видеть традиционную поддержку Аграрной партии в Усть-Ордынском округе, что наблюдалось на выборах 1993 г.

На этих выборах более отчетливо наблюдается повышенная поддержка КПРФ в Иркутской области, но это еще не становится традицией, а, как показало время, было краткосрочным явлением. СПС как представитель праволиберального крыла традиционно лидирует в федеральных и региональных столицах при низкой поддержке в сельской местности (что является отражением раскола город – село). Также следует заметить снижение интереса к выборам, что выражается в снижении явки. Такая тенденция может быть объяснена конфликтностью внутри региональной власти. ЛДПР также традиционно обладает повышенной популярностью в Иркутской области.

Таблица 2.17

Результаты выборов в Государственную Думу в 2003 г.
по некоторым регионам (%)

Регионы	Явка	СПС	РПП/ РСС	Яблоко	АПР	Родина	ЛДПР	Единая Россия	КПРФ	Против всех
Иркутская область	45,6	2,8	3,1	5,3	2,5	7,3	16,4	32,8	16,3	4,4
УОБАО	68,8	1,7	2,3	1,4	13	2,3	7,5	46,4	10,2	2,3
Москва	57,7	8	2,1	10,3	1,6	15,4	6,4	34,1	7,7	6,4
Санкт-Петербург	45,3	8,9	2,8	9	1,5	13,7	7,7	31,8	8,3	4,1
Всего по РФ	55,6	4	3,1	4,3	3,7	9	11,5	37,4	12,7	4,7

Выборы Президента РФ в 2004 г.

К началу президентской избирательной кампании популярность Владимира Путина оставалась стабильно высокой. Успехи первых лет президентства позволяли утверждать, что кампания не предвещала реальной конкурентной борьбы. Реакцией на такое положение стал отказ от участия в выборах лидеров всех ведущих политических партий. КПРФ и ЛДПР вместо традиционных лидеров-кандидатов Г. Зюганова и В. Жириновского выдвинули ранее неизвестных Николая Харитонов (бывший член Аграрной партии России, членом КПРФ не являлся) и Олега Малышкина. Партия «Яблоко» не только не стала выдвигать своего кандидата, но и отказалась поддерживать на этих выборах кого бы то ни было. Союз правых сил после поражения на выборах оказался в глубоком кризисе: все пять его сопредседателей подали в отставку. В то же время бывший сопредседатель партии Ирина Хакамада решила баллотироваться в качестве независимого кандидата и, таким образом, стала единственным кандидатом от демократических сил¹. «Единая Россия» под-

¹ Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы ... С. 175–176.

держивала В. В. Путина, но самостоятельной роли в кампании не играла, поскольку он вновь предпочел баллотироваться как независимый кандидат.

Из-за предсказуемости результата явка на выборах была самой низкой среди всех предыдущих выборов: 64,4 %. Владимир Путин победил с результатом 71,3 % голосов, а второе место за представителем КПРФ Николаем Харитоновым с 13,7 %. Остальные кандидаты получили крайне мало (табл. 2.18).

Таблица 2.18
Результаты выборов Президента РФ в 2004 г. по некоторым регионам (%)

Регионы	Глазьев	Малышкин	Миронов	Путин	Хакамада	Харитонов	Против всех
Иркутская область	5,75	3,99	1	61,92	5,57	16,78	4,21
УОБАО	2,13	2,25	0,94	72,76	4,83	14,34	1,25
Москва	6,28	1,23	0,62	68,65	8,18	7,38	6,59
Санкт-Петербург	4,14	0,8	1,46	75,12	6,74	7,39	3,86
Всего по РФ	4,11	2,03	0,76	71,22	3,85	13,74	3,46

Поскольку депутат Госдумы Н. Харитонов был поддержан АПР и КПРФ, именно он имел более высокую поддержку в Иркутской области и УОБАО, в то же время снижение популярности действующей власти в Иркутской области наглядно фиксируется – разрыв с общероссийским уровнем достигает уже 10 %. Процент абсентеизма в Иркутской области на выборах президента уже выше общероссийского уровня. Влияние петербургского происхождения В. В. Путина (эффект «малой родины») еще велико, но с каждой последующей избирательной кампанией постепенно снижается.

Региональные электоральные события в первой половине 2000-х гг.

Убедительная победа действующего президента позволила ему пойти на ряд решительных непопулярных мер, одна из которых имеет непосредственное значение для регионального электорального процесса – это отмена выборности губернаторов. В Иркутской области это произошло еще и на фоне выборов в Законодательное Собрание четвертого созыва.

Этот факт, вкпе с общим падением интереса к выборам в России, а также большое количество черных технологий и контрагитации привели к тому, что явка на выборы в Законодательное Собрание составила всего 29,5 % при высоком уровне голосования против всех. В депутатском созыве были сформированы депутатские фракции от партий «Единая Россия», «Родина», Аграрной партии России.

На долю этого созыва Законодательного Собрания выпало два других важных электоральных события – назначение на пост губернатора первого «варяга» А. Г. Тишанина и его отставка и проведение референдума по объединению Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. При широком задействовании административного ресурса на нем была достигнута максимально высокая явка на всех постсоветских выборах в Иркутской области – 69,98 %, из которых за объединение высказалось 89,77 % избирателей, так как население искренне надеялось на повышение внимания федерального центра к объединенному региону и увеличение его бюджетного финансирования.

В результате объединения Усть-Ордынскому округу было предоставлено 4 мандата из 25 в Законодательном Собрании Иркутской области депутатов, избираемых по многомандатному округу на территории бывшего УОБАО, впоследствии и это представительство было урезано до одного. Но выборы в парламент нового (как декларировалось) региона состоялись только в 2008 г., после отставки А. Г. Тишанина и очередного федерального электорального цикла.

Парламентские выборы 2007 г.

В 2007 г. проходят очередные выборы в нижнюю палату парламента Российской Федерации, когда объединение регионов было де-юре еще не завершено. За успешный первый период президентства В. В. Путина и реализации концепции правящей партии, «Единая Россия» уже прочно ассоциируется с властью, и выборные процедуры фактически являются одним из способов выражения доверия электоратом действующей власти. Чтобы поддержать еще больше авторитет «Единой России», ее список возглавил сам президент В. В. Путин, хотя и не являлся непосредственным членом этой партии.

Для участия в выборах Госдумы пятого созыва было зарегистрировано 11 политических партий. Явка составила 63,66 % граждан, включенных в избирательные списки (табл. 2.19), и это примерно на 8 % больше, чем на предыдущих думских выборах (2003 г.). КПРФ получила 57 депутатских мандатов, ЛДПР – 40, «Справедливая Россия – Родина / Пенсионеры / Жизнь» – 38, «Единая Россия» – 315 депутатских мандатов (конституционное большинство).

В Иркутской области традиция прошлых выборов продолжилась – пониженная явка, пониженное количество голосов за правящую партию по отношению ко всей России, более высокий процент голосов за ЛДПР, однако наблюдается снижение популярности КПРФ как в Иркутской области, так и УОБАО. При этом в столицах один из самых низких уровней поддержки правящей партии, поскольку она, по сути, становится консервативной партией. УОБАО, объединение которого на период парламентских

выборов еще не завершено, по-прежнему поддерживает Аграрную партию, но из-за слабых результатов ее деятельности ее популярность заметно падает, а после этих выборов она вольется в состав «Единой России».

Таблица 2.19

Результаты выборов в Государственную Думу в 2007 г.
по некоторым регионам, %

Регион	Явка	ЕР	КПРФ	ЛДПР	СР	АПР	Яблоко
Иркутская область	58,80	58,69	10,89	11,46	9,06	3,65	1,48
УОБАО	75,40	71,73	5,74	4,65	4,98	9,62	0,37
Москва	55,10	54,15	13,77	7,14	7,67	2,83	5,62
Санкт-Петербург	51,58	50,33	12,46	7,48	15,13	2,41	5,10
Всего по РФ	63,66	64,26	11,59	8,15	7,76	2,31	1,59

Президентские выборы в 2008 г.

Президентские выборы 2008 г. обещали быть более конкурентными, поскольку В. В. Путин, в соответствии с Конституцией РФ, не мог занимать более двух сроков подряд. Поэтому, следуя традиции «преемничества», В. В. Путин объявил таковым председателем правительства Д. А. Медведева. Преемник был новым лицом, еще и имел имидж современного политика, хорошо разбирающегося в современных технических новациях, для либерально-ориентированного столичного электората это было позитивным знаком. Другие политические силы в связи с этим заявили главных своих кандидатов, и, таким образом, на президентских выборах 2008 г., кроме Медведева, были зарегистрированы три кандидата: А. В. Богданов – лидер внепарламентской Демократической партии России, а также кандидаты от партий, прошедших на выборах в Госдуму: В. В. Жириновский от ЛДПР, Г. А. Зюганов от КПРФ.

7 марта 2008 г. ЦИК России объявил, что кандидат от «Единой России» Д. А. Медведев был признан избранным на должность Президента РФ. Он набрал наибольшее количество голосов – 70,28 %. Результаты представлены в табл. 2.20.

Таблица 2.20

Результаты выборов Президента РФ в 2008 г. по некоторым регионам, %

Регион	Явка	Медведев	Зюганов	Жириновский	Богданов
Иркутская область	65	61,24	21,82	14,05	1,65
Республика Бурятия	71	70,84	18,46	8,29	1,03
Москва	66	71,52	16,48	7,56	2,04
Санкт-Петербург	68	72,27	16,77	7,34	1,86
Всего по РФ	70	70,28	17,72	9,35	1,29

В Иркутской области более высокое доверие, чем в других регионах, было оказано А. В. Богданову – 1,65 % (по стране 1,3 %), В. В. Жириновскому – 14,05 % (9,35 %), Г. А. Зюганову – 21,82 % (17,72 %). В сибирских же регионах Д. А. Медведев, как и его предшественник, «недосчитался» почти 10 %: например, в Иркутской области он получил 61,24 % (в Иркутске – 58,25 %). «Недосчитанные» голоса от кандидата «партии власти» чаще всего уходили лидеру КПРФ Г. А. Зюганову (17,72 %). Иркутская область вошла в число тех, кто оказал наименьшую поддержку премьеру В. В. Путину. Любопытно отметить отчетливый ареал поддержки В. В. Жириновского – это практически вся Сибирь, исключая национальные республики, и север европейской части России.

В этот же год, осенью, на региональном уровне проходили выборы Законодательного Собрания номинально нового субъекта Федерации – Иркутской области.

В результате голосования при явке 38,49 % заградительный барьер в 7 % преодолели четыре списка. Всего около 0,8 % не хватило до попадания в Заксобрание списку Аграрной партии. Значительная доля избирателей Иркутска и Ангарска проголосовала за список «зеленых», поскольку в то время была актуальной экологическая повестка в связи с инициативной прокладывания магистрального нефтепровода по берегу Байкала, что вызвало масштабные митинги протеста в крупных городах. Результат «Единой России» оказался худшим среди всех регионов, где проходили региональные выборы 12 октября, и на 10 % ниже, чем на выборах Государственной Думы на территории Иркутской области в декабре 2007 г. При этом по сравнению с думскими выборами 3 % прибавили коммунисты, 4 % – ЛДПР, что являлось достаточно уникальным случаем, поскольку во время региональных кампаний чаще всего голосуют хуже, чем во время федеральных.

Выборы мэров в Иркутской области в 2010 г.

2009 г. не отмечен значимыми избирательными кампаниями, но для Иркутской области важной вехой стало назначение губернатором Иркутской области Д. Ф. Мезенцева. Но уже через год, в 2010 г., открылась новая страница в электоральной истории региона – это были выборы мэров сразу нескольких городов Иркутской области, которые оказали непосредственное влияние и на весь региональный электоральный процесс в 2010-х гг. Наиболее знаковым событием в Иркутской области являлись выборы мэра Иркутска.

На кресло мэра Иркутска претендовали четыре кандидата. Двоих из них выдвинули политические партии (С. Серебренникова – «Единая Россия», В. Кондрашова – КПРФ), двое (депутат местного Законодательного Собрания А. Романов и пенсионерка Л. Корякова) были самовыдвиженцами. «Человеком губернатора» был экс-мэр Братска Серебренников, и

это обстоятельство не только не скрывалось, но и всячески подчеркивалось. В ходе предвыборной агитации использовались баннеры, изображавшие «одну команду» (губернатора и кандидата). От лица Мезенцева рассылались письма с призывом проголосовать за достойного кандидата, подразумевая С. Серебренникова и т. д. На первом этапе в роли главного оппозиционного кандидата, решившего канализировать вполне ощутимое недовольство иркутян, выступал А. Романов. Его стратегия строилась на конкуренции между «столичным» Иркутском и «промышленным» и «криминальным» Братском. Соответственно, он позиционировал себя как представителя Иркутска, не желающего допустить к власти в родном городе чужака-братчанина. Стремясь избежать столкновений, губернаторская команда начала оказывать сильнейшее давление на конкурента и в конце концов добилась снятия его с предвыборной дистанции. Но это не ослабило напряжения, а лишь усилило недовольство иркутян и нежелание участвовать в «технических» выборах.

Последствия не заставили себя ждать. Выборы обернулись сокрушительным поражением Серебренникова, за которого проголосовало лишь около 27 % избирателей. Победу одержал единственный «нетехнический» конкурент кандидата от власти – В. Кондрашов, получивший более 62 % голосов. Хотя такой результат в целом для страны не был уникальным: неожиданные проигрыши кандидатов на пост мэра от «Единой России» бывали и раньше (Волгоград, Смоленск, Архангельск)¹. На рис. 2.6 отражены результаты выборов по участникам г. Иркутска.

Голосуя за Кондрашова, иркутяне руководствовались не столько желанием видеть его на посту мэра, сколько выражали протест. Отчетливый ареал поддержки Кондрашова наблюдался в районе проживания академической интеллигенции – Академгородке, Глазково и в целом Свердловском и Октябрьском округах. Поддержку Серебренникову как представителю «партии власти» оказали районы расположения военчастей (Батарейная, мкр Зеленый), традиционно конформистски настроенных, и участок на территории СИЗО № 1. Среди наименее поддержавших протестное голосование оказались также неблагополучные районы Жилкино, предместья Марата, Ново-Ленино и Копая, что может говорить о еще одной закономерности электоральной географии – эффекте люмпенизации, подразумевающим, что в наиболее бедных по уровню жизни районах наблюдается более высокий уровень поддержки действующей власти из-за неверия в возможность перемен, в то время как районы проживания интеллигенции более смелые в выражении своих политических взглядов.

¹ Козлов Д. В. Непредсказуемость российского политического процесса (на примере выборов мэра в Иркутске в 2010 г.) // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 2011. № 1 (60). С. 135–146.

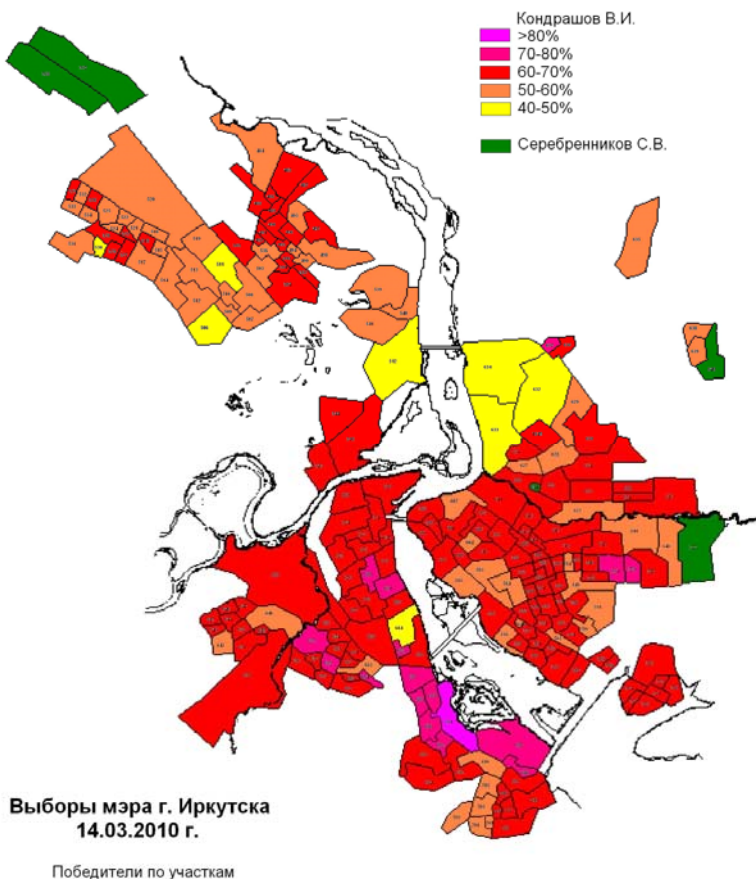


Рис 2.6. Результаты выборов мэра г. Иркутска 2010 г.¹

Однако не только в Иркутске, но и в Братске, втором по величине городе Иркутской области, на выборах мэра победил представитель КПРФ Александр Серов, технический директор ООО «Электрокомплект». По данным избирательной комиссии Иркутской области, Серов набрал 39,71 % голосов. Его ближайшими соперниками стали члены партии «Единая Россия»: первый заммэра Братска Александр Доскальчук – 21,76 % голосов, и депутат Законодательного Собрания Иркутской области Сергей Гришин – 16,8 %. Явка избирателей составила 30,17 %. Всего

¹ Выборы мэра Иркутска 2010 // Личный блог Павла Петухова. URL: <https://pavel-petukhov.livejournal.com/433765.html>

за пост мэра Братска боролись семеро претендентов. Однако пребывание в должности мэра оппозиционного кандидата оказалось недолгим, и А. Серов был задержан уже в феврале 2011 г. при получении от предпринимателя 5 млн руб. – по версии следствия, за подписание договора аренды имущества. Братский городской суд приговорил Серова к пяти годам и шести месяцам лишения свободы с отбыванием срока в колонии строгого режима.

Аналогичный случай произошел и в Усть-Илимске, где мэр В. В. Дорошок был осужден и посажен за организацию убийства топ-менеджера градообразующего предприятия – Усть-Илимского лесопромышленного комбината. В 2010 г. также прошли выборы мэра и кандидат «Справедливой России» Владимир Ташкинов получил феноменальные 72,30 % голосов. Эсер с большим отрывом обошел кандидата «Единой России» Ирину Бондаренко, набравшую 20,18 % голосов. Дмитрия Фота, баллотировавшегося от ЛДПР, поддержали 1,61 % избирателей, а Наталью Шестакову из КПРФ – 3,63 %. Явка на выборах составила 52,59 % избирателей. Несмотря на политическую принадлежность победителя к «Справедливой России», увеличения голосовавших за эту партию в Усть-Илимске в избирательных кампаниях другого уровня это избрание не вызвало. Правда, после выборов Ташкинов, как и избранный от КПРФ мэр Иркутска Кондрашов, перешел в «Единую Россию», мотивировав решение большими ресурсами для развития города.

Выборы в Государственную Думу 2011 г.

Следующий федеральный электоральный цикл (2011–2012 гг.) стал чрезвычайно сложным, поскольку в российскую жизнь снова вошли митинги. Право участия политических партий в выборах было ужесточено, и в 2011 г. его получили всего семь официально зарегистрированных партий: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Патриоты России», «Правое дело», «Справедливая Россия», «Яблоко».

Любопытным является кейс создания новой партии «Правое дело». Возникновение этой партии еще в 2008 г. было обусловлено тем, что достаточно значительная (потенциально около 15–20 %) группа избирателей, относящихся к реформаторско-демократическому локалитету российского партийно-политического пространства, не только не была представлена в Государственной Думе, начиная с 2003 г., но и не имела сколько-нибудь влиятельной партии, выражающей ее интересы. Ключевой проблемой партии «Правое дело» стал поиск влиятельного в электоральном смысле лидера, и такой был найден в лице миллиардера М. Прохорова¹.

¹ Нисневич Ю. А. Электоральная коррупция в России: политико-правовой анализ федеральных избирательных кампаний в 2003–2012 годах. М. : Фонд «Либеральная Миссия», 2014. С. 129–130.

На XII предвыборном съезде партии «Единая Россия», который проводился в Москве 23–24 сентября, произошло то, что определило не только весь дальнейший ход парламентских выборов 2011 г., но и те события, которые за этим последовали. В своем вступительном слове на этом съезде 24 сентября председатель Правительства РФ В. Путин предложил возглавить список партии Президенту Д. Медведеву, а тот в своем ответном слове предложил занять место президента снова В. В. Путину. Это событие, как предполагалось, должно было повысить электоральную привлекательность этой партии¹.

По результатам парламентских выборов 2011 г. «Единая Россия» получила 238 депутатских мандатов, что составляет если и не конституционное, то (с достаточным запасом в 12 голосов) абсолютное большинство в Госдуме. При таком большинстве фракция может единолично, без участия других фракций, принимать любые федеральные законы, составляющие основной массив российского законодательства, и решать все вопросы организации работы Государственной Думы.

Таблица 2.21

Результаты выборов в Государственную Думу в 2011 г.
по некоторым регионам, %

Регионы	Явка	СР	ЛДПР	ПР	КПРФ	Яблоко	ЕР	Правое дело	Недействительные бюллетени
Иркутская область	47,15	13,36	17,34	1,19	27,79	3,44	34,93	0,56	1,40
Республика Бурятия	56,96	12,63	9,47	0,79	24,34	1,88	49,02	0,42	1,46
Москва	61,31	12,14	9,45	1,34	19,35	8,55	46,62	0,82	1,74
Санкт-Петербург	54,52	23,71	10,30	1,25	15,36	11,60	35,11	0,94	1,52
Всего по РФ	60,08	13,25	11,68	0,97	19,20	3,43	49,29	0,60	1,58

С этих выборов в Иркутской области КПРФ стабильно получает высокий процент поддержки на федеральных выборах. На волне успехов муниципальных выборов, КПРФ набрала 27,79 %, третьей стала ЛДПР – 17,34 %. Также сохраняется заниженная явка, причем не только в целом по стране, но и по сравнению со столичными регионами. Республика Бурятия, конечно, уже не обладает такими контрастными значениями, как Усть-Ордынский АО, она более приближена к общероссийской картине, но что касается заниженной поддержки праволиберальных партий – эта тенденция сохраняется. В итоге вновь был обеспечен полный контроль фракции «Единая Россия» над Государственной Думой шестого созыва.

¹ Нисневич Ю. А. Электоральная коррупция ... С. 135.

Частью электорального процесса периодически являются акции протеста и митинги. В Москве наиболее крупной акцией стал митинг движения «Солидарность» 5 декабря 2011 г. на Чистых прудах. Первой массовой акцией движения так называемых рассерженных горожан стал митинг 10 декабря на Болотной площади в Москве, который был скоординирован с помощью нового явления для политики того времени – социальных сетей «ВКонтакте» и Facebook. В митинге, по данным ГУ МВД по Москве, приняли участие 25 тыс., а по данным его организаторов – от 40 до 100 тыс. чел.¹

Протестные уличные акции против фальсификаций на выборах в Государственную Думу прошли более чем в ста городах России и за ее пределами. Иркутск также был сопричастен к этим событиям. Это было неожиданно и ново, ведь в предшествующие годы «марши несогласных» собирали в лучшем случае сотни человек. Теперь оппозиция подготовилась, и в день митинга на Болотной площади 10 декабря и в Иркутске состоялся пикет на площади около цирка. Акция собрала около 1 тыс. чел., присутствовавшие сотрудники силовых органов обеспечили ее безопасное проведение. В Братске подобная акция численностью около 200 чел. была пресечена полицией. 17 декабря в Иркутске на площади перед стадионом «Труд» прошел согласованный митинг. В нем участвовали анархисты, агитаторы «Справедливой России», КПРФ, «Солидарности». Постепенно повестка выборов в Госдуму уступила место деструктивным призывам.

Последующие уличные акции имели более выраженный политический характер и проходили в контексте разворачивающейся кампании президентских выборов марта 2012 г. Апогей движения пришелся на 24 декабря 2011 г. Иркутск присоединился к этой акции, продемонстрировав, что лидеры российской оппозиции действуют без четкой стратегии и не умеют внятно формулировать повестку для «улицы». Иркутский митинг 24 декабря, собравший около 1 тыс. чел., имел «красный оттенок», поскольку ядро протестующих составили коммунисты, а на митинге присутствовал и лидер иркутского отделения КПРФ Сергей Левченко. Позже Иркутск поддерживал всероссийские митинги, но после акций 24 декабря активность пошла на спад. Митинг 4 февраля получился массовым, однако именно тогда со всей ясностью проявилась главная черта протестного движения тех месяцев, выражавшаяся в отсутствии четкого плана действий и конкретики в политических заявлениях. Люди все еще выходили на площади, но чем дальше, тем меньше понимали – зачем и почему.

¹ Нисневич Ю. А. Электоральная коррупция ... С. 162–163.

Выборы Президента РФ в 2012 г.

Оппоненты действовавшей власти рассчитывали, что выборы Президента РФ, которые должны были состояться менее чем через полгода, будут серьезным испытанием для нее. Кандидатов на должность Президента России было выдвинуто пять: В. Путин («Единая Россия»); С. Миронов («Справедливая Россия»); В. Жириновский (ЛДПР); Г. Зюганов (КПРФ); М. Прохоров (самовыдвижение). На этих выборах региональный лидер Иркутской области имел шанс поучаствовать в избирательной кампании. Губернатор Д. Ф. Мезенцев 14 декабря был выдвинут на собрании профсоюза работников Восточно-Сибирской железной дороги, однако впоследствии его не зарегистрировали из-за недопустимого брака подписей в его поддержку.

Основой избирательной кампании В. Путина стал перехват инициативы в проведении уличных мероприятий посредством мобилизации его сторонников. Организаторы кампании предусматривали проведение серии митингов в регионах и столице. Митинг в поддержку В. В. Путина в Иркутске состоялся 18 февраля, в нем приняли участие губернатор Дмитрий Мезенцев и мэр Иркутска Виктор Кондрашов. Он получился массовым, собрав более 1 тыс. чел.

В итоге В. В. Путин победил с внушительным результатом в 62,6 % и отрывом от ближайшего преследователя Г. Зюганова более чем в 40 %. Третье место занял, как и предполагалось, новый лидер консолидированной либеральной оппозиции М. Прохоров, обогнав даже В. В. Жириновского, но после этих выборов ушел в тень.

Таблица 2.22

Результаты выборов Президента РФ в 2012 г.
по некоторым регионам, %

Регион	Путин	Зюганов	Жириновский	Прохоров	Миронов	Явка	Недействительные бюллетени
Иркутская область	55,45	22,57	8,24	8,76	3,84	56,03	1,14
Республика Бурятия	66,2	18,04	5,34	5,87	3,36	66,17	1,18
Москва	46,95	19,18	6,3	20,45	5,05	58,18	2,06
Санкт-Петербург	58,77	13,06	4,65	15,52	6,61	62,27	1,4
Всего по РФ	63,6	17,18	6,22	7,98	3,85	65,39	1,16

Сибирский регион в целом по поддержке В. В. Путина занял последнее место. В двух из четырех округов Иркутска во второй тур вышли В. В. Путин и Г. А. Зюганов. В. В. Путин получил наивысший процент голосов по СФО в Республике Тыва – 90,21 % и Кемеровской области – 77,33 %, но в остальных поддержка премьер-министра оказалась заметно

слабее общероссийской. Кроме того, сибиряки активно проголосовали за М. Д. Прохорова. При средних по стране 7,84 % в семи региональных центрах степень доверия к нему превысила 10 %. В Иркутске цифра составила 13,94 %, а в Томске – 15,48 %. Продолжающейся тенденцией является то, что выборы Президента РФ являются более значимыми для россиян, нежели выборы депутатов Государственной Думы, хотя даже такие активные уличные события не позволили повысить явку по отношению к предыдущим президентским выборам.

Вечером 4 марта, когда стали известны предварительные итоги голосования, свидетельствующие о победе В. Путина уже в первом туре, в Москве на Манежной площади состоялся заранее запланированный «митинг победителей», в котором, по данным ГУ МВД по Москве, приняло участие более 70 тыс. чел. Оппозиционный митинг на проспекте академика Сахарова в Москве сопровождался беспорядками и задержаниями. В Иркутске митинг «За честные выборы!» 6 марта 2012 г. получился вялым и безынициативным. К цирку вышло не более 20–30 самых ярких активистов. Осознавая всю бесперспективность дальнейших выступлений, «Гражданский Иркутск» отменил митинг, намеченный на 10 марта 2012 г.

Последний акт уличного движения тех лет – «Марш миллионов» 6 мая 2012 г., в день, предшествовавший инаугурации Путина, закончился беспорядками и задержаниями лидеров оппозиции. В Иркутске все прошло согласованно, мирно – 70–100 чел. прогулялись по улицам города. Интерес населения к противостоянию с властями в регионах резко снизился сразу после выборов президента. Достаточно убедительная победа Путина существенным образом повлияла на снижение активности региональных оппозиционеров.

Региональные электоральные события после президентских выборов 2012 г.

После этих событий в мае 2012 г. состоялась отставка губернатора Мезенцева. 29 мая 2012 г. депутаты единогласно проголосовали за наделение губернаторскими полномочиями С. В. Ерощенко, президента группы компаний «Истлэнд», и после долгого времени регионом снова стал управлять уроженец области. Несмотря на то что Ерощенко является одним из основоположников ИРО «Единой России», в 2010 г. он по собственному желанию покинул президиум регионального политсовета «Единой России», а еще через год возглавил региональное отделение «Правого дела». Из этой партии он ушел вслед за Прохоровым, официальным представителем которого в регионе был и на президентских выборах.

В 2012 г. и Законодательное Собрание ИО следовало переизбрать, от результатов выборов зависело дальнейшее развитие политического процесса в регионе. Для опасений имелись основания, поскольку Иркутская область с 2010 г. приобрела образ протестного региона Российской Феде-

рации. Главной проблемой выборов в Законодательное Собрание Иркутской области в 2013 г. стала низкая явка – всего 25,24 %. Большинство проголосовало за «Единую Россию» – 42,34 %. Второе место заняла КПрФ – 18,9 %, третья – ЛДПР с 11,27 %. Партия «Гражданская платформа» набрала 8,53 %. «Справедливая Россия» не преодолела 5%-ного барьера, таким образом, осталась без депутатских мест.

Вкупе с победившими 18 одномандатниками единороссы сформировали в Заксобрании области фракцию из 31 депутата, т. е. твердое квалифицированное большинство. Уровень присутствия ЛДПР в Заксобрании не изменился – во фракцию либерал-демократов вошли 4 избранника, как и в предыдущем созыве. Представители «Гражданской платформы» заменили в Заксобрании «Справедливую Россию», получив 4 мандата, представительство КПрФ увеличилось с 4 до 6 депутатов.

Выводы по периоду

В рассмотренный период российская государственность укреплялась посредством новой централизации и построения вертикальных властных отношений. С одной стороны, уровень либеральных свобод был снижен, а выборы снова, как и в советское время, стали восприниматься населением как имеющие безальтернативный сценарий. В политическом поле наблюдается сокращение количества партий и их идеологического спектра, в связи с чем они оцениваются уже не с точки зрения их политических программ и установок, а в дихотомическом разделении власть – оппозиция.

Этот период отличается расцветом в реализации идеи «партии власти», которая все более сравнивается с советской концепцией функционирования государства. Если в нулевых годах это было воспринято электоратом благожелательно, то в 2011–2012 гг. в условиях жесткого доминирования «Единой России» в течение продолжительного времени эта ситуация приводит к финансируемым из-за рубежа внеизбирательным методам политического волеизъявления граждан, таким как митинги, пикеты, марши несогласных. Причем в электоральном цикле 2011–2012 гг. эта ситуация имела отклик и в Иркутской области. Несмотря на то что в этот период у населения сформировался более зрелый уровень электоральной культуры, явка на выборах в течение этого периода как на общероссийском, так и на внутрирегиональном уровне постоянно падает из-за ощущения предрешенности результатов выборов.

Тем не менее электоральные события в Иркутской области 2010 г. показали возможность эффективного протестного голосования, и начиная с этого года по области наблюдается повышенная поддержка КПрФ, имеющей сильное региональное представительство. С этого года принято считать Иркутскую область «протестным регионом», хотя на выборах федерального масштаба победу одерживает правящая партия.

Для Иркутской области этот период также характерен усилением роли Законодательного Собрания и ослаблением губернаторской власти, так как глава региона стал назначаться, а не избираться населением, причем первые три из них были варягами для региона. А 1 июня 2012 г. вступил в силу федеральный закон, возвращающий в Российской Федерации прямые выборы губернаторов, что повлияло уже на следующий период истории электоральных процессов в Иркутской области. Электоральные предпочтения Иркутской области на президентских выборах освещены в ряде работ¹.

Электоральные процессы в Иркутской области в 2014–2020 гг.

Губернаторские выборы 2015 г.

В 2015 г. были отправлены в техническую отставку главы семи регионов, в числе которых был С. В. Ерощенко, продолжавший исполнять обязанности губернатора Иркутской области. В единый день голосования 13 сентября 2015 г. в Иркутской области состоялись досрочные выборы руководителя региона, оказавшиеся резонансными, начиная с праймериз на пост губернатора в 2015 г.

Впервые «Единая Россия» использовала праймериз накануне выборов в Государственную Думу 2007 г. Результаты предварительного голосования были не обязательными, поэтому окончательный список был сформирован на съезде «Единой России». В 2009 г. использование праймериз в «Единой России» стало обязательным, и это было закреплено Уставом партии. Однако в Иркутской области праймериз носили имитационный характер, так как номинальные соперники по праймериз добровольно предлагали поддержать действующего кандидата². Факторами, повлиявшими на внутренние электоральные процессы, стали объединение иркутских отделений партий КПРФ, «Яблоко», «Гражданская платформа», «Патриоты России» в целях поддержки С. Левченко на губернаторских выборах и усиленное внимание федеральных властей к региону. 22–23 июля Иркутск посетил председатель Правительства РФ Д. А. Медведев, а 24 сентября – лидер КПРФ Г. Н. Зюганов. Результаты выборов по ТИКам представлены в табл. 2.23.

Выборы, прошедшие 13 сентября, показали следующие результаты: врио губернатора С. Ерощенко получил 49,6 % голосов от числа избира-

¹ Петров А. В. От Путина до Путина: сибирские электоральные предпочтения на выборах президента России (2000–2012) // Известия Иркутского государственного университета. Сер.: Политология. Религиоведение. 2013. № 1. С. 79–85.

² Кынев А. В., Любарев А., Максимов А. На подступах к федеральным выборам – 2016: региональные и местные выборы в России 13 сентября 2015 года. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015. С. 98–99.

телей, принявших участие в голосовании, однако, если считать от числа действительных бюллетеней, его результат – 51,1 % при экстремально низкой явке в 29,2 %. В Иркутске С. Левченко лидировал с большим отрывом: 55,7 % против 30,2 % у Ерошенко. На данных выборах наглядно отражается эффект «малой родины», который сыграл на руку С. Ерошенко, жизненный путь которого неразрывно связан с Черемховским районом, в итоге именно там он получил результат более чем в 80 %.

Таблица 2.23

Результаты выборов губернатора Иркутской области в 2015 г. по ТИКам, %

Территориальные избирательные комиссии	1-й тур				2-й тур	
	Егорова	Ерошенко	Кузнецов	Левченко	Ерошенко	Левченко
Аларская	5,42	64,62	3,15	24,83	51,57	46,59
Ангарская	7,21	44,42	3,96	41,67	44,62	52,51
Балаганская	4,90	66,47	3,72	21,69	45,81	52,23
Баяндаевская	2,55	73,19	1,71	20,96	66,98	31,09
Бодайбинская	12,05	32,88	5,60	45,49	23,99	73,92
Боханская	4,89	63,96	3,20	26,50	44,79	53,85
Братская городская	7,33	46,36	5,01%	38,26	42,20	55,38
Братская районная	8,93	42,92	4,28	38,67	43,29	54,16
Жигаловская	7,35	51,68	5,10	34,10	42,96	55,67
Заларинская	6,32	58,48	3,68	29,02	54,28	43,55
Зиминская городская	2,81	66,35	1,75	26,73	57,36	40,85
Зиминская районная	5,25	63,36	2,46	25,09	56,66	41,91
Иркутская городская № 1	7,16	32,26	5,19	53,56	26,80	71,16
Иркутская городская № 2	6,49	26,83	4,11	60,79	23,74	74,54
Иркутская городская № 3	9,07	33,93	4,33	50,36	31,32	66,65
Иркутская городская № 4	7,75	29,10	4,71	56,32	25,99	72,19
Иркутская районная	7,33	38,08	5,31	46,45	29,34	68,77
Казачинско-Ленская	10,36	48,91	4,78	32,40	37,91	58,90
Катангская	5,74	68,48	3,63	20,26	58,17	40,43
Качугская	7,19	50,35	3,29	35,80	44,28	54,32
Киренская	12,71	60,12	4,02	19,48	46,25	50,47
Куйтунская	5,91	51,43	3,26	36,29	42,67	54,81
Мамско-Чуйская	8,75	58,67	3,98	23,26	50,53	48,01
Нижнеилимская	9,02	48,18	6,47	31,75	41,76	56,31
Нижнеудинская	6,17	59,60	3,16	26,70	52,37	45,05
Нукутская	4,53	75,04	1,93	16,82	61,55	36,60
Ольхонская	5,98	52,98	2,40	36,59	48,99	49,41
Осинская	3,21	68,37	1,74%	25,37	48,11	50,77

Окончание табл. 2.23

Территориальные избирательные комиссии	1-й тур				2-й тур	
	Егорова	Ерошенко	Кузнецов	Левченко	Ерошенко	Левченко
Саянская	5,91	55,14	2,86	33,61	44,95	52,79
Свирская	4,50	73,71	3,72	15,11	70,66	26,87
Слюдянская	4,72	54,59	4,50	33,55	48,81	48,98
Тайшетская	7,84	60,31	4,49	23,32	50,02	46,87
Тулунская городская	5,96	59,17	3,46	29,23	47,36	50,22
Тулунская районная	6,50	63,58	3,36	24,84	49,56	48,77
Усолье-Сибирская городская	4,40	58,02	8,14	27,06	46,68	51,33
Усольская районная	5,41	45,91	4,93	40,52	36,91	60,28
Усть-Илимская городская	6,36	53,63	3,50	31,67	40,59	57,49
Усть-Илимская районная	9,98	60,20	4,46	22,11	45,24	52,49
Усть-Кутская	9,37	51,33	5,52	30,75	46,99	51,03
Усть-Удинская	5,79	46,52	3,17	41,79	36,80	61,31
Черемховская городская	2,64	82,34	1,61	11,24	86,36	11,61
Черемховская районная	4,90	68,38	3,06	20,23	61,37	36,16
Чунская	8,41	46,66	4,73	36,28	39,00	59,37
Шелеховская	9,14	41,14	4,51	42,17	35,48	61,99
Эхирит-Булагатская	3,99	58,62	1,93	33,61	49,04	49,45
Иркутская область	6,76	49,60	4,15	36,61	41,46	56,39

Примечание. Серым цветом выделены ТИКи, где победу одержал С. Г. Левченко.

По результатам второго тура Ерошенко получил прибавку голосов в 15 городах и районах и в целом по области, хотя в 27 городах и районах уровень его поддержки снизился даже в абсолютных значениях. В относительных же величинах его результаты ухудшились почти везде за счет большего роста явки, исключения – Черемхово, Ангарск и Братский район. Левченко везде прибавил как в абсолютных, так и в относительных величинах. Во множестве районов, где в первом туре отрыв С. В. Ерошенко от ближайшего преследователя двух- и трехкратный, во втором туре победу одерживает уже представитель оппозиции. Таким образом, успех кандидата от КПРФ во втором туре был достигнут главным образом за счет успешной мобилизации оппозиционно настроенных избирателей, не участвовавших в первом туре и аккумулировавших голоса за других кандидатов.

Парламентские выборы в 2016 г.

У электорального цикла 2016 г. есть ряд характерных политико-правовых особенностей, первая из которых связана с тем, что законодателями была возвращена смешанная система выборов. «Вернулись» одномандатные округа, в которых предстояло избрать половину состава – 225 депутатов – Государственной Думы. Еще одна особенность – период между президентскими и парламентскими выборами стал существенно больше. Если раньше они напрямую увязывались друг с другом, то теперь события, которые происходят в промежуточном периоде, могут существенно повлиять на ход выборов президента. Тем не менее электоральный цикл 2016–2018 гг. отличается все-таки однородностью по причине действующего позитивного шлейфа от присоединения Крыма к России. Падение рейтинга на докрымский уровень произошло уже после президентских выборов, когда была принята пенсионная реформа. В указанный же период был велик уровень поддержки власти. В выборах участвовало 14 партий, из которых 4 прошли заградительный барьер: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». В табл. 2.24 представлено распределение голосов по партиям, получившим наибольший результат в Иркутской области по окружным избирательным комиссиям (ОИК).

Таблица 2.24

Результаты выборов в Государственную Думу в 2016 г. по Иркутской области, %

Окружные избирательные комиссии	Явка	Коммунисты России	Единая Россия	ЛДПР	КПРФ	Яблоко	СР
Иркутская	37,69	2,97	41,02	13,99	27,06	1,48	4,43
Ангарская	33,61	2,85	41,88	16,57	20,99	1,30	7,22
Шелеховская	34,98	3,21	39,77	17,21	23,84	1,39	4,51
Братская	32,1	3,31	36,19	20,88	23,93	1,55	4,72
Иркутская область	34,59	3,08	39,71	17,16	23,95	1,43	5,22
Всего по РФ	44,61	2,27	54,20	13,14	19,20	1,99	6,22

Иркутская область на волне успеха губернаторских выборов очень активно проголосовала за КПРФ, и на всех участках эта партия получила более 20 %. «Единая Россия» имеет существенно более низкие показатели, чем в целом по России, однако преимущество все равно довольно значительное, и победы КПРФ ни на одной ОИК так и не случилось. Существенную роль в этом сыграла партия-спойлер – «Коммунисты России», также имеющая более значительный успех в Иркутской области, чем в целом по России, а также партия «Справедливая Россия», схожая по своей политической программе. Необходимо отметить рост привлекательности ЛДПР, особенно в самых северных территориях Иркутской

области, где был превышен 20%-ный рубеж. Резко снизилась явка по сравнению с предыдущими парламентскими выборами по всей России, но особенно в Иркутской области. На выборах 2016 г. на фоне позитивного восприятия и смешанной системы «Единая Россия» вернула себе конституционное большинство.

Президентские выборы 2018 г.

Президентские выборы впервые проводились спустя два года после выборов депутатов в Госдуму. Потенциальные кандидаты в президенты оказались чрезвычайно активны в 2018 г. благодаря снижению необходимого числа подписей для регистрации. Активность выдвиженцев превышает показатели многих предыдущих выборов – о выдвижении Центризбирком уведомили 70 чел., но документы в ЦИК представили лишь 36 из них. Вместе с тем выдвижение показало слабый уровень партийного представительства. Кандидатов выдвинули только две из четырех парламентских партий и четыре из 11, имеющих фракции в регионах или их административных центрах. Зато кандидатов выдвинули 16 других партий, 12 из которых ранее были малоактивны на выборах.

Выборы были весьма предсказуемы, как и в 2004 г., КПРФ снова не стала выдвигать своего лидера в кандидаты в президенты. Вместо него баллотировался Павел Груднин, который не состоял в партии на тот момент. Кроме того, от либеральной оппозиции выступала Ксения Собчак, построившая свою кампанию как кандидат «против всех», что имело неплохой успех.

Конкуренция на прошедших 18 марта выборах президента была самой низкой в истории России. Амплитуда колебаний уровня поддержки Владимира Путина по регионам существенно снизилась: если в 2012 г. уровень поддержки варьировался от 46,95 до 99,76 %, то на этот раз наблюдались вариации от 64,38 до 93,38 %. Более 90 % Путин набрал в шести регионах, от 80 до 90 % – в 16, от 70 до 80 % голосов – в 52, менее 70 % – в 11 регионах.

Таблица 2.25

Результаты выборов Президента РФ в 2018 г.
по некоторым регионам, %

Регион	Груднин	Жириновский	Путин	Собчак	Явлинский	Явка
Иркутская область	15,93	6,44	71,37	1,64	0,87	53,01
Республика Бурятия	14,74	6,41	73,72	1,68	0,8	69,52
Москва	12,48	4,69	70,87	4,08	3,17	57,56
Санкт-Петербург	9,04	4,09	75,01	4,33	3,18	61,71
Всего по РФ	11,77	5,65	76,69	1,68	1,05	62,87

Примечание. Кандидаты, получившие менее 1 % по России, в таблице не учтены.

Впервые победитель получил столь высокий результат – 76,7 %. По абсолютному числу голосов Путин (56,4 млн) превысил результат Дмитрия Медведева 2008 г. (52,5 млн). Впервые победитель получил более половины от списочного числа избирателей (51,8 %). Впервые такой низкий результат получил главный соперник победителя – представитель КПрФ Павел Грудинин набрал 11,8 % голосов, что даже ниже результата Харитонов, участвовавшего как кандидат от КПрФ в 2004 г. Электоральное поведение Иркутской области и Республики Бурятия к этим выборам практически выравнивается (за исключением показателя явки), даже в отношении В. В. Жириновского. В обоих регионах наблюдается повышенная симпатия к кандидату от КПрФ и пониженный интерес к либеральной внепарламентской оппозиции.

Региональные электоральные события в 2018–2019 гг.

На волне протестных настроений выборы в Законодательное Собрание Иркутской области 2018 г. прошли соответствующе – на них победила КПрФ. Область оказалась единственным регионом, где вслед за одной ветвью власти (губернатор) под контроль оппозиции ушла и вторая (ЗС), хотя разрыв был не настолько велик. КПрФ заполучила 18 мандатов, «Единая Россия» – 17, ЛДПР – 4, у «Справедливой России» и «Гражданской платформы» – по 3. В процентном соотношении результаты приведены на рис. 2.8 в сравнении с предыдущей избирательной кампанией (2012 г.).

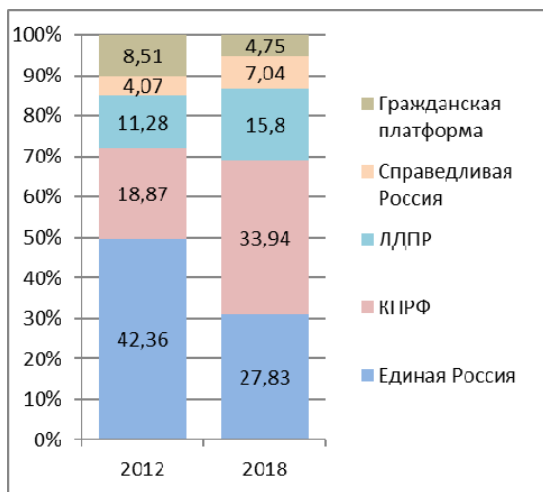


Рис. 2.8. Результаты выборов в Законодательное Собрание Иркутской области 2012 и 2018 гг. (%)

Как показано на рис. 2.8, снижение популярности «Единой России» за показанный период радикальное. Актуальность присоединения Крыма к России к 2018 г. уже уменьшилась, и этот позитивный сценарий не смог повлиять на популярность «Единой России» на региональном уровне. Рост популярности ближайших преследователей в лице КПрФ обернулся победой благодаря активной работе губернатора Левченко как представителя этой партии. Аналогичный рост наблюдается и у других парламентских партий – ЛДПР и «Справедливая Россия», что сделало Иркутскую область одной из наиболее оппозиционно настроенных в России.

В плане сравнения, в 2013 г. в выборах участвовали 17 партий. Малые партии, плюс эсеры, которые не преодолели электоральный барьер, в общей сложности набрали 16 % голосов. В 2018 г. партий было только семь, из них пять прошли в созыв и сформировали полноценные фракции.

В 2013 г. в выборах приняли участие 25,3 % избирателей, в 2018-м – 26,3 %. Результаты вполне сопоставимы, разница на уровне статистической погрешности и естественных колебаний. За пять лет жители Прибайкалья не стали больше (или меньше) интересоваться политикой и деятельностью законодательной власти. Самая высокая явка наблюдалась в Усть-Ордынском Бурятском округе – 47,42 %, а самая низкая в девятом округе Братска – 17,99 %. В целом явка в крупных городах составила 23,6 %, а в сельских территориях – 28,6 %.

2013 г. принес единороссам 13 мандатов по списку, а в 2018 г. «медведи» вынуждены довольствоваться только восемью мандатами. В округах – вместо 18 мандатов у ЕР всего 9.

Помимо выборов в новое Законодательное Собрание, в Иркутской области случилось и еще одно важное событие в этот временной период, которое оказало влияние на последующие электоральные процессы, – это ситуация с мэром Ольхонского района С. Копыловым. В январе 2016 г. он был задержан по подозрению в превышении полномочий при асфальтировании автодороги Баяндай – Еланцы – Хужир, проходящей по территории Прибайкальского национального парка, на территории которого выделялись участки для добычи грунта для ее строительства. В 2019 г. он был приговорен к 3 годам лишения свободы, что вызвало общественный резонанс, поскольку проблема асфальтирования этой дороги стояла остро многие годы. В Иркутске в его защиту прошел митинг на 1 тыс. чел., а в Еланцах в защиту мэра вышли 3 тыс. чел. Это недовольство выразилось в смене электорального поведения не только в Ольхонском районе, но и во всем Усть-Ордынском Бурятском округе, чему способствовала этническая солидарность бурятского населения.

Голосование по поправкам в Конституцию в 2020 г.

В январе 2020 г. Президентом РФ в рамках послания Федеральному Собранию было выдвинуто предложение о внесении изменений в Конституцию РФ – в главы, связанные с федеративным устройством, судебной властью, местным самоуправлением, президентом, парламентом. Также было предложено внести изменения в социально значимые аспекты, связанные с браком, религией, пенсионным обеспечением и прожиточным минимумом. Однако поправки в Конституцию РФ, согласно законодательству, считаются одобренными, если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в общероссийском голосовании. Таким образом, спустя 27 лет в российскую политическую действительность вновь возвращается такая форма волеизъявления, как общероссийское голосование.

В СМИ это событие сравнивали с референдумом о доверии 1993 г., поскольку вопрос, по сути, стоял лишь о том, доверяет ли население курсу действующей федеральной власти. И ситуация в регионе как раз и показала эти тенденции. Единственным регионом в России, проголосовавшим «против», оказался Ненецкий автономный округ, причиной этого послужила активная дискуссия об объединении с Архангельской областью, и данное голосование было чуть ли не единственной возможностью для жителей заявить о том, что они против изменения статуса субъекта.

Похожая ситуация возникла и в Ольхонском районе, также единственном районе в Иркутской области, где 54,47 % избирателей высказалось против поправок, что напрямую увязывается с вышеописанной ситуацией с мэром С. Копыловым. В целом Иркутская область отдала 64,28 % голосов за принятие поправок при общероссийском результате в 77,92 % голосов «за». Но более резонансными стали выборы в Иркутской области, проходившие спустя почти 3 месяца с голосования по поправкам.

Выборы губернатора в 2020 г.

Добровольный уход в отставку губернатора С. Г. Левченко стал неординарным, хотя и традиционным для области событием. Основными направлениями политики номинально оппозиционного губернаторства С. Г. Левченко как представителя именно коммунистической партии можно назвать:

- попытку создать пятилетние планы для экономического развития Иркутской области;
- решение локальных экономических проблем с помощью федерального инструмента создания территорий опережающего развития, что коррелирует с советскими практиками регионального развития;

- личный контакт власти с инвесторами именно производственной сферы экономики с целью приглашения их на потенциальные площадки в Иркутской области.

За время губернаторства С. Г. Левченко произошло действительное увеличение доходов областного бюджета, что связано с резким ростом добычи нефти в Иркутской области, ключевую роль в котором сыграла региональная Иркутская нефтяная компания, зарегистрированная непосредственно в региональном центре, однако ощутимого роста благосостояния населения это не вызвало. Несмотря на резкий рост доходной части регионального бюджета, активность губернатора по продвижению экономики в малых городах посредством организации ТОР, губернатор С. Г. Левченко и его семья оказались под прессом уголовных дел. Также в качестве испытания на период губернаторства выпало наводнение в Тулуне и Нижнеудинске в 2019 г., сравнимое по разрушительности с ленинским наводнением 2001 г. В результате активной противодействующей кампании в СМИ, в том числе и федеральных, губернатор досрочно сложил свои полномочия, и на смену ему пришел абсолютный «варяг» для региона И. И. Кобзев в качестве врио. Эти факты подорвали веру электората в свой коммунистический выбор.

В сентябре 2020 г. прошли новые губернаторские выборы, которые должны были ответить на вопрос – продолжится ли протестность региона после практически 5 лет (а в широком понимании 10 лет с упомянутого момента избрания мэром Иркутска В. И. Кондрашова) оппозиционного опыта? Конфигурация выборного пула выглядела как противостояние по типу «свой против чужого», где основными кандидатами были приезжий кандидат И. И. Кобзев, олицетворяющий кандидата от партии власти, и депутат Госдумы от КПРФ М. В. Щапов как уроженец Иркутской области (и этот факт особенно подчеркивался в предвыборной агитации). Представители других оппозиционных партий повели себя сравнительно инертно по отношению к противостоянию основных кандидатов. В гонке также участвовали кандидат от ЛДПР А. Духовников, кандидат от «Справедливой России» Л. Егорова и кандидат от Коммунистической партии социальной справедливости Г. Щадов (сын И. Щадова, кандидата в губернаторы Иркутской области в 1997 г.).

В ходе избирательной кампании в качестве агитационных площадок, помимо традиционных дебатов, рекламы на билбордах, телевидения, впервые были активно использованы соцсети, что свидетельствует о росте внимания к молодому поколению, которое, в частности, оказало большое влияние на результаты выборов мэра г. Иркутска в 2010 г. и губернатора в 2015 г.

По результатам единого дня голосования 13 сентября 2020 г. (где избирались также губернаторы и законодательные органы во многих других областях) можно отметить, что практически везде на региональных и муниципальных выборах победили кандидаты, поддерживаемые столицей, и иркутские выборы подпадают под эту тенденцию. С одной стороны, это свидетельствует о конце иркутской протестности как не оправдавшей себя модели электорального поведения в глазах самих избирателей, а с другой – показывает усиление внимания центра к региональным выборам и совершенствование политтехнологий, направленных на победу «Единой России» в проблемных регионах.

Анализ электоральных карт (рис. 2.9) показывает, что крупные промышленные центры Иркутской области (Братск, Усть-Илимск, Усолье-Сибирское, Черемхово) поддержали действующего врио, а также наиболее пострадавший от наводнения район – Тулунский, что связано как с личной активностью И. Кобзева за прошедший период в роли врио губернатора (эффект избирательной кампании), так и с влиянием местных элит, обладающих административным ресурсом на голосование.

Наибольшее влияние коммунистов в электоральном настроении наблюдается в районах бывшего Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, где более болезненно относятся к «варягам» по сравнению с теми районами области, где преобладает русское население. Тенденция Ольхонского района на голосовании по поправкам распространилась на соседние бурятские районы, где в ситуации с мэром С. Копыловым проявилась этническая солидарность. Примечательно, что ранее на выборах наблюдалось обратное политическое предпочтение бурятского населения – оно голосовало преимущественно за представителей действующей власти, что свидетельствует о смене политической культуры. Например, на губернаторских выборах 2015 г. около 75 % проголосовавших в первом туре отдали свои голоса преимущественно представителю «Единой России» С. В. Ерощенко.

Также наиболее низкие результаты действующий врио получил в северо-восточных районах – Бодайбинском и Мамско-Чуйском, где сильна позиция мэра г. Бодайбо Е. Юмашева, самостоятельно баллотировавшегося на пост губернатора и выступавшего оппозиционно к И. Кобзеву, но ему было отказано в регистрации, после чего он публично поддержал М. В. Щапова. Однако решающего значения это не имело.

В Иркутской области не сработал эффект малой родины для кандидата М. В. Щапова, уроженца Киренского района, пятью годами ранее работавший для С. В. Ерощенко (уроженца г. Черемхово), когда тот получил наибольший свой результат – более 80 %. Это объясняется тем, что данный эффект проявляется при устойчивой связи кандидата с малой родиной.

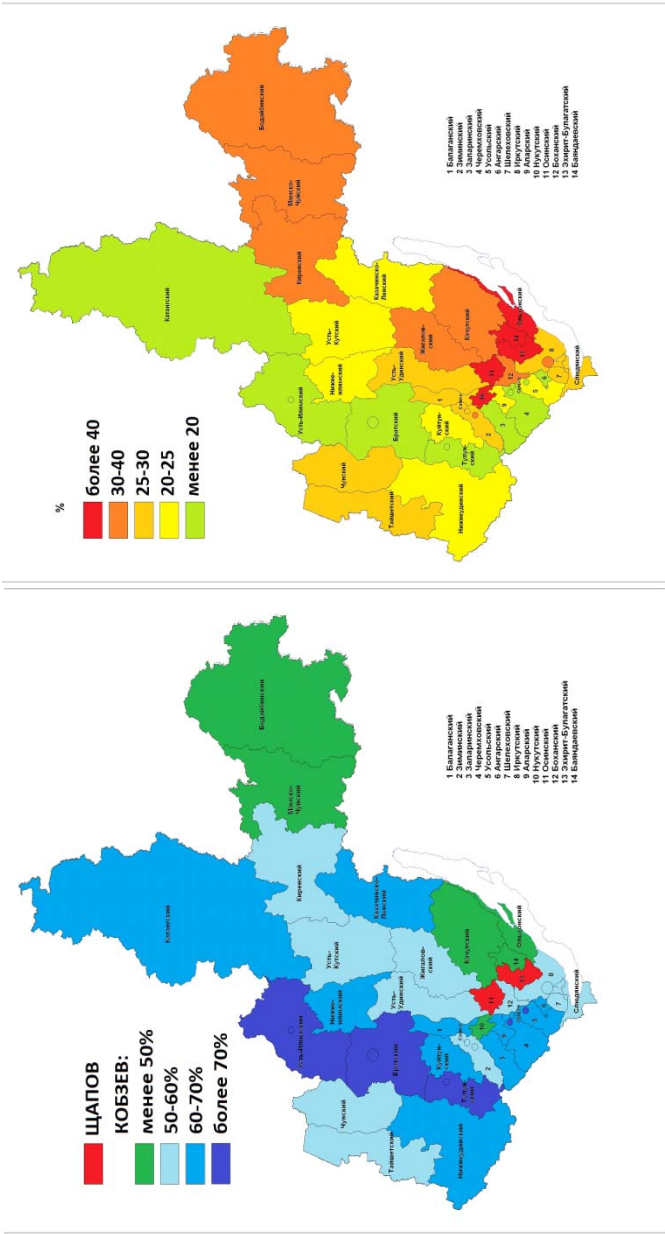


Рис. 2.9. Результаты выборов губернатора Иркутской области 2020 г. (слева) и процент поддержки Щапова (справа)¹

¹ Выборы-2020 // Личный блог Павла Петухова. URL <https://pavel-petukhov.livejournal.com/654972.html>

По итогам голосования 13 сентября 2020 г. И. Кобзев победил с результатом 60,4 % против 26 % у М. Щапова, что даже для штаба победителя оказалось неожиданностью в условиях электоральных традиций Иркутской области. Анализ электоральных карт показывает, что поддержали действующего врио крупные промышленные центры Иркутской области (Братск, Усть-Илимск, Усолье-Сибирское, Черемхово), а также наиболее пострадавший от наводнения район – Тулунский, что связано с личной активностью И. Кобзева за прошедший период в роли губернатора.

В целом по результатам единого дня голосования 13 сентября 2020 г. можно отметить, что практически везде на региональных и муниципальных выборах победу одержали кандидаты, поддерживаемые столицей, и иркутские выборы подпадают под эту тенденцию¹.

Выводы по периоду

В рассмотренный период российская государственность столкнулась с неожиданными внешними обстоятельствами, которые положительно повлияли на авторитет власти у электората. Стала еще больше проявляться дихотомия власть – оппозиция, хотя влияние системной оппозиции в обществе заметно падало, а внесистемной, поддерживаемой зарубежными спонсорами, – росло. В этот период все больше стираются социальные различия и электоральная предрасположенность того или иного региона все больше зависит не от традиций, а от сиюминутных региональных и муниципальных проблем, что, в свою очередь, повышает значимость эффектов избирательной кампании и проблемного голосования, но постепенно нивелирует эффект малой родины.

Явление протестного голосования, которое в предыдущие периоды было скорее эпизодическим, стало гораздо чаще проявляться в регионах, таких как Новосибирская область, Хабаровский край и особенно Иркутская область, где вслед за губернаторским постом под контроль оппозиции ушел и региональный законодательный орган, что стало уникальным прецедентом. Правда, как показало время, эффективно использовать этот ресурс КПрФ не смогла и уже в 2020 г. электоральное поведение иркутян снова изменилось в сторону поддержки власти и кандидатов от «Единой России».

Территория бывшего УОБАО, которая после слияния Аграрной партии с «Единой Россией» традиционнее более активно поддерживала курс действующей власти на выборах, после 2019 г. и событий с мэром С. Копыловым и проблемой «байкальской правовой аномалии», напротив, стала резко голосовать протестно – как по поправкам в Конституцию, так и на выборах губернатора Иркутской области в 2020 г.

¹ Фартышев А. Н. Падение красного региона: результаты губернаторских выборов в Иркутской области 2020 г // Политическое представительство и публичная власть: трансформационные вызовы и перспективы : материалы Ежегодной всерос. науч. конф. с междунар. участием / под ред.: О. В. Гаман-Голутвиной, Л. В. Сморгунюва, Л. Н. Тимофеевой. 2020. С. 542–543.

ГЛАВА 3

СУДЕБНАЯ СИСТЕМА. ПРОКУРАТУРА. АДВОКАТУРА

3.1. СУДЫ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Развитие системы судов общей юрисдикции

Прежде чем перейти к характеристике современной судебной системы, напомним этапы ее развития. В 90-е гг. XX в. в России назрела необходимость проведения судебной реформы. Концепция судебной реформы от 24 октября 1991 г. определила основной задачей утверждение независимой судебной власти. Реформа получила развитие в Конституции РФ 1993 г. Она гарантировала судебную защиту прав и свобод, закрепив равенство всех перед законом и судом, независимость судей, состязательность и равноправие сторон. Началом первого этапа развития судебной реформы современной России считают 24 октября 1991 г. – день принятия Концепции судебной реформы в РСФСР. На этом этапе были приняты важнейшие законы, определившие структуру судов и статус судей¹. Была создана стройная система судебных органов. Второй этап был связан с принятием 20 октября 2001 г. Постановления Правительства РФ «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России” на 2002–2006 годы». Приняты новые процессуальные кодексы, введены суды с участием присяжных заседателей, возрождена мировая юстиция². Третий период начался 21 сентября 2006 г., с утверждения федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007–2012 годы». На этом этапе также был принят ряд значимых федеральных

¹ Об арбитражных судах в Российской Федерации : федер. Конституц. закон от 28 апр. 1995 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589; О военных судах Российской Федерации : федер. закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3170; О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; О мировых судьях в Российской Федерации : федер. закон от 17 дек. 1998 г. № 188-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1998. № 51. Ст. 6270; О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Рос. газ. 1992. 29 июля (№ 170); О судебной системе Российской Федерации : федер. закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 138 (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 дек. 2001 года № 174-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

законов, направленных на совершенствование судопроизводства и судоустройства¹.

На основании Федерального конституционного закона 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» была создана следующая система судебных органов: все суды были подразделены на две группы – федеральные и суды субъектов. К федеральным судам были отнесены Конституционный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции во главе с Верховным Судом РФ, арбитражные суды во главе с Высшим Арбитражным Судом РФ. К судам субъектов были отнесены конституционные (уставные) суды субъектов и мировые суды. Систему федеральных судов общей юрисдикции на основании принятого законодательства составляли районные суды, суды уровня субъектов РФ (верховные суды республик в составе Российской Федерации, краевые, областные суды, автономной области, автономных округов, городов федерального значения), а также Верховный Суд РФ. Кроме того, в систему федеральных судов общей юрисдикции входят военные суды – гарнизонные и окружные (флотские) военные суды. Систему арбитражных судов РФ составляли арбитражные суды субъектов РФ, федеральные арбитражные суды округов, Высший Арбитражный Суд РФ. С 2003 г. в систему арбитражных судов были введены арбитражные апелляционные суды².

Говоря об инстанционной системе в российских судах общей юрисдикции, отметим, что она длительное время оставалась нелогичной. Одним из ее недостатков являлось отсутствие единообразия в прохождении дела по инстанциям в гражданском и уголовном процессах. В Уголовно-процессуальном кодексе РФ 2001 г. и Гражданском процессуальном кодексе РФ 2002 г. была закреплена различная инстанционная система. Так, в уголовном процессе в соответствии со ст. 354 Уголовно-процессуального кодекса РФ была предусмотрена возможность обжалования в кассационном порядке актов судов и первой, и апелляционной инстанций. А в гражданском процессе по ст. 336 Гражданского процессуального кодекса РФ было предусмотрено обжалование в кассационном порядке актов только первой инстанции. Такая ситуация существовала до реформиро-

¹ О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 9 дек. 2010 г. № 353-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2010. № 50. Ст. 6611; О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2010 г. № 433-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 45; О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 1-ФКЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

² О внесении изменений и дополнений в федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» : федер. закон от 4 июля 2003 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2698.

вания инстанций в 2010 г.¹ Обращение к историческому опыту пореформенной России второй половины XIX в. и к работам виднейших российских ученых-процессуалистов позволило создать единообразную инстанционную систему в гражданском и уголовном процессах. В настоящее время предусмотрено рассмотрение дел в следующих инстанциях: первой (рассмотрение дела по существу); апелляционной (проверка не вступивших в законную силу судебных актов суда первой инстанции); кассационной (проверка вступивших в законную силу судебных актов первой и апелляционной инстанций); надзорной (проверка вступивших в законную силу судебных актов первой, апелляционной, кассационных инстанций, исключительная стадия). Такое регулирование является логичным и теоретически обоснованным, соответствует сущности апелляции, призванной не допустить вступление в законную силу незаконных и необоснованных судебных актов первой инстанции². Кассация проверяет с точки зрения законности вступившие в законную силу судебные акты, что соответствует ее сущности и мировой практике³. Еще одной проблемой инстанционной системы в гражданском и уголовном процессах современной России длительное время являлось параллельное существование двух инстанций по пересмотру не вступивших в законную силу судебных актов – кассации и апелляции. По Гражданскому процессуальному кодексу РФ и Уголовно-процессуальному кодексу РФ апелляция применялась в отношении актов мировых судей; остальные акты, не вступившие в законную силу, обжаловались в кассационном порядке. Это не соответствовало конституционному принципу равенства всех перед законом и судом, инстанции дублировали друг друга⁴. Кассация выполняла несвойственные для себя функции. В результате реформирования инстанций на основании федеральных законов от 9 декабря 2010 г. № 353-ФЗ и от 29 декабря 2010 г. № 433-ФЗ в настоящее время установлен единый апелляционный способ обжалования всех судебных постановлений, не вступивших в законную силу, и единый кассационный способ обжалования судебных актов, вступивших в законную силу. Данные новеллы в гражданском процессе применяются с 1 января 2012 г., а в уголовном – с 1 января 2013 г. Они усовершенствовали правила пересмотра судебных актов, повысили эффективность правосудия. Инстанционная система в

¹ О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 9 дек. 2010 г. № 353-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2010. № 50. Ст. 6611; О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2010 г. № 433-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 45.

² Борисова Е. А. Апелляция в гражданском (арбитражном) процессе. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Городец, 2008. С. 75–76.

³ Осокина Г. Л. Гражданский процесс: Особенная часть. М. : Норма, 2007. 960 с.

⁴ Борисова Е. А. Обжалование не вступивших в законную силу судебных решений в гражданском процессе // Российская юстиция. 2003. № 10.

настоящее время является логичной и единой для гражданского и уголовного процессов¹.

Реформирование судоустройства и судопроизводства после 2013 г. активно продолжилось. Так, деление федеральных судов на суды общей юрисдикции и арбитражные суды всегда вызывало определенные проблемы. Одной из них являлось отсутствие единой практики этих судов по схожим правовым вопросам. Принятие совместных постановлений Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ позволяло в какой-то степени решать эти вопросы, но не в полной мере. Проблема обособленности федеральных судов обсуждалась в юридической литературе достаточно давно². Однако только с 2014 г. наступило время решения проблемы разрозненности судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Первый шаг на этом пути – упразднение Высшего Арбитражного Суда РФ и передача его полномочий Верховному Суду РФ. На основании принятых в 2014 г. законов из перечня федеральных судов исключен Высший Арбитражный Суд РФ. Верховный Суд РФ, в свою очередь, был наделен дополнительными полномочиями и стал единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам³. Таким образом, на основании действующего в настоящее время законодательства Верховный Суд РФ возглавляет и систему судов общей юрисдикции, и систему арбитражных судов РФ, что позволяет обеспечить единство судебной практики.

На протяжении длительного времени в судах общей юрисдикции существовала и следующая проблема. В соответствии с действовавшим законодательством дела в апелляции рассматривали судебные коллегии верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов (далее для краткости – суды уровня областных), а в кассации – президиумы данных судов. В арбитражных же судах, к примеру, дела в порядке апелляции и кассации рассматривают отдельно выделенные суды – арбитражные апелляционные и окружные суды. То есть длительный период времени Иркутский областной суд, так же как и все остальные

¹ Курас Т. Л. Реформирование российской судебной системы: история и перспективы // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран : материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. (г. Иркутск, 8 дек. 2017 г.) : в 2 т. / отв. ред. С. И. Суслова. Т. 1. Иркутск : Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2018. С. 230–235.

² Решетникова И. В., Ярков В. В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. М. ; Екатеринбург : Норма, 1999. 312 с.

³ О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : федер. закон о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548; О Верховном Суде Российской Федерации : федер. конституционный закон от 5 февр. 2014 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 550; О внесении изменений в федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» : федер. закон от 5 февр. 2014 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 551.

суды данного уровня, выступал в качестве суда первой, апелляционной и кассационной инстанций. В то же время в системе арбитражных судов эти полномочия разделены между арбитражным судом субъекта РФ, арбитражным апелляционным судом и арбитражным судом округа, что логично и соответствует принципу независимости судей. Таким образом, в общих и арбитражных судах длительное время отсутствовало единообразие по звеньям судебной системы и размещению инстанций в тех или иных судах. Такое положение недопустимо, поскольку в единой судебной системе не должно быть принципиальных различий в устройстве судов и порядке пересмотра судебных актов. Их наличие противоречит ст. 19 и 46 Конституции РФ, ставит лиц, ищущих защиты своих прав, в неравное положение. Такой позиции придерживалось немало ученых¹. К 2017 г. для многих стало несомненным, что назрела необходимость приведения к единообразию системы судов и инстанционной системы в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Ситуация осложнялась еще и тем, что суды общей юрисдикции уровня областных судов, в том числе Иркутский областной суд, были наделены полномочиями судов и первой, и апелляционной, и кассационной инстанций. При этом они были не в состоянии рассматривать все дела по кассационным жалобам, как это делают арбитражные суды округов². В связи с перегруженностью президиумов судов общей юрисдикции уровня областных судьи индивидуально рассматривали жалобы и решали вопрос, передавать их на коллегиальное рассмотрение или нет. То есть существовал так называемый фильтр, доступность правосудия не могла реализовываться в полной мере. В результате в подавляющем большинстве случаев судебное заседание не проводилось, дело не рассматривалось³.

Для решения вышеизложенных проблем было предложено создать в системе судов общей юрисдикции окружные суды в качестве судов кассационной инстанции, по образу арбитражных судов, и освободить президиумы судов уровня областных от данных полномочий. Пленум Верховного Суда РФ внес в Государственную Думу проект соответствующего федерального конституционного закона⁴. Эта инициатива встретила поддержку многих специалистов. В результате после доработки был принят Федеральный конституционный закон от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ

¹ Шерстюк В. М. Реорганизация судебной системы: а дальше что? // Закон. 2014. № 3. С. 88–93.

² Жуйков В. М. О некоторых проблемах развития процессуального законодательства и законодательства о судостроительстве // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 135–150.

³ Борисова Е. А. Вопросы обжалования судебных постановлений в российском гражданском процессе // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 31–35.

⁴ О внесении в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации проекта федерального конституционного закона «О внесении изменений в федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции»: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 июля 2017 г. № 28 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

«О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции». Данным законом регулировалось создание апелляционных судов общей юрисдикции и кассационных судов общей юрисдикции.

Днем начала деятельности новых судов стало 1 октября 2019 г. С этого времени апелляционный суд общей юрисдикции стал непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного апелляционного округа верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, суду автономной области, судам автономных округов. Иркутская область вошла в округ Пятого апелляционного суда общей юрисдикции, расположенного в г. Новосибирске. В данный округ также вошли следующие субъекты РФ: Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Забайкальский край, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ. Таким образом, судебные акты Иркутского областного суда в апелляционном порядке в настоящее время в соответствии с действующим законодательством проверяет вышестоящий суд – Пятый апелляционный суд общей юрисдикции. При этом в судах общей юрисдикции уровня областных апелляционная инстанция сохранилась. Эти суды, как и раньше, проверяют в апелляционном порядке судебные акты районных (городских) судов общей юрисдикции данного субъекта РФ. Таким образом, Иркутский областной суд в настоящее время рассматривает по первой инстанции дела, отнесенные федеральным законом к его компетенции, а также проверяет акты районных (городских) судов в апелляционном порядке.

Кассационный суд общей юрисдикции в соответствии с принятым законом стал вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного кассационного округа федеральным судам общей юрисдикции и мировым судьям. Иркутская область вошла в округ Восьмого кассационного суда общей юрисдикции, расположенного в г. Кемерово. К этому округу также относятся следующие субъекты РФ: Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Забайкальский край, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область. Таким образом, судебные акты Иркутского областного суда, районных (городских) федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей, действующих на

территории Иркутской области, в кассационном порядке в настоящее время в соответствии с действующим законодательством проверяет Восьмой кассационный суд общей юрисдикции. С момента открытия данного суда Иркутский областной суд, так же как и другие федеральные суды данного уровня, перестали рассматривать дела в кассационном порядке, это стало компетенцией кассационных судов общей юрисдикции. Такое реформирование судов общей юрисдикции позволило в большей мере реализовать принцип независимости судей, обеспечить право заинтересованных лиц на реальный доступ в суд кассационной инстанции.

В настоящее время на основании действующего законодательства на территории Иркутской области функционируют следующие суды общей юрисдикции: Иркутский областной суд, Иркутский гарнизонный военный суд, 42 районных (городских) суда, мировые судьи. Так, в г. Иркутске осуществляют правосудие Кировский, Куйбышевский, Ленинский, Октябрьский, Свердловский районные суды. На территории Иркутской области действуют следующие городские суды: Ангарский, Бодайбинский, Братский, Зиминский, Нижнеудинский, Саянский, Тайшетский, Тулунский, Усольский, Усть-Илимский, Усть-Кутский, Черемховский и Шелеховский. К районным судам, функционирующим на территории Иркутской области, относятся: Аларский, Балаганский, Баяндаевский, Боханский, Братский, Жигаловский, Заларинский, Иркутский, Казачинско-Ленский, Катангский, Качугский, Киренский, Куйтунский, Мамско-Чуйский, Нижнеилимский, Нукутский, Ольхонский, Осинский, Падунский г. Братска, Слюдянский, Усть-Удинский, Черемховский, Чунский, Эхирит-Булагатский. Все суды рассматривают соответствующие гражданские, уголовные и административные дела, отнесенные федеральным законом к их компетенции.

Иркутский областной суд сегодня – один из крупнейших и профессиональных судебных коллективов России штатной численностью 325 чел. За восемь десятилетий работы Иркутский областной суд накопил богатый практический опыт, в суде сформирован высококвалифицированный, работоспособный коллектив. В структуре Иркутского областного суда сформированы президиум, три судебные коллегии по гражданским, уголовным и административным делам. Иркутский областной суд рассматривает дела в качестве суда первой и апелляционной инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами. Количественный рост гражданских дел, рассматриваемых районными судами Иркутской области, обуславливает объем работы апелляционных инстанций. Так, в 2020 г. Иркутским областным судом рассмотрено около 15 тысяч дел и материалов. Больше половины из них приходится на гражданские споры¹.

¹ История Иркутского областного суда // Иркутский областной суд: офиц. сайт. URL: http://oblsud.irk.sudrf.ru/modules.php?name=info_court&rid=2 (дата обращения: 20.07.2021).

В 2009 г. председателем Иркутского областного суда был назначен Николай Павлович Дубовик. До назначения в Иркутск он работал председателем постоянной сессии Томского областного суда. Возглавив Иркутский областной суд, Н. П. Дубовик акцентировал внимание на повышении качества отправления правосудия и его доступности. Итогами совместной работы с судебским корпусом стали значительный рост показателей кассационной и апелляционной практики (стабильность вынесенных приговоров по уголовным делам составила 94 % от числа обжалованных, решений по гражданским делам – 95 %), снижение числа нерассмотренных дел, соблюдение процессуальных сроков. 18 июня 2014 г. Н. П. Дубовик был назначен судьей Верховного Суда РФ¹.

Следующим председателем Иркутского областного суда стал Владимир Владиславович Ляхницкий. Он был назначен на должность Указом Президента РФ № 343 от 4 июля 2015 г. Ранее В. В. Ляхницкий занимал пост заместителя председателя Ростовского областного суда. Нового руководителя в торжественной обстановке коллективу представил Владимир Давыдов, заместитель председателя Верховного Суда РФ. В период работы В. В. Ляхницкого Иркутский областной суд занимал лидирующие позиции по нагрузке и качеству в Российской Федерации. Так, в одном из интервью председатель областного суда подчеркнул, что за 2018–2019 гг. качество судебного исполнения по России составило 96,31 %, в Иркутской области – 99,06 %. Также он отметил, что за последние шесть лет награду лучшего года получали дважды судьи из Иркутска – Людмила Симанчева и Николай Кулик². В настоящее время Владимир Владиславович Ляхницкий профессионально руководит Иркутским областным судом, организовывая его эффективную работу на основе действующего законодательства.

Важное значение в работе Иркутского областного суда имеют личности заместителей председателя суда. В этих должностях в настоящее время работают опытные и авторитетные судьи – Людмила Викторовна Симанчева, Людмила Георгиевна Корнюшина, Светлана Алексеевна Черткова³.

Структура Иркутского областного суда утверждена приказом председателя суда от 13 августа 2018 г. № 23 о/д. В аппарат суда входят помощники судей и отделы: систематизации законодательства, статистики

¹ Там же.

² Ляхницкий: Иркутский областной суд занимает лидирующие места по нагрузке и качеству в РФ. Председатель Иркутского областного суда назвал несколько причин, благодаря которым можно гордиться Иркутском // Арбитражный суд Иркутской области: офиц. сайт. URL: <https://irkutsk.arbitr.ru/2020/03/12/lyahnickij-irkutskij-oblastnoj-sud-zanimaet-lidiruyushhie-mesta-po-nagruzke-i-kachestvu-v-rf-predsedatel-irkutskogo-oblastnogo-suda-nazval-neskolko-prichin-blagodaryaya-kotorym-mozhno-gorditsya-irkut/> (дата обращения: 20.07.2021).

³ Организационная структура Иркутского областного суда // Иркутский областной суд: офиц. сайт. URL: http://oblsud.irk.sudrf.ru/modules.php?name=info_court&id=3 (дата обращения: 20.07.2021).

и обобщения судебной практики; правовой информатизации и взаимодействия со средствами массовой информации; государственной службы и кадров; делопроизводства; обеспечения судопроизводства по уголовным делам; обеспечения судопроизводства по гражданским делам; обеспечения судопроизводства по административным делам; обеспечения судопроизводства апелляционной инстанции судебной коллегии по уголовным делам; материально-технического обеспечения, эксплуатации и ремонта зданий; финансово-бухгалтерский отдел. Вопросы организационного обеспечения работы возложены на администратора суда¹.

Территориально Иркутский областной суд располагается в разных районах города. В здании на ул. Байкальская, 121, открытом в 2009 г., размещаются главный административный корпус суда, судебная коллегия по уголовным делам. В зданиях по ул. Пролетарская, 10 в г. Иркутске и по ул. Кирова, 20 А в г. Братске рассматриваются уголовные дела областной подсудности по первой инстанции. Отправление правосудия по гражданским делам осуществляется по ул. Партизанская, 136; судебная коллегия по административным делам работает на ул. Партизанская, 136 А. Все здания оснащены системами видео-конференц-связи, аудио-видеопротоколирования судебных заседаний, в суде успешно внедрены и действуют ГАС «Правосудие», информационные табло и киоски. Подготовка к введению апелляционной инстанции в Иркутском областном суде в 2012–2013 гг. обозначила острую необходимость расширения площадей и строительства еще одного корпуса суда. Идея была поддержана руководством Верховного Суда РФ и Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Иркутский областной суд был включен в федеральную программу развития судебной системы России. В настоящее время построено и готовится для сдачи в эксплуатацию для Иркутского областного суда современное здание, позволяющее обеспечить гражданам доступность правосудия. Общая площадь комплекса, состоящего из трех корпусов высотой от 5 до 9 этажей, составит около 17 тыс. м². Новое здание расположено на ул. Байкальской рядом с главным административным корпусом. В него переедут коллегии, рассматривающие уголовные дела областной подсудности по первой инстанции, гражданские и административные дела. В нем разместятся залы судебных заседаний, оборудованные по современным стандартам, конференц-зал на триста мест, комнаты защиты свидетелей, архив, служебные помещения².

В 2020 г. отечественная судебная система работала в непростых условиях пандемии новой коронавирусной инфекции. В Иркутской области судейским сообществом были реализованы меры, обеспечивающие судебную защиту с соблюдением права граждан на охрану здоровья. Су-

¹ История Иркутского областного ...

² Там же.

допроизводство при этом не прекращалось, а осуществлялось с учетом особенностей санитарно-эпидемиологической обстановки. Новые реалии стали толчком для развития технологий и дальнейшей информатизации всей системы правосудия в регионе. При судопроизводстве активно используются современные технологии. В Иркутском областном суде успешно действуют собственные разработки в сфере информатизации, происходит постоянный обмен опытом с коллегами из других регионов.

Память о тех, кто трудился в судебной системе нашего региона, хранят о себе экспонаты музея, размещенного в стенах Иркутского областного суда. В музее реконструирован рабочий кабинет судьи середины XX в.: на столе с зеленым сукном все, что необходимо для работы, – настольная лампа, кодексы, печатная машинка, телефон. В коллекции, собранной силами ветеранов, представителей судебных династий, областного, районных и городских судов, хранятся уникальные экспонаты – подлинный знак «В память 50-летия Судебных Уставов России», печати, первые приговоры Иркутского областного суда, фронтовые фотографии, письма, воспоминания ветеранов, различные кодексы и юридическая литература. Именно с музея в дни открытых дверей начинают свое знакомство с судебной системой региона школьники и студенты юридических факультетов вузов г. Иркутска¹.

Гласность и открытость являются важными составляющими в работе Иркутского областного суда. На официальном сайте суда, с телеэкранов, на страницах газет, в интернет-изданиях дается актуальная информация о судебных процессах, имеющих общественное значение, и деятельности суда в целом. Несколько раз в год выходит в свет журнал «Приангарье», посвященный актуальным вопросам правоприменения в области, его электронная версия размещена на сайте суда. Судьи Иркутского областного суда проводят анализ и обобщение судебной практики, активно участвуют в научно-практических мероприятиях. При рассмотрении дел в Иркутском областном суде применяются закрепленные в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод принципы осуществления правосудия, анализируется опыт работы Европейского суда по правам человека².

Повышение уровня доступа граждан к правосудию подразумевает и создание условий для работы судов, решение организационных, материально-технических задач. Этим вопросам со стороны руководства Иркутского областного суда совместно с Управлением Судебного департамента в Иркутской области уделяется серьезное внимание. Напомним, что Управление было создано в 1998 г. Его основные задачи и функции сформированы на основании Федерального закона «О Судебном депар-

¹ История Иркутского областного ...

² Там же.

таменте при Верховном Суде Российской Федерации»¹. К ним относятся: организационно-правовое обеспечение деятельности судов, направленное на их четкую и слаженную работу при отправлении правосудия; совершенствование форм и методов организации работы судов при рассмотрении дел сокращением сроков рассмотрения дел за счет профессионального роста работников аппарата судов, повышения степени ответственности и совершенствования вопросов организации работы; организация и проведение текущих и капитальных ремонтов помещений и зданий судов и управления и подготовка их к эксплуатации в осенне-зимний период; укрепление и развитие имеющейся материально-технической базы судов и управления; обеспечение соблюдения управлением и судами принципа планирования, анализа и контроля; совершенствование форм и методов организации работы управления. Первым начальником Управления Судебного департамента в Иркутской области стал Николай Степанович Новокрещенов, назначенный на эту должность по рекомендации Совета судей Иркутской области. Под его руководством Управлением был проведен большой объем работы по организационно-правовому и материальному обеспечению судов Иркутской области. В связи с переходом Н. С. Новокрещенова на работу в Иркутский областной суд приказом от 16 января 2013 № 22-л/с на должность начальника Управления Судебного департамента в Иркутской области была назначена Наталья Ивановна Медведева, ранее являвшаяся заместителем начальника Управления. Представление о ее назначении было внесено председателем Иркутского областного суда по согласованию с Советом судей Иркутской области². В связи с переходом Натальи Ивановны в Иркутский областной суд в декабре 2016 г. начальником Управления был назначен Сергей Анатольевич Арсентьев. 11 января 2017 г. заместитель Генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде РФ А. И. Паршин официально представил его коллективу Управления, отметив большой опыт работы С. А. Арсентьева в судебной системе. Он работал в Иркутском областном суде, руководил Управлением Судебного департамента в Республике Бурятия и везде зарекомендовал себя как профессионал в своем деле³. В настоящее время Сергей Анатольевич возглавляет Управление, эффективно организовывая его работу.

¹ О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации : федер. закон от 8 янв. 1998 г. № 7-ФЗ (в ред. федер. закона от 30.04.2021 № 117-ФЗ) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

² Назначен начальник Управления Судебного департамента в Иркутской области // Управление Судебного департамента в Иркутской области : офиц. сайт. 2013. URL: http://usd.irk.sudrf.ru/modules.php?name=press_der&op=1&did=404 (дата обращения: 20.07.2021).

³ Поздравляем с назначением Арсентьева С. А.! // Управление Судебного департамента в Республике Бурятия : офиц. сайт. 2016. URL: <https://ulanude.bezformata.com/listnews/pozdravlyаем-s-naznacheniem-arsenteva/54237092/> (дата обращения: 20.07.2021).

Весь период деятельности Управления оно решает поставленные перед ним задачи в тесном взаимодействии с Иркутским областным судом, органами судейского сообщества, органами государственной власти и местного самоуправления Иркутской области. Проводятся мероприятия, направленные на укрепление судейского корпуса и на внедрение новых технологий, позволяющих оптимизировать и повысить эффективность судебной деятельности. За годы проведения работы существенно укреплена материальная база районных, городских судов Иркутской области, проводились мероприятия по ремонту зданий и помещений судов, оснащению их компьютерной и другой оргтехникой. К примеру, в 2014 г. произведен ремонт в 26 зданиях судов Иркутской области. Так, комплексный капитальный ремонт проведен в Братском городском суде. Выборочный капитальный ремонт проведен в 6 зданиях, в том числе в Ангарском городском суде, Братском районном суде, Нижнеудинском городском суде, Тулунском городском суде, Свердловском районном суде г. Иркутска, в Ольхонском районном суде. Текущий ремонт проведен в 19 зданиях судов Иркутской области¹.

Проводится постоянная работа, направленная на обеспечение информационной доступности судебных актов всех судов Иркутской области на интернет-портале ГАС «Правосудие» в рамках реализации Федерального закона от 22 декабря 2008 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». К примеру, новые здания Ленинского и Октябрьского районных судов г. Иркутска оснащены всеми элементами «доступной среды» – пандусами и лифтами для людей с ограниченными возможностями, соблюдены все требования к современным стандартам судопроизводства. Каждый судья теперь имеет просторный зал судебного заседания с аудиозаписывающим комплексом «Фемида», совещательной комнатой и комнатой для свидетелей. В зданиях установлены информационные стенды и киоски, где граждане могут получить необходимые сведения о назначении дела к слушанию. На очереди по возведению домов правосудия – Ангарский городской, Иркутский и Кировский районные суды.

Управление Судебного департамента в Иркутской области, помимо прочего, проводит и обучающие мероприятия для сотрудников судов. Так, к примеру, Управлением было организовано индивидуальное обучение государственных гражданских служащих районных (городских) судов Иркутской области (проведено обучение по формированию и отправке электронных заказных писем через личный кабинет на сайте «Почта России»): 18 февраля 2021 г. – выездное обучение в Черемховском город-

¹ Ремонт зданий судов Иркутской области. Текст : электронный // Управление Судебного департамента в Иркутской области : офиц. сайт. 2014. URL: http://usd.irk.sudrf.ru/mod-ules.php?name=press_dep&op=1&did=506 (дата обращения: 20.07.2021).

ском и районном судах, 26 февраля 2021 г. – в Шелеховском городском суде¹. 24 марта 2021 г. отделом государственной службы, кадров, социальной защиты и противодействия коррупции Управления в режиме вебинара проведено учебное занятие для администраторов районных (городских) судов по вопросам организации антикоррупционной работы в судах и методического обеспечения предоставлений сведений о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера в 2021 г.² Также Управление занимается организацией важных мероприятий с участием судейского сообщества. Так, 9 и 10 февраля 2021 г. Верховным Судом РФ проведено общероссийское совещание председателей судов общей юрисдикции и арбитражных судов, на нем подведены итоги работы в 2020 г. и обсуждены задачи на 2021 г. Совещание проведено посредством использования систем видео-конференц-связи и веб-конференции. Управление занималось обеспечением организации данного мероприятия в Иркутской области, трансляции во все суды – районные (городские), гарнизонный военный суд и судебные участки мировых судей.

В соответствии с Федеральным законом 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации» мировые судьи входят в единую судебную систему Российской Федерации. Полномочия, порядок деятельности и создания должностей мировых судей устанавливаются Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», иными федеральными конституционными законами. Порядок избрания и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов РФ. В 1999 г. был принят Федеральный закон «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации», предусматривающий создание в Иркутской области 117 мировых судебных участков. В 2007 г. в данный закон были внесены изменения, и штатная численность судебных участков в Иркутской области на начало 2008 г. составляла уже 126. Затем в этом же году количество участков мировых судей в Иркутской области было увеличено до 135. В настоящее время в соответствии с действующей редакцией данного закона в Иркутской области продолжает функционировать 135 судебных участков³.

¹ Обучение по формированию и отправке ...

² Занятие по вопросам организации антикоррупционной работы в судах и представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Управление Судебного департамента в Иркутской области: офиц. сайт. 2021. URL: http://usd.irk.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=811 (дата обращения: 20.07.2021).

³ Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 1999 г. № 218-ФЗ (в ред. федер. закона от 30.12.2020 № 496-ФЗ) // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

В 2007 г. был принят Закон Иркутской области «О мировых судьях в Иркутской области»¹. Он урегулировал порядок назначения, организационного обеспечения деятельности мировых судей и другие вопросы. Мировые судьи Иркутской области являются судьями общей юрисдикции Иркутской области и входят в судебную систему Российской Федерации. В указанном законе Иркутской области подчеркивается, что деятельность мировых судей осуществляется в пределах судебного района на судебных участках. Общее количество мировых судей и судебных участков области устанавливается и изменяется федеральным законом, принимаемым по законодательной инициативе Законодательного Собрания Иркутской области, согласованной с Верховным Судом РФ, или по законодательной инициативе Верховного Суда РФ, согласованной с Законодательным Собранием Иркутской области. Судебные участки и должности мировых судей создаются и упраздняются законом области, принимаемым по законодательной инициативе губернатора Иркутской области, согласованной с Иркутским областным судом, или по законодательной инициативе Иркутского областного суда, согласованной с губернатором области. Судебный участок или должность мирового судьи не могут быть упразднены, если отнесенные к компетенции этого мирового судьи дела не были одновременно переданы в юрисдикцию другого судьи или суда. Мировые судьи назначаются на должность Законодательным Собранием Иркутской области по представлению председателя Иркутского областного суда. Одновременно с внесением представления председатель Иркутского областного суда направляет в Законодательное Собрание Иркутской области документы, на основании которых в установленном федеральным законодательством порядке производится отбор кандидата на должность мирового судьи. Кандидат считается назначенным на должность мирового судьи, если за его назначение проголосовало более половины от числа избранных депутатов Законодательного Собрания.

В случае если председателем Иркутского областного суда внесены представления более чем об одном кандидате на должность мирового судьи на один участок, голосование по внесенным кандидатам проводится персонально по каждому кандидату. Если двое или более двух кандидатов набрали необходимое для назначения на должность мирового судьи число голосов депутатов, то назначенным на должность мирового судьи считается кандидат, набравший наибольшее число голосов. В случае упразднения судебного участка и должности мирового судьи мировой судья упраздняемого участка с его согласия назначается на вакантную должность мирового судьи другого участка в порядке перевода. В этом случае положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей не требуется.

¹ О мировых судьях в Иркутской области : закон Иркутской области от 15 нояб. 2007 г. № 111-оз (в ред. от 10.03.2020 № 17-оз) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

Срок полномочий мирового судьи, впервые назначенного на должность, составляет три года. При повторном и последующих назначениях на должность мировой судья назначается на семь лет. Работу мирового судьи обеспечивает его аппарат. Место постоянного пребывания мировых судей определяется Законом Иркутской области от 4 марта 2009 г. № 3-оз «О создании судебных участков и должностей мировых судей Иркутской области». Мировые судьи и их аппараты размещаются в доступных для населения помещениях (зданиях). Организационное обеспечение деятельности мировых судей осуществляется исполнительным органом государственной власти области, определенным правительством Иркутской области. В зале судебных заседаний мировых судей помещаются Государственный флаг РФ и флаг области, а также изображения Государственного герба РФ и герба области. При осуществлении правосудия мировой судья заседает в мантии. В ст. 70, 71 Устава Иркутской области также закрепляются порядок назначения мировых судей на должность и организационные вопросы обеспечения их деятельности¹. Таким образом, в Иркутской области создана нормативно-правовая база для назначения мировых судей, организации их деятельности и определения границ судебных участков.

В соответствии с действующим законодательством на мировых судьях лежит большая нагрузка по рассмотрению уголовных, административных и гражданских дел. Постепенная гуманизация системы наказаний повлекла за собой расширение подсудности мировых судей по уголовным делам. Статья 31 Уголовно-процессуального кодекса РФ регулирует вопросы подсудности. Мировому судье подсудны уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, за исключением уголовных дел о преступлениях, предусмотренных указанными в ст. 31 УПК РФ статьями Уголовного кодекса РФ. Районным судам подсудны уголовные дела обо всех преступлениях, за исключением уголовных дел, подсудных мировым судам и судам уровня областных.

Также в соответствии с законом к ведению мировых судей перешли многие категории гражданских дел и дел об административных правонарушениях. Так, ст. 23 Гражданского процессуального кодекса РФ (в редакции Федерального закона от 11.02.2010 № 6-ФЗ) устанавливала следующую подсудность гражданских дел мировым судьям. В соответствии с этой редакцией мировые суды рассматривали в качестве суда первой инстанции: 1) дела о выдаче судебного приказа; 2) дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях; 3) дела о разделе

¹ Устав Иркутской области : принят постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апр. 2009 г. № 9/5-ЗС (в ред. закона от 08.02.2021 № 1-У) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей; 4) иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, других дел по спорам о детях и дел о признании брака недействительным; 5) дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей; 6) дела об определении порядка пользования имуществом.

В соответствии с действующей редакцией ст. 23 Гражданского процессуального кодекса РФ (в редакции Федерального закона от 28.11.2018 № 451-ФЗ) мировые судьи в настоящее время рассматривают в качестве суда первой инстанции дела: 1) о выдаче судебного приказа; 2) о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях; 3) о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей 50 тыс. рублей; 4) по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей; 5) по имущественным спорам, возникающим в сфере защиты прав потребителей, при цене иска, не превышающей 100 тыс. руб. Федеральными законами к подсудности мировых судей могут быть отнесены и другие дела.

Таким образом, Федеральный закон 2018 г. № 451-ФЗ исключил из подсудности мировых судей иные возникающие из семейно-правовых отношений дела и дела об определении порядка пользования имуществом (пп. 4 и 7 ранее действовавшей редакции ГПК РФ). Однако к ведению мировых судей теперь отнесена крупная категория дел: споры по защите прав потребителей при цене иска до 100 тыс. руб. В итоге изменений правил подсудности мировые судьи не были разгружены, а продолжают работать с высокой служебной нагрузкой. Гражданские дела, не подсудные мировым, военным судам и судам уровня областных, рассматриваются по первой инстанции районными (городскими) судами.

На сегодняшний день проблема большого числа дел, поступающих на рассмотрение мировых судей, и их высокой нагрузки остается весьма актуальной. На отдельных участках мировых судей Иркутской области судебная нагрузка превышает 400 дел в месяц и возрастает с каждым годом. Так, в 2019 г. мировыми судами Иркутской области было рассмотрено дел: уголовных – 5429, гражданских и административных – 532 283, об административных правонарушениях – 87 294, иных материалов – 59 723. В 2020 г.: уголовных – 4897, гражданских и административных –

528 331, об административных правонарушениях – 93 701, иных материалов – 77 851. По данным оперативной статистической отчетности за 12 месяцев 2020 г., на судебные участки мировых судей поступило свыше 704 тыс. дел, за 12 месяцев 2019 г. более 680 тыс. дел, уровень нагрузки значительно увеличился¹. В целом статистика указывает на тяжелые условия работы мировых судей Иркутской области, значительно возрастающее число дел и, соответственно, на высокую нагрузку судей. Однако создание института мировых судей оправдало себя, позволило приблизить правосудие к населению, обеспечить каждому жителю Иркутской области возможность реализовать свое право на судебную защиту и снизить служебную нагрузку на судей общей юрисдикции федерального уровня.

В 2002 г. было принято постановление администрации Иркутской области о создании самостоятельного органа исполнительной власти области – Управления по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области. Данный орган, обеспечивавший деятельность мировых судей области, начал действовать с 2003 г. Затем в 2005 г. Управление было преобразовано в Департамент по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области. Департамент вплоть до 2014 г. эффективно обеспечивал деятельность мировых судей, тесно сотрудничая с Управлением Судебного департамента в Иркутской области. Управление, а затем Департамент в разные годы возглавляли такие высокопрофессиональные юристы и отличные организаторы, как Игорь Валерьевич Хайрюзов, Дмитрий Леонидович Сурков, Оксана Викторовна Недорубкова. В 2014 г. постановлением правительства Иркутской области департамент по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области был реорганизован путем преобразования в министерство юстиции Иркутской области². Министром юстиции Иркутской области стала известный в Приангарье юрист Светлана Михайловна Пархамович. С этого времени министерство юстиции Иркутской области стало исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим организационное, финансовое, материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей Иркутской области. Затем на основании постановления правительства Иркутской области от 30 декабря 2015 г. министерство юстиции Иркутской области было переименовано в Агентство

¹ Отчет о работе агентства по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области за 2020 год // Агентство по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области : офиц. сайт. URL: https://irkobl.ru/sites/mirsud/13_Otchyoty/_%D0%A1%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%202020%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf

² О Министерстве юстиции Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 25 апр. 2014 г. № 222-пп // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области¹. Его руководителем стал Петр Юрьевич Семенов. Он по сей день возглавляет Агентство, эффективно организовывая его работу. В соответствии с указанным постановлением правительства Иркутской области Агентство является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции по организационному, финансовому, материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области, оплате труда работников аппарата мировых судей. Агентство в сфере организационного, финансового, материально-технического обеспечения деятельности мировых судей, оплаты труда работников аппарата мировых судей, в частности, осуществляет следующие функции: информационное обеспечение деятельности мировых судей и их аппаратов; разработку регламентов, инструкций, методических рекомендаций по организации деятельности аппаратов мировых судей и архивов судебных участков; внесение предложений о создании или упразднении судебных участков мировых судей; установление структуры и штатного расписания аппарата мирового судьи, утверждение Положения об аппарате мирового судьи; кадровое обеспечение деятельности аппаратов мировых судей; оплату труда работников аппарата мировых судей; разработку нормативов обеспечения мировых судей материально-техническими средствами; организацию и согласование размещения мировых судей и аппаратов мировых судей в надлежащем и доступном для населения помещении (здании); обеспечение мировых судей и их аппаратов доступом к информационно-правовым системам и другим программным продуктам; обеспечение размещения информации о деятельности мировых судей на их официальных сайтах в сети Интернет; организацию получения дополнительного профессионального образования мировыми судьями во взаимодействии с Иркутским областным судом; контроль за деятельностью аппаратов мировых судей; иное организационное обеспечение деятельности мировых судей, направленное на создание условий для осуществления правосудия.

Так, по данным отчета о работе агентства по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области за 2020 г. запланированные в отчетном периоде мероприятия по материально-техническому обеспечению выполнены в полном объеме. Обеспечение судебных участков мировых судей производилось в соответствии с поступающими заявками на товарно-материальные ценности, заключено 525 государственных контрактов. К примеру, судебные участки № 39, 41, 43, 44, 45, 46 Централь-

¹ Об агентстве по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области и о внесении изменений в отдельные Постановления Правительства Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 30 дек. 2015 г. № 690-пп (в ред. Постановления от 23.09.2019 № 790-пп) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

ного района г. Братска перемещены в новое арендуемое помещение. Все участки обеспечены отдельными помещениями для залов судебных заседаний. В целом площадь помещений, используемых для размещения судебных участков, с учетом заключения договоров безвозмездного пользования и аренды, в первом полугодии 2020 г. была увеличена почти на 1 тыс. м². Завершен текущий ремонт помещений судебных участков по адресу: г. Иркутск, ул. Розы Люксембург, 182¹. В целом Агентство по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области эффективно, в рамках закона осуществляет свои функции, обеспечивая работу мировых судей области и их аппаратов.

К числу органов судейского сообщества в субъектах РФ, в соответствии с Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», относятся: Всероссийский съезд судей; конференции судей субъектов РФ; Совет судей РФ; советы судей субъектов РФ; общие собрания судей судов; Высшая квалификационная коллегия судей РФ; квалификационные коллегии судей субъектов РФ; Высшая экзаменационная комиссия по приему квалификационного экзамена на должность судьи; экзаменационные комиссии субъектов РФ по приему квалификационного экзамена на должность судьи². Эти органы выражают самостоятельность судов в решении основных вопросов судейского корпуса.

Совет судей Иркутской области в соответствии с Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» избирается конференцией судей в количестве и порядке, которые определяют конференцией судей с учетом необходимости представительства в нем судей Иркутского областного суда, Арбитражного суда Иркутской области, мировых судей, судей районных судов и гарнизонного военного суда, действующих на территории области. Совет судей избирает из своего состава председателя и его заместителей. Член Совета судей Иркутской области не может быть избран на должность председателя Совета судей или заместителя председателя Совета судей области более двух раз подряд. В настоящее время председателем Совета судей Иркутской области является авторитетный и уважаемый судья Иркутского областного суда Наталья Ивановна Медведева. Также в состав Совета судей входят: заместители председателя Арбитражного суда Иркутской области Лариса Николаевна Кродинова и Наталья Викторовна Шнитова; судьи Иркутского областного суда Ольга Федоровна Давыдова и Елена Викторовна Жилкина; председатель Октябрьского районного суда г. Иркутска в почетной отставке Николай Гаврилович Кулик; председатель Ангарского

¹ Отчет о работе агентства ...

² Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : федер. закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ (в ред. федер. закона от 08.12.2020 № 426-ФЗ) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

городского суда Иркутской области Ирина Геннадьевна Гордеева; судья Ленинского районного суда г. Иркутска Дмитрий Олегович Мосов; председатель Шелеховского городского суда Иркутской области Олег Владимирович Степанюк; председатель Осинского районного суда Иркутской области Татьяна Владимировна Суховеркина; председатель Эхирит-Булагатского районного суда Иркутской области Феликс Сергеевич Шистеев; заместитель председателя Свердловского районного суда г. Иркутска Жанна Иннокентьевна Дубровская; председатель Иркутского гарнизонного военного суда Владимир Иванович Никоненко; мировой судья судебного участка № 120 Куйбышевского района г. Иркутска Оксана Юрьевна Шульга; мировой судья судебного участка № 25 Ленинского района г. Иркутска Зайтуна Анваровна Вторушина; мировой судья судебного участка № 7 Кировского района г. Иркутска Елена Робертовна Захарова ¹.

Совет судей Иркутской области решает множество вопросов, связанных с судебной деятельностью. На основании закона Совет судей рассматривает в период между конференциями судей вопросы, отнесенные к компетенции конференций судей, за исключением избрания квалификационных коллегий судей Иркутской области и заслушивания их отчетов; созывает конференцию судей; избирает судей в состав квалификационных коллегий судей Иркутской области вместо выбывших в период между конференциями судей; избирает членов экзаменационных комиссий Иркутской области по приему квалификационного экзамена на должность судьи вместо выбывших в период между конференциями судей; взаимодействует с высшим исполнительным органом государственной власти Иркутской области при разработке проекта бюджета области в части расходов на материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей и оплату труда работников аппарата мировых судей; ведет списки судей, пребывающих в отставке и изъявивших желание осуществлять деятельность медиаторов на профессиональной основе; рассматривает вопросы: судебной практики и совершенствования законодательства; кадрового, организационного, ресурсного обеспечения судов; правового и социального положения судей; продвижения судебной реформы на территории области; правовой экспертизы законопроектов, касающихся обеспечения деятельности судебной системы Иркутской области.

На заседаниях Совета рассматриваются основные направления деятельности судей области, касающиеся безопасности их работы; обеспечения жильем; проверки обращений граждан по вопросам несоблюдения процессуальных сроков при рассмотрении дел, проявления неуважения к участникам процесса в судах области и др. Совет судей Иркутской обла-

¹ Состав совета судей Иркутской области // Совет судей Иркутской области : офиц. сайт. URL: <http://irk.ssf.ru/o-sovietie-sudiei/struktura> (дата обращения: 20.07.2021).

сти является постоянно действующим органом судейского сообщества, где, как правило, не реже одного раза в месяц рассматриваются вопросы работы судебной системы. Так, к примеру, на очередном заседании Совета судей Иркутской области 28 августа 2020 г., на которое были приглашены начальник Управления Судебного департамента в Иркутской области С. А. Арсентьев, руководитель Агентства по обеспечению деятельности мировых судей в Иркутской области П. Ю. Семенов, от Иркутского областного суда судья О. В. Штыренко, руководителем Агентства по обеспечению деятельности мировых судей в Иркутской области мировым судьям Е. Р. Захаровой, О. Ю. Шульге были вручены медали «За безупречную службу». Рассмотрена информация начальника Управления Судебного департамента в Иркутской области по обеспечению судов материально-техническими средствами в рамках мероприятий по недопущению распространения коронавирусной инфекции. Согласованы приказы начальника Управления Судебного департамента в Иркутской области С. А. Арсентьева о поощрении судей районных судов области в связи с юбилеем. Награждены почетной грамотой Совета судей Иркутской области 13 федеральных судей и 13 сотрудников аппарата федеральных судов Иркутской области, объявлена благодарность Совета судей Иркутской области 4 сотрудникам аппарата федеральных судов Иркутской области. 1 федеральный судья и 1 сотрудник аппарата федерального суда представлены к присвоению звания «Почетный работник судебной системы», 3 федеральных судьи и 8 сотрудников аппарата федеральных судов – к награждению знаком отличия «За усердие» II степени. Согласовано представление к награждению ведомственной наградой судебного департамента при Верховном Суде РФ – медалью «За безупречную службу» в отношении трех сотрудников Управления Судебного департамента в Иркутской области. Рассмотрено обращение судьи одного из районных судов Иркутской области о наличии или отсутствии конфликта интересов во внеслужебных отношениях, вынесено постановление. Рассмотрены материалы, направленные председателем Иркутского областного суда, о соблюдении Кодекса судейской этики и Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» в отношении 2 судей районных судов Иркутской области и 16 мировых судей. В отношении 8 мировых судей ограничилось обсуждением, в отношении 10 мировых судей и 1 судьи районного суда принято решение направить обращения в квалификационную коллегию судей Иркутской области о привлечении их к дисциплинарной ответственности¹.

Основной формой работы Совета судей является конференция, которая созывается ежегодно. Конференция судей Иркутской области в соот-

¹ Заседание Совета Судей 28 августа 2020 г. // Совет судей Иркутской области : офиц. сайт. 2020. URL: <http://irk.ssrf.ru/news/lienta-novostiei/39333> (дата обращения: 20.07.2021).

ветствии с законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» представляет судей Иркутской области. Конференция судей правомочна принимать решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества в области, за исключением вопросов, относящихся к полномочиям квалификационных коллегий судей и экзаменационных комиссий, а также правомочны утверждать акты, регулирующие деятельность органов судейского сообщества в субъекте РФ. Решения конференции судей принимаются простым большинством голосов, если не установлен иной порядок принятия решений. Конференция судей созывается Советом судей Иркутской области не реже одного раза в два года. Порядок избрания делегатов на конференцию судей и нормы их представительства от судов утверждаются конференцией судей. Делегаты избираются с учетом представительства на ней судей от Иркутского областного суда, Арбитражного суда Иркутской области, от мировых судей, судей районных судов и гарнизонного военного суда, действующих на территории области. Председательствует на конференции судей председатель Совета судей области.

Так, 4 июня 2020 г. в режиме видео-конференц-связи состоялась XIV отчетно-выборная конференция судей Иркутской области. В работе конференции приняли участие главный федеральный инспектор по Иркутской области аппарата полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе А. М. Абрусевич, начальник Управления Судебного департамента в Иркутской области С. А. Арсентьев, руководитель Агентства по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области П. Ю. Семенов. С приветственным словом перед делегатами выступил А. М. Абрусевич, он отметил, что суды региона с достоинством справляются с поставленными задачами в непростых условиях распространения новой коронавирусной инфекции. Также он затронул тему высокой судейской нагрузки и развития материальной базы, улучшения условий работы мировых судей Иркутской области. Председатель Иркутского областного суда В. В. Ляхницкий в своем выступлении подчеркнул возросшую роль органов судейского сообщества, отметил, что по итогам 2019 г. суды Иркутской области сохранили высокий уровень качества отправления правосудия, поблагодарил коллег за отличные показатели работы и поздравил судей и сотрудников аппарата, которые были удостоены наград. Был утвержден Порядок проведения конференции судей Иркутской области с применением системы видео-конференц-связи и внесены изменения в Регламент конференции судей Иркутской области. Были заслушаны отчетные доклады председателя Совета судей Иркутской области Н. И. Медведевой, председателя квалификационной коллегии судей Иркутской области Т. В. Алехиной, председателя экзаменационной комиссии Иркутской области по приему квалификационного

экзамена на должность судьи Л. Г. Корнюшиной. Об итогах работы отчитались начальник Управления Судебного департамента в Иркутской области С. А. Арсентьев и руководитель Агентства по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области П. Ю. Семенов. Также был заслушан доклад председателя Совета ИРО ООО «Российское объединение судей» Л. В. Симанчевой. Затем были выдвинуты кандидаты в делегаты X Всероссийского съезда судей. По результатам тайного голосования избрано 12 делегатов: от Иркутского областного суда и Арбитражного суда Иркутской области – по 3 представителя; от районных судов области – 4 представителя; от Иркутского гарнизонного военного суда и мировых судей области – по 1 представителю. Кандидатом в члены Совета судей РФ от Иркутской области выдвинут председатель Иркутского областного суда В. В. Ляхницкий¹.

Квалификационная коллегия судей Иркутской области (далее – ККС Иркутской области) в соответствии с Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» наделена следующими полномочиями: рассматривает заявления лиц, претендующих на соответствующую должность судьи, и с учетом результатов квалификационного экзамена дает заключения о рекомендации данных лиц на должность судьи либо об отказе в такой рекомендации; рассматривает представления председателя Иркутского областного суда об утверждении председателей судебных коллегий и представляет свои заключения председателю Верховного Суда РФ, который утверждает председателей коллегий; проводит проверку опубликованных в СМИ сведений о поведении судьи, не соответствующем требованиям, предъявляемым кодексом судейской этики, и подрывающем авторитет судебной власти, если заключение о рекомендации на должность судьи давалось этой коллегией; объявляет в СМИ об открытии вакантных должностей председателей, заместителей председателей районных судов, а также судей соответствующих федеральных судов с указанием времени и места приема и рассмотрения документов; организует проверку достоверности биографических и иных сведений, представленных кандидатами на вакантные должности, при необходимости запрашивает по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, у органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, и других государственных органов данные, необходимые для принятия решения по заявлению о рекомендации на вакантную должность судьи; приостанавливает, возобновляет либо прекращает полномочия (за исключением прекращения полномочий судей, достигших предельного возраста пребывания в

¹ Состоялась XIV Отчетно-выборная конференция судей Иркутской области // Совет судей Иркутской области : офиц. сайт. URL: <http://irk.ssrif.ru/konferentsiia-sudiei/38070> (дата обращения: 20.07.2021).

должности судьи), а также приостанавливает, возобновляет либо прекращает отставку судей соответствующих федеральных судов (за исключением лиц, указанных в законе), председателей и заместителей председателей районных судов, членов Совета судей и ККС Иркутской области; осуществляет квалификационную аттестацию судей соответствующих судов, а также мировых судей, председателей и заместителей председателей районных судов; присваивает судьям соответствующих судов, а также мировым судьям, председателям и заместителям председателей районных судов квалификационные классы (за исключением первого и высшего); дает заключения о возможности привлечения судей, пребывающих в отставке, к исполнению обязанностей судей соответствующих федеральных судов, мировых судей, а также председателей и заместителей председателей районных судов; налагает дисциплинарные взыскания на судей соответствующих судов (в том числе на председателей и заместителей председателей районных судов) за совершение ими дисциплинарного проступка; осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Так, к примеру, ККС Иркутской области 24 июня 2021 г. рассмотрела заявления претендентов на вакантные судейские должности, провела квалификационную аттестацию судей, разрешила иные вопросы, относящиеся к ее компетенции. Один человек был рекомендован на вакантную должность судьи Арбитражного суда Иркутской области; семь человек – на должности судей районных и городских судов Иркутской области; три человека – на должности мировых судей области. Было удовлетворено представление Совета судей Иркутской области о привлечении к дисциплинарной ответственности мирового судьи одного из судебных участков Иркутской области за совершение дисциплинарного проступка, наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения. Удовлетворено представление председателя Иркутского областного суда В. В. Ляхницкого и дано заключение о возможности привлечения судьи в отставке И. А. Федоровой к осуществлению правосудия в качестве судьи Свердловского районного суда г. Иркутска на срок до одного года в соответствии со ст. 7.1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации». Кроме того, проведена квалификационная аттестация и присвоены классы: 6-й квалификационный класс судьи – пяти судьям районных (городских) судов области; 7-й – трем судьям районных (городских) судов области; 8-й – одному мировому судье; 9-й – одному мировому судье. 6 судей оставлены в ранее присвоенном квалификационном классе, являющемся предельным по замещаемой должности. Были прекращены полномочия судьи одного из районных судов г. Иркутска, на основании подп.

1 п. 1 ст. 14 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» по собственному желанию, в связи с письменным заявлением об отставке¹.

В соответствии с Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» ККС Иркутской области формируется по нормам представительства: от Иркутского областного суда – два судьи; от Арбитражного суда Иркутской области – пять; от Иркутского гарнизонного военного суда – один; от районных судов – три; от мировых судей – один; семь представителей общественности; один представитель Президента РФ. Судьи в состав ККС Иркутской области избираются тайным голосованием на конференции судей в порядке, определяемом конференцией. Избрание судей в состав ККС Иркутской области вместо выбывших в период между конференциями производится Советом судей Иркутской области. Представители общественности в ККС Иркутской области назначаются Законодательным Собранием Иркутской области в порядке, определяемом законодательством области. Представитель Президента РФ в ККС Иркутской области назначается Президентом РФ. В состав ККС Иркутской области не могут быть избраны председатели судов и их заместители. Судья не может быть избран одновременно в Совет судей и ККС одного уровня, а также не может быть членом ККС разных уровней. Член ККС не может быть избран на должность председателя или заместителя председателя ККС более двух раз подряд. Представителями общественности в ККС могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 35 лет, имеющие высшее юридическое образование, не совершившие порочащих их поступков, не замещающие государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, не являющиеся руководителями организаций и учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, адвокатами и нотариусами. Представителем Президента РФ в ККС могут быть граждане Российской Федерации, состоящие на государственной службе Российской Федерации. Представитель общественности, представитель Президента РФ в ККС при осуществлении полномочий ее члена, а также во внеслужебных отношениях должны избегать того, что может умалить авторитет судебной власти или вызвать сомнения в их объективности и беспристрастности.

На XIV Отчетно-выборной конференции судей Иркутской области 4 июня 2020 г. в режиме видео-конференц-связи были избраны судьи в состав ККС Иркутской области. Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2020 г. были назначены представители общественности. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 172 «О назначении судей федеральных судов и о представителях Пре-

¹ Итоги заседания от 24 июня 2021 года // Квалификационная коллегия судей Иркутской области : офиц. сайт. 2021. URL: <http://irk.vkks.ru/publication/78726/> (дата обращения: 20.07.2021).

зидента Российской Федерации в квалификационных коллегиях судей субъектов Российской Федерации» назначен представитель Президента РФ в ККС Иркутской области. На заседании ККС Иркутской области 5 июня 2020 г. единогласно были избраны председатель и два его заместителя. В соответствии с законом в состав ККС Иркутской области входят 12 судей, 7 представителей общественности и 1 представитель Президента РФ. Председателем ККС Иркутской области является судья Иркутского областного суда Татьяна Владимировна Аলেখина. Заместители председателя коллегии: судья Иркутского областного суда Елена Юрьевна Орлова и судья Арбитражного суда Иркутской области Михаил Валентинович Луньков. В качестве представителей общественности выступают уважаемые доценты и профессора иркутских юридических вузов, институтов и факультетов Елена Геннадьевна Белькова, Людмила Михайловна Иванова, Александр Анатольевич Пахаруков, Наталья Викторовна Никитина, Ирина Георгиевна Смирнова, Виктор Александрович Смирнов, Елена Игоревна Фойгель. Представителем Президента РФ назначен главный федеральный инспектор в Иркутской области Андрей Михайлович Абрусевич. Секретарем ККС Иркутской области является Алина Болеславовна Дворницкая – сотрудник Управления Судебного департамента в Иркутской области¹. Весь период своей деятельности ККС Иркутской области эффективно, объективно, беспристрастно осуществляет свои полномочия, основываясь на нормах закона.

В соответствии с Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в Иркутской области создана экзаменационная комиссия Иркутской области по приему квалификационного экзамена на должность судьи (далее – экзаменационная комиссия Иркутской области, комиссия). Комиссия принимает экзамены у кандидата на должность судьи, если заключение о рекомендации кандидата на эту должность относится к полномочиям квалификационной коллегии судей данного субъекта РФ. Общее и методическое руководство экзаменационными комиссиями субъектов РФ осуществляет Высшая экзаменационная комиссия. Экзаменационная комиссия Иркутской области в соответствии с требованиями закона сформирована из числа: 1) судей судов общей юрисдикции и судей арбитражных судов, при этом в составе комиссии число судей судов общей юрисдикции должно быть равным числу судей арбитражных судов и вместе они должны составлять не менее трех четвертей от общего числа членов комиссии; 2) преподавателей юридических дисциплин образовательных организаций высшего образования, научных работников, имеющих ученую степень кандидата или доктора

¹ Состав квалификационной коллегии судей Иркутской области // Квалификационная коллегия судей Иркутской области : офиц. сайт. URL: <http://irk.vkks.ru/publication/69447/> (дата обращения: 20.07.2021).

юридических наук, представителей общероссийских общественных объединений юристов. Члены экзаменационной комиссии не могут входить в составы экзаменационных комиссий разного уровня и в состав квалификационной коллегии судей равного уровня. Члены экзаменационной комиссии Иркутской области в соответствии в законом избраны конференцией судей области с учетом предусмотренных критериев. Работу экзаменационной комиссии Иркутской области организует ее председатель или по его поручению его заместитель либо член комиссии. Комиссия правомочна принимать квалификационный экзамен на должность судьи при наличии не менее половины ее состава. При этом судьи должны составлять не менее половины от числа присутствующих на квалификационном экзамене членов комиссии. В настоящее время председателем экзаменационной комиссии Иркутской области является Людмила Георгиевна Корнюшина – заместитель председателя Иркутского областного суда. Заместителем председателя комиссии является Наталья Валентиновна Деревягина – заместитель председателя Арбитражного суда Иркутской области. Членами комиссии являются двое судей Иркутского областного суда, пять судей Арбитражного суда Иркутской области, один судья Иркутского гарнизонного военного суда, председатель Кировского районного суда г. Иркутска и зам. председателя Ленинского районного суда г. Иркутска, а также трое представителей образовательных организаций высшего образования г. Иркутска. Секретарь комиссии – Елена Евгеньевна Большедворская – заместитель начальника отдела государственной службы, кадров, социальной защиты и противодействия коррупции Управления Судебного департамента в Иркутской области¹.

Порядок проведения квалификационного экзамена на должность судьи и порядок определения оценки знаний кандидата на должность судьи устанавливаются регламентами экзаменационных комиссий, утверждаемыми Высшей экзаменационной комиссией. Экзаменационные билеты составляются отдельно для кандидатов на должность судьи суда общей юрисдикции, кандидатов на должность судьи арбитражного суда, кандидатов на должность судьи специализированного суда и должны содержать три теоретических вопроса по различным отраслям права, две задачи по вопросам судебной практики и письменное задание по подготовке процессуального документа по макету дела. Так, к примеру, 17 июня 2021 г. состоялось очередное заседание экзаменационной комиссии Иркутской области по приему квалификационного экзамена на должность судьи в составе девяти членов комиссии. Девять претендентов

¹ Состав экзаменационной комиссии Иркутской области по приему квалификационного экзамена на должность судьи // Экзаменационная комиссия Иркутской области по приему квалификационного экзамена на должность судьи : офиц. сайт. URL: <http://irk.vekrf.ru/publication/2131/> (дата обращения: 20.07.2021).

были допущены к сдаче квалификационного экзамена на должность мирового судьи, судьи федерального суда общей юрисдикции. Два человека сдали квалификационный экзамен с итоговой оценкой «отлично»; пять – с оценкой «хорошо»; два не сдали экзамен¹.

Таким образом, современной Россией был пройден серьезный путь по созданию эффективной независимой судебной системы, основывающей свою деятельность на демократических принципах правосудия, ее реформирование продолжается и сегодня. Суды общей юрисдикции, функционирующие на территории Иркутской области, несмотря на высокую служебную нагрузку и другие сложности, эффективно осуществляют правосудие на основе действующего законодательства.

3.2. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ АРБИТРАЖНЫХ СУДОВ

Появлению арбитражных судов в Российской Федерации предшествовали многовековые этапы становления современной системы разрешения экономических споров.

Первые российские суды, определенные отправлять правосудие в сфере торговых споров, были упомянуты еще в 1135 г. в тексте Уставной грамоты новгородского князя Всеволода Мстиславича. О торговых судах также идет речь и в Псковской судной грамоте 1397–1467 гг., Белозерской уставной грамоте 1488 г., а также в Уставной грамоте князя Александра, данной Смоленской земле в 1505 г.²

Социально-экономические процессы, происходящие в России во второй половине XVII в., связанные в том числе с зарождением всероссийского рынка, стали одной из причин утверждения в 1667 г. «крупнейшего законодательного памятника» того времени – Новоторгового устава, содержащего попытку систематизировать коммерческое судоустройство³. Данный акт положил начало таможенным судам и специальному судебному приказу, ориентированному на рассмотрение торговых споров⁴.

¹ Статистика сдачи квалификационного экзамена на должность судьи 17.06.2021 // Экзаменационная комиссия Иркутской области по приему квалификационного экзамена на должность судьи : офиц. сайт. URL: <http://irk.vekrf.ru/publication/4140/> (дата обращения: 20.07.2021).

² Мантул Г. А., Рассказов Л. П. Зарождение и развитие судебного разбирательства по экономическим спорам в Древнерусском государстве и Московской Руси // *Философия права*. 2014. № 6 (67). С. 82.

³ Маньков А. Г. Российское законодательство X–XX вв. В 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А. Г. Маньков. М. : Юрид. лит., 1986. С. 116.

⁴ Мантул Г. А., Рассказов Л. П. Зарождение и развитие ... С. 83.

Активному формированию коммерческих судов способствовали дальнейшее развитие при Петре I торгово-промышленных отношений, а вместе с тем и необходимость их обособлений в судебном порядке. Так, в 1699 г. в Москве образована обладавшая торговой юрисдикцией Бурмистерская палата (позднее – Ратуша); в 1719 г. сформирована Коммерц-коллегия, «ведавшая торговыми и вексельными делами»; в 1721 г., во исполнение поручения государя о подготовке судебной реформы, призванной отделить судебные органы от органов исполнительной власти, создан Главный магистрат, судивший торговые дела, включавших также налоговые, таможенные и другие дела¹.

Отличными от вышеуказанных ратуш и коммерц-коллегий с 1727 г. стали новообразованные особые словесные таможенные суды, правомочные рассматривать дела по торговым спорам. Упразднение внутригосударственных таможенных границ привело к закрытию словесных таможенных судов и возвращению соответствующих категорий дел к ведению ратуш².

В начале XIX столетия в России функционируют органы, занимающиеся рассмотрением торговых споров: суд российских консулов, Тверская судоходная расправа, таможенные суды – таможи, Департамент внешней торговли, Совет министра финансов³.

Возникновению непосредственно коммерческих судов в Российской империи, но вне определенной общей системы, способствовало образование в 1808 г. такого суда в Одессе. В последующем, с учетом опыта создания одесского суда, коммерческие суды были сформированы в 1818 г. в Таганроге, в 1819 г. в Феодосии, в 1820 г. в Архангельске, в 1824 г. в Измаиле⁴.

Позднее законотворцем М. М. Сперанским была выполнена масштабная кодификация коммерческого судоустройства, ставшая основой Устава судопроизводства – единого законодательного акта, утвержденного Указом Николая I от 14 мая 1832 г. наряду с образованием коммерческих судов и состоявшего из 470 статей, формирующих 16 глав, и Временных правил о порядке производства дел о несостоятельности (28 статей). Указом было определено, что к ведению коммерческих судов относились споры «по торговым оборотам», «по векселям», по договорам и обязательствам, «свойственным торговле» между частными лицами,

¹ Клеандров М. И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М.: Волтере Клувер, 2006. С. 26.

² Яковлев В. Ф., Семигин Г. Ю. Экономическое (коммерческое) правосудие в России: Правовое разрешение хозяйственных споров в СССР. В 4 т. Т. 3 / отв. ред. И. А. Исаев; науч. консультант В. Н. Кудрявцев. М.: Мысль, 2005. С. 9.

³ Там же. С. 10.

⁴ Клеандров М. И. Экономическое правосудие ... С. 31.

между государственными учреждениями и частными лицами, а также дела «о торговой несостоятельности»¹.

Устав судопроизводства также отразил особенности дел, рассматриваемых коммерческими судами, виды разбирательств, вопросы доказывания, исполнения решений, обжалования и иные вопросы². В соответствии с этим в первой половине XIX в. в России сформировалась довольно гармоничная система коммерческих судов, базирующаяся на нормах общего законодательства.

Судебная реформа Александра II 1864 г. структурно не повлияла на систему коммерческих судов, а ознаменовалась лишь изменением концепции судопроизводства – к основополагающим актам, в соответствии с которыми рассматривались споры, добавился Устав гражданского судопроизводства.

С 1877 г., после признания необходимым существования специальных коммерческих судов, понятие коммерческих судов трансформировалось в более широкое – экономическое правосудие.

Система коммерческих судов существовала до 1917 г., после чего советской властью был принят Декрет № 1 «О суде», серьезным образом изменивший судебную систему государства и социально-экономические отношения. Был установлен административный порядок разрешения коммерческих споров³.

В 1922 г. утверждено Положение о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями. Согласно Положению имущественные споры разрешались Высшей арбитражной комиссией, действующей при Совете труда и обороны и при областных экономических совещаниях, а затем арбитражными комиссиями при Совете народных комиссаров автономных социалистических республик, арбитражными комиссиями при исполкомах областей и губерний.

В 1931 г. для разрешения имущественных споров между учреждениями, предприятиями и организациями государственного сектора в направлении, укрепляющем договорную и плановую дисциплину, хозяйственного расчета, учреждается Госарбитраж. В порядке Госарбитража разрешаются все споры по заключенным договорам, споры о качестве продукции, а также другие имущественные споры между учреждениями, предприятиями и органами обобщественного сектора⁴.

¹ Клеандров М. И. Экономическое правосудие ... С. 34.

² Мрастьева О. С., Казакова С. П. Становление арбитражных судов как самостоятельных органов судебной власти (исторический аспект) // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2016. № 26–2. С. 161.

³ Яковлев В. Ф., Семигин Г. Ю. Указ. соч. С. 39.

⁴ Яковлев В. Ф., Семигин Г. Ю. Указ. соч. С. 39.

В связи с переходом государства на административные методы регулирования хозяйственных отношений арбитражные комиссии были упразднены, как и многие другие структуры рыночной экономики. Долгое время значение государственного арбитража в системе разрешения хозяйственных споров увеличивалось, и в 1974 г. Госарбитраж был переформирован в союзно-республиканский орган.

С принятием Конституции СССР в 1977 г. начался новый этап в развитии государственного арбитража, который теперь был признан конституционным органом. Конституцией устанавливалось, что разрешение хозяйственных споров осуществляется органами государственного арбитража в пределах их компетенции. Организация и деятельность органов арбитража регулировались Законом о государственном арбитраже в СССР, принятым в 1979 г., на основе которого были утверждены Положение о Государственном арбитраже при Совете министров СССР и Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами¹.

Изменения в государственной экономике России и формирование рыночных отношений обусловили появление потребности в конструировании независимой ветви власти, ориентированной на рассмотрение экономических споров между хозяйствующими субъектами.

1 октября 1991 г. система арбитража была упразднена Постановлением Верховного Совета РСФСР «Об арбитражном суде». В этом же году были приняты: Закон «Об арбитражном суде»², ставший правовой основой для формирования системы арбитражных судов, законы Союза ССР «О Высшем Арбитражном Суде СССР»³ и «О порядке разрешения споров Высшим Арбитражным Судом СССР»⁴.

В результате судебной реформы на кадровой и материальной основе упраздненной системы государственного арбитража была создана единая и цельная система арбитражных судов России.

В реалиях обновленной судебной системы арбитражный суд является гарантом защиты нарушенных и оспариваемых прав хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Становление прогрессивной четырехзвенной судебно-арбитражной системы Российской Федерации, использующей наиболее эффективные принципы судопроизводства в сфере экономических отношений, происходило поэтапно.

¹ Там же. С. 631.

² Об арбитражном суде : закон РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1543-1 (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1013.

³ О Высшем арбитражном суде СССР : закон СССР от 17 мая 1991 г. № 2170-1 (утратил силу) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 23. Ст. 651

⁴ О порядке разрешения хозяйственных споров Высшим арбитражным судом СССР : закон СССР от 17 мая 1991 г. № 2171-1 (утратил силу) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 23. Ст. 652; Яковлев В. Ф., Семигин Г. Ю. Экономическое (коммерческое) ... С. 17.

Важной вехой в развитии новообразованных в 1992 г. арбитражных судов стало закрепление арбитражной судебной системы в Конституции РФ 1993 г. Особенно значимым фактором независимости арбитражных судов послужило отнесение их к федеральным – это обусловлено предметом деятельности судов, а также характером и масштабами рассматриваемых споров, участниками которых зачастую выступают стороны, находящиеся в разных регионах России.

На своем начальном этапе, в период с 1992 по 1994 г., арбитражная система, опиравшаяся на кадровый, финансовый и материально-ресурсный потенциал госарбитражей, состояла из двух элементов – арбитражных судов субъектов, выполнявших функцию первой инстанции, и Высшего Арбитражного Суда – кассационной и надзорной инстанции. Так, в 1992 г. на территории Иркутской области был создан Арбитражный суд Иркутской области.

В 1995 г. двухзвенная арбитражная система подверглась изменениям в виде добавления нового звена – арбитражных судов округов, которые получили полномочия суда кассационной инстанции в образованных округах. Десять арбитражных «кассаций» стали символом обновленной структуры судов, соответствующей классическим мировым стандартам трехзвенной судебной системы.

Структура арбитражных округов определялась с учетом их независимости от административно-территориального деления, по похожему принципу в восьмидесятые годы прошлого века были образованы в нынешнем виде экономические районы России, которые формировались на основе установившихся хозяйственных связей и культурно-исторических предпосылок. Неудивительно, что названия, а в некоторых случаях и границы арбитражных судебных округов и экономических районов страны полностью совпадают (Западно-Сибирский, Уральский округа), ведь фактором, предопределившим такое разграничение, является именно экономический характер данных территорий.

Полноценный старт осуществлению предусмотренных законодательством функций Восточно-Сибирского арбитражного кассационного округа был положен в сентябре 1995 г. – с момента начала работы Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа с местом размещения в г. Иркутске в соответствии с Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 июля 1995 г. № 26¹.

Первое здание суда располагалось в доме № 6 по ул. Степана Разина, в котором на тот момент осуществлял свою деятельность Арбитражный суд Иркутской области.

¹ Яковлев В. Ф., Семигин Г. Ю. Экономическое (коммерческое) правосудие в России: Арбитражное правосудие в Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 10 июля 1995 г. № 697 председателем Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа был назначен Сергей Михайлович Амосов¹.

11 сентября 1995 г. был подписан приказ суда № 1, в соответствии с которым суд кассационной инстанции начал свою работу.

В январе 1996 г. суд переехал в здание на ул. Дзержинского, где функционировал до декабря 2012 г. С 2012 г. по сегодняшний день он располагается по адресу: ул. Чкалова, 14.

На начальном этапе Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа осуществлял контроль правильности применения норм материального и процессуального права нижестоящими судами субъектов РФ, апелляционные коллегии которых выполняли функции судов апелляционной инстанции.

С принятием в 2002 г. нового Арбитражного процессуального кодекса РФ в арбитражной судебной системе произошли значимые изменения, ознаменовавшие переход к современному четырехступенчатому формату, в связи с созданием двадцати самостоятельных арбитражных апелляционных судов, два из которых в Восточно-Сибирском округе – Третий и Четвертый арбитражные апелляционные суды с местами постоянного пребывания в Красноярске и Чите соответственно. С этого момента арбитражные апелляционные суды стали в виде отдельной инстанции осуществлять проверку законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов субъектов РФ.

После реформы арбитражной судебной системы России в 2014 г. функции высшей судебной инстанции были переданы Верховному Суду РФ, в составе которого начала функционировать Судебная коллегия по экономическим спорам.

Особенности Восточно-Сибирского судебного арбитражного округа

Наибольшей по площади среди выделенных судебно-арбитражных округов стала территория Восточно-Сибирского округа, юрисдикция которого распространилась на семь регионов Российской Федерации и расположенных в них арбитражных судов субъектов – Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Иркутская область, Забайкальский край, Республика Бурятия, Республика Тыва и Республика Хакасия. Два из них – Республика Саха (Якутия) и Красноярский край – являются круп-

¹ О назначении председателей и заместителей председателей Федеральных арбитражных судов округов : указ Президента РФ от 10 июля 1995 г. № 697 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2798.

нейшими по площади регионами России, а Иркутская область и Забайкальский край входят в первую десятку по данному показателю.

Совокупная площадь субъектов, составляющих Восточно-Сибирский судебный округ, достигает рекордных 7,2 млн км². Такая обширная территория занимает 42 % от всей площади России и почти сопоставима с размерами целого континента – Австралии (7,6 млн км²), а также с легкостью могла бы вместить несколько территорий таких стран, как Индия (3,2 млн км²), Аргентина (2,7 млн км²), Казахстан (2,7 млн км²) и Саудовская Аравия (2,2 млн км²).

Характер дел, рассматриваемых арбитражными судами Восточно-Сибирского округа, определяется региональными особенностями экономики Восточной Сибири. Это один из наиболее богатых ресурсами регион страны, в котором сосредоточены огромные запасы угля, древесины, поваренной соли и никеля, развита добывающая, химическая, лесная промышленность и энергетика. Здесь находится алмазная столица России – пос. Мирный, а также промышленные объекты, являющиеся стратегическими точками экономического развития России: Норильский горно-металлургический комбинат, Братский алюминиевый, Красноярский металлургический, Иркутский авиационный заводы и другие промышленные гиганты.

Кроме того, на территории округа расположены самые многоводные бассейновые округа страны – Ангаро-Байкальский и Енисейский, работают крупнейшие по мощности гидроэлектростанции России, две из которых входят в десятку крупнейших гидроэлектростанций мира. В округе также расположены заповедники и национальные парки, в том числе вошедшие в список Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, включая всемирно известное озеро Байкал.

Развитость региональной экономики, значимость правоотношений между хозяйствующими субъектами, а также дела, связанные с защитой уникальной и хрупкой сибирской природы, во многом определяют специфику экономических споров в Восточно-Сибирском округе.

Полномочия. Арбитражный суд Иркутской области является судом первой инстанции в системе арбитражных судов РФ, осуществляет правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к его компетенции законодательством Российской Федерации.

Полномочия арбитражного суда субъекта РФ определены ст. 36 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»¹, в соответствии с которыми Арбитражный суд Иркутской области:

¹ Об арбитражных судах в Российской Федерации : федер. закон от 28 апр. 1995 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

1) рассматривает в первой инстанции все дела, подсудные арбитражным судам в Российской Федерации, за исключением дел, отнесенных к компетенции Верховного Суда РФ, арбитражных судов округов и специализированных арбитражных судов;

2) пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты;

3) обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции;

4) изучает и обобщает судебную практику;

5) подготавливает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов;

6) анализирует судебную статистику.

Среди дел, рассматриваемых в арбитражном суде, большую часть в настоящий момент занимают дела о несостоятельности (банкротстве). Так, в 2020 г. было рассмотрено 1 324 дела о несостоятельности (банкротстве). Помимо этого рассмотрено 14 641 заявление в рамках дел о несостоятельности (банкротстве), среди них: заявления об установлении содержания и размера требований кредиторов (7 950), о продлении срока процедуры (4 440), об оспаривании сделок должника (401), о взыскании расходов по делу о банкротстве (277) и иные.

С каждым годом наблюдается тенденция роста числа заявлений о признании банкротами физических лиц. В 2020 г. в суд поступило на 47 % больше заявлений о признании гражданина банкротом, чем в прошлом году. В 2020 г. этот показатель составил 2 214 заявлений, в 2019 – 1 506, в 2018 г. поступило 1 143 заявления, а в 2017 число заявлений о признании банкротами физических лиц составляло всего 702. Таким образом, за четырехлетний период показатель поданных заявлений от физических лиц вырос в три раза.

Значительную часть дел, рассматриваемых в суде, занимают дела, возникающие из гражданских правоотношений. Так, в 2020 г. было рассмотрено 14 020 таких дел, из них 11 101 дело – споры о ненадлежащем исполнении обязательств по договорам.

Количество рассмотренных дел по спорам, возникающим из административных правоотношений, составило в 2020 г. 4249 дел. При этом в 2019 г. данный показатель составлял 11 212 дел. Значительное сокращение числа административных дел связано с изменениями в законодательстве.

Структура. Руководство Арбитражным судом Иркутской области осуществляет его председатель, назначаемый на должность Указом Президента РФ.

Указом Президента РФ от 29 августа 2013 г. № 688¹ председателем Арбитражного суда Иркутской области назначен Батраз Константинович Алдагов, назначенный на новый шестилетний срок полномочий Указом Президента РФ от 4 ноября 2019 г. № 540².

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации» в Арбитражном суде Иркутской области создаются судебные коллегии, которые формируются из числа судей. Члены судебных коллегий утверждаются Президиумом Арбитражного суда Иркутской области. В суде созданы две судебные коллегии:

- по рассмотрению споров, возникающих из гражданских правоотношений;
- по рассмотрению споров, возникающих из административных и иных правоотношений.

Судебную коллегия возглавляет председатель коллегии – заместитель председателя суда, организующий работу коллегии. Коллегию образуют судебные составы, рассматривающие дела соответствующей специализации. Судебные составы, а также их специализация формируются на основании приказа председателя суда. Руководит судебным составом председатель судебного состава, утверждаемый президиумом суда.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации» в Арбитражном суде Иркутской области создан президиум в составе председателя суда, его заместителей, председателей судебных составов и судей. К полномочиям президиума суда, помимо утверждения по представлению председателя суда членов судебных коллегий и председателей судебных составов, относятся: рассмотрение вопросов организации работы суда (создания и формирования судебных коллегий, перевода судьи из одной коллегии в другую, утверждения кандидатуры председателя судебного состава по представлению председателя суда и др.); рассмотрение вопросов судебной практики.

В структуру Арбитражного суда Иркутской области входит аппарат суда, выполняющий функции, направленные на организационное обеспечение деятельности суда по осуществлению правосудия. Аппарат суда состоит из соответствующих структурных подразделений (отделов) и не входящих в их состав должностей федеральной государственной гражданской службы категории «Помощники (советники)».

Организационное обеспечение деятельности арбитражного суда осуществляет администратор суда. Полномочия администратора суда

¹ О назначении судей федеральных судов и членов президиумов судов : указ Президента РФ от 29 авг. 2013 г. № 688 // Собр. законодательства РФ. 2013. № 35. Ст. 4506.

² О назначении судей федеральных судов и о представителях Президента Российской Федерации в квалификационных коллегиях судей субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 4 апр. 2019 г. № 540 // Собр. законодательства РФ. 2019. № 44. Ст. 6195.

установлены Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»¹, в соответствии с которым администратор суда:

1) принимает меры по организационному обеспечению деятельности суда, подготовке и проведению судебных заседаний;

2) взаимодействует с адвокатурой, правоохранительными и другими государственными органами по вопросам обеспечения деятельности суда;

3) принимает меры по обеспечению надлежащих материальных и бытовых условий для судей и работников аппарата суда, а также участвует в организации предоставления им медицинской помощи и их санаторно-курортного лечения;

4) обеспечивает судей и работников аппарата суда нормативными правовыми актами, юридической литературой, пособиями и справочно-информационными материалами;

5) осуществляет информационно-правовое обеспечение деятельности суда; организует ведение судебной статистики, делопроизводства и работу архива;

6) организует охрану здания, помещений и другого имущества суда в нерабочее время; обеспечивает бесперебойную работу транспорта суда и средств связи, работу хозяйственной службы;

7) организует строительство зданий, а также ремонт и техническое оснащение зданий и помещений суда;

8) разрабатывает проект сметы расходов суда, утверждаемый председателем суда, и представляет его в соответствующее подразделение Судебного департамента или управление Судебного департамента;

9) осуществляет иные меры по обеспечению деятельности суда.

Местонахождение. Арбитражный суд Иркутской области располагается в живописном месте на берегу р. Ангары, в историческом центре г. Иркутска – в доме № 70 на бул. Гагарина. Здание было построено в советское время для нужд проектного института «Сибгипробум», однако впоследствии здесь разместился суд. Со временем количество дел увеличивалось, росла нагрузка на судей и аппарат суда, рос и сам коллектив.

В 2013 г. арбитражному суду предоставили дополнительное здание на ул. Дзержинского, 36 А, в котором сейчас располагается четыре судебных состава.

Современные условия диктуют новые требования к местам присутствия судей. 21 декабря 2018 г. Арбитражным судом Иркутской области заключен государственный контракт на строительство нового здания суда, которое будет располагаться в Октябрьском районе г. Иркутска на ул. 4-я Советская. Новый суд будет представлять собой восьмиэтажное

¹ О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации : федер. закон от 8 янв. 1998 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

здание, состоящее из трех блоков. Здание рассчитано для работы 70 судей и аппарата суда с максимальным единовременным пребыванием в здании до 1175 чел.

Структура. Указом Президента РФ от 10 июля 1995 г. № 697 «О назначении председателей и заместителей председателей федеральных арбитражных судов округов»¹ председателем Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа был назначен Сергей Михайлович Амосов. Суд начал свою работу в составе 9 судей, назначенных Указом Президента РФ от 7 сентября 1995 г. № 913 «О назначении председателей, заместителей председателей и судей арбитражных судов»².

В период с 2010 по 2015 г. председателем Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа являлся Александр Владимирович Орлов, назначенный на должность Указом Президента РФ от 21 ноября 2015 г. № 563 «О назначении судей федеральных судов и о представителях Президента Российской Федерации в квалификационных коллегиях судей субъектов Российской Федерации»³.

После Указом Президента РФ от 22 июня 2016 г. № 294 «О назначении судей федеральных судов и о представителе Президента Российской Федерации в квалификационной коллегии судей Карачаево-Черкесской Республики»⁴ председателем Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа назначен Олег Александрович Попов, который возглавляет суд на сегодняшний день.

В суде сформированы две судебные коллегии: по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений, которую возглавляет заместитель председателя суда – Ольга Анатольевна Николина, и по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, которую возглавляет заместитель председателя суда – Дмитрий Николаевич Бандуров. Всего в суде сформировано пять судебных составов.

На сегодняшний день коллектив Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа составляет 113 чел., в том числе 29 судей (с учетом руководства суда), пять из которых являются кандидатами юридических наук, 73 работника аппарата суда и 11 чел. обслуживающего персонала.

¹ О назначении председателей и заместителей председателей Федеральных арбитражных судов округов : указ Президента РФ от 10 июля 1995 г. № 697 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2798.

² О назначении председателей, заместителей председателей и судей арбитражных судов : указ Президента РФ от 7 сент. 1995 г. № 913 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 37. Ст. 3601.

³ О назначении судей федеральных судов и о представителях Президента Российской Федерации в квалификационных коллегиях судей субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 нояб. 2015 г. № 563 // Собр. законодательства РФ. 2015. № 47. Ст. 6578.

⁴ О назначении судей федеральных судов и о представителе Президента Российской Федерации в квалификационной коллегии судей Карачаево-Черкесской Республики : указ Президента РФ от 22 июня 2016 г. № 294 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 4035.

Судьи и сотрудники суда постоянно повышают свой профессиональный уровень посредством внутренней и внешней системы повышения квалификации.

С момента образования суда на должности судей судов Восточно-Сибирского округа, иных арбитражных судов и судов общей юрисдикции из числа работников аппарата суда были назначены 35 чел.

Судьи и работники аппарата суда активно занимаются научно-исследовательской деятельностью, некоторые из них имеют отдельные печатные издания, а также печатные публикации в изданиях, индексируемых в РИНЦ и журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ. Принимают участие в зарубежных, международных и всероссийских конференциях.

Аппарат суда состоит из следующих структурных подразделений.

Администратор суда принимает меры по организационному обеспечению деятельности суда, по обеспечению надлежащих материальных и бытовых условий для судей и работников аппарата суда, а также их медицинского обслуживания и санаторно-курортного лечения, организует охрану здания, помещений и другого имущества суда в нерабочее время, обеспечивает бесперебойную работу транспорта суда и средств связи, работу хозяйственной службы, организует строительство зданий, а также ремонт и техническое оснащение зданий и помещений суда.

Секретариат председателя суда обеспечивает организационное, документационное и информационное обеспечение деятельности председателя суда, его заместителей, президиума суда, а также научно-консультативного совета. Отдел также занимается организацией деятельности приемной председателя суда, контролем исполнений поручений председателя суда, организацией работы с общественностью и СМИ, обеспечивает подготовку проектов локальных актов, инструкций, методических рекомендаций и других документов суда.

Отдел делопроизводства – самое многочисленное структурное подразделение суда, штатная численность которого составляет около 20 чел. С отдела делопроизводства начинаются все этапы прохождения как судебных, так и организационных документов с момента их поступления до момента передачи в другие структурные подразделения. В отделе делопроизводства также начинали свою карьеру большинство сотрудников суда.

Отдел информатизации обеспечивает работу телекоммуникационных сетей суда, внедряет программные комплексы на рабочих местах, поддерживает в актуальном состоянии и администрирует системы судопроизводства, работающие в суде и позволяющие осуществлять правосудие на качественном уровне, контролирует техническое состояние сетевого оборудования и выполняет иные необходимые для бесперебойной работы суда функции.

Отдел материально-технического обеспечения и социально-бытового обслуживания занимается планированием и текущей деятельностью, связанной с ремонтом и эксплуатацией здания, организацией охраны здания, пропускного режима и соблюдения правил техники безопасности, взаимодействием с обслуживающими организациями суда и иной деятельностью, связанной с материально-технической оснащённостью здания, судей и сотрудников аппарата суда, а также социально-бытовыми аспектами работы.

Финансово-экономический отдел формирует информацию о состоянии и движении активов и обязательств суда, о финансовых результатах деятельности учреждения, а также об исполнении бюджета на соответствующий год, обеспечивает контроль за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств, выделенных на содержание суда, занимается организацией работы по подготовке и защите проекта сметы на содержание суда на очередной финансовый год.

Отдел кадров и государственной службы занимается кадровым обеспечением суда, реализацией мер правовой и социальной защиты судей и судей, пребывающих в отставке, а также государственных гражданских служащих суда, консультированием судей по вопросам, связанным со статусом судей, гражданских служащих – по вопросам прохождения государственной гражданской службы, иных работников суда – по трудовому законодательству, а также осуществляет мероприятия по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Отдел правовой статистики и обобщения судебной практики занимается изучением и обобщением судебной арбитражной практики, ведением анализа и учета статистических показателей работы суда, подготовкой предложений по совершенствованию проектов разъяснений Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики, проектов ответов на запросы Верховного Суда РФ, судов, входящих в округ, проектов ответов на обращения граждан и юридических лиц, осуществляет организационное, документационное обеспечение деятельности научно-консультативного совета, а также рабочей группы, обеспечивает организацию прохождения практики студентами высших учебных заведений, осуществляет хранение и учет библиотечного фонда суда.

В настоящее время в суде округа сложился высококвалифицированный сплоченный коллектив. Судьи, работающие в Арбитражном суде Восточно-Сибирского округа, имеющие стаж более десяти лет, пользуются авторитетом и уважением коллег в округе. Ежедневно разрешая нестандартные правовые ситуации, обусловленные особенностями региона, судьи и работники аппарата суда вносят неоценимый вклад в формирование судебной практики.

Полномочия. Доступность правосудия. Полномочия арбитражных судов кассационной инстанции определены ст. 26 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»¹ и положениями ст. 286, 287 Арбитражного процессуального кодекса РФ².

Так, Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа проверяет законность судебных актов, принятых арбитражным судом первой и апелляционной инстанций:

- пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты;
- обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом им деле;
- изучает и обобщает судебную практику;
- подготавливает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов;
- анализирует судебную статистику;
- рассматривает в качестве суда первой инстанции заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым арбитражными судами, или за нарушение права на исполнение судебных актов в разумный срок, принятых арбитражными судами.

Арбитражный суд кассационной инстанции, проверяя законность решений, постановлений, принятых арбитражным судом первой и апелляционной инстанций, устанавливает правильность применения норм материального права и норм процессуального права при рассмотрении дела и принятии обжалуемого судебного акта и исходя из доводов, содержащихся в кассационной жалобе и возражениях относительно жалобы, если иное не предусмотрено АПК РФ.

Вместе с тем независимо от доводов, содержащихся в кассационной жалобе, арбитражный суд кассационной инстанции проверяет, не нарушены ли арбитражным судом первой и апелляционной инстанций нормы процессуального права, являющиеся в соответствии с ч. 4 ст. 288 АПК РФ основанием для отмены решения арбитражного суда первой инстанции, постановления арбитражного суда апелляционной инстанции.

При рассмотрении дела арбитражный суд кассационной инстанции проверяет, соответствуют ли выводы арбитражного суда первой и апелляционной инстанций о применении нормы права установленным ими по делу обстоятельствам и имеющимся в деле доказательствам.

¹ Об арбитражных судах в Российской Федерации ...

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система. Далее по тексту АПК РФ.

При этом арбитражный суд, рассматривающий дело в кассационной инстанции, не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены в решении или постановлении либо были отвергнуты судом первой или апелляционной инстанции, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими, о том, какая норма материального права должна быть применена и какое решение, постановление должно быть принято при новом рассмотрении дела.

За период с 1995 по 2020 г. в Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа (ранее – Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа) поступило более 132 тыс. кассационных жалоб, из их числа к производству было принято около 116 тыс. кассационных жалоб, рассмотрено более 111 тыс. дел. Наибольшее количество дел (7382 дела) за 25 лет было рассмотрено судом округа в 2007 г.

Большинство дел, рассмотренных судом округа за 25 лет, составляют споры о неисполнении либо ненадлежащем исполнении договорных обязательств.

В период с 2001 по 2011 г. сохранялась тенденция увеличения количества споров, рассматриваемых судом округа, связанных с применением налогового законодательства, в том числе в связи с оспариванием ненормативных правовых актов налоговых органов и действий (бездействия) должностных лиц. В 2012 г. количество данных споров стало значительно снижаться, что было обусловлено активным внедрением досудебной процедуры урегулирования споров между налогоплательщиками и налоговыми органами.

С 2002 г. по сегодняшний день, как уже упоминалось, сохраняется тенденция роста дел о несостоятельности (банкротстве). С 2012 по 2014 г. рост данных дел наблюдался из-за возрастания количества обособленных споров в рамках процедуры банкротства об оспаривании сделок должника в порядке гл. III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ¹. Значительное увеличение указанной категории дел произошло в 2015 г., когда в силу вступили положения, регламентирующие процедуру банкротства граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями.

В период с 2013 по 2017 г. в суде округа также наблюдалось увеличение споров, связанных с применением земельного законодательства.

Также хотелось бы отметить, что в 2010 г. в целях реализации положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) был принят Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизвод-

¹ О несостоятельности (банкротстве): федер. закон от 26 окт. 2002 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

ство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»¹, который обеспечивает реализацию права лица в сфере судебной защиты, а также право лица на исполнение судебного акта в разумный срок, что предотвращает затягивание судебных разбирательств и длительное неисполнение судебных решений.

За период с начала действия названного закона и по настоящее время в Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа поступило более 110 заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок на общую сумму около 1,4 млн руб.

Учитывая удаленность административных центров субъектов РФ, входящих в Восточно-Сибирский округ, одной из главных задач для суда округа является обеспечение доступности правосудия для лиц, участвующих в деле, и иных участников арбитражного процесса. В связи с этим судами округа активно реализуется возможность проведения судебных заседаний посредством использования систем видео-конференц-связи, что позволяет сторонам не только реализовать свое право на доступ к правосудию, но и сократить временные и материальные затраты. В настоящее время оборудованы системой видео-конференц-связи 8 залов судебных заседаний, а также зал заседаний президиума суда и конференц-зал. Ежегодно Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа с использованием данной системы рассматривается более 1/3 дел.

Также принцип гласности и доступности судопроизводства обеспечивается обязанностью арбитражных судов размещать все судебные акты в сети Интернет, за исключением тех, которые не могут быть опубликованы в силу ограничений, предусмотренных процессуальным законодательством. Придание публичного характера судебным актам, принимаемым судами, способствует предупреждению правонарушений в сфере экономических правоотношений. Возможность направления участникам процесса копий судебных актов посредством их размещения на официальном сайте суда в сети Интернет (при наличии доказательств фактического получения первого судебного акта) позволяет исключить риск неполучения судебного извещения, связанный с работой почтовой связи, а также способствует получению участниками процесса информации о движении дела в кратчайшие сроки.

Со вступлением в силу с 1 января 2017 г. Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законода-

¹ О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : федер. закон от 30 апр. 2010 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

тельные акты Российской Федерации»¹ участники процесса получили еще больше возможностей для реализации своих прав при помощи электронного документооборота. Важнейшим нововведением стало закрепление права представлять все документы в электронном виде при условии подписания их электронной подписью, а в некоторых случаях усиленной квалифицированной электронной подписью.

Кроме того, изменения коснулись и процесса изготовления судебных актов. Теперь они могут быть выполнены в форме электронного документа, который подписывается судьей усиленной квалифицированной электронной подписью, за исключением актов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, а также в случае, когда дело рассмотрено в закрытом судебном заседании.

Как и при направлении извещения лицам, участвующим в деле, через сеть Интернет, изготовление судебных актов в электронном виде способствует эффективному ознакомлению с текстами принятых судебных актов и сокращает временные затраты.

В начале 2020 г. введен в действие проект по ознакомлению участвующих в деле лиц с материалами судебных дел в электронном виде. Доступ предоставляется с использованием сервиса «Онлайн-ознакомление с материалами дела» в «Картотеке арбитражных дел» к документам, поступившим в суд в электронном виде через систему «Мой арбитр», документам на бумажном носителе, размещенным в электронном виде судами соответствующих инстанций, а также к аудиопротоколам судебных заседаний.

Помимо этого в Арбитражном суде Восточно-Сибирского округа в соответствии с требованиями действующего законодательства и внутренними документами суда ведется работа по рассмотрению обращений и организации приема граждан и представителей юридических лиц. Так, в 2020 г. в суд поступило 96 обращений. На 91 из 96 обращений даны ответы, 2 обращения содержали информацию для принятия к сведению, не требующую ответа, 3 обращения оставлены Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа без рассмотрения на основании положений ч. 1, 3, 4 ст. 11 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»².

Президиум. Президиум Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа создан на основании Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»³. Президиум является совещательным органом, который утвер-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти : федер. закон от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3889.

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ Об арбитражных судах ...

ждает по представлению председателя арбитражного суда округа членов судебных коллегий и председателей судебных составов этого суда; рассматривает другие вопросы организации работы суда и вопросы судебной практики. Президиум действует в составе председателя арбитражного суда округа, его заместителей, председателей судебных составов и судей, созывается председателем суда по мере необходимости. Решения, принимаемые президиумом, оформляются постановлением.

Научно-консультативный совет. Не менее важной задачей кассационного суда является налаживание тесного взаимодействия с судами округа в сфере формирования единых подходов правоприменения. С 2000 г. при Арбитражном суде Восточно-Сибирского округа в современном виде функционирует научно-консультативный совет (НКС), который занимается подготовкой научно обоснованных рекомендаций по вопросам судебной практики, разработкой предложений по совершенствованию законодательства, применяемого арбитражными судами. Персональный состав совета является уникальным, поскольку наряду с председателями судов округа в него входят ученые Восточной Сибири, а также видные деятели юридической науки России. Всего за это время было проведено 27 заседаний научно-консультативного совета.

20 апреля 2012 г. в Арбитражном суде Восточно-Сибирского округа состоялось первое в истории арбитражных судов заседание НКС с использованием системы видео-конференц-связи. В дальнейшем такой формат заседаний стал активно использоваться в окружных арбитражных судах, так как это позволило привлечь к участию в совете более широкий круг экспертов и специалистов в области юриспруденции, а также сократить финансовые и временные затраты на подготовку и проведение заседаний НКС.

Информация о работе совета, принятые им решения и рекомендации размещаются на официальном сайте Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа в сети Интернет, а также в базе справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Так, 19 сентября 2019 г. в г. Чите состоялось выездное заседание научно-консультативного совета при Арбитражном суде Восточно-Сибирского округа. На заседании обсуждались актуальные вопросы применения арбитражного процессуального законодательства Российской Федерации, в частности вопросы доказательства и доказывания, принятия обеспечительных мер, взыскания судебных расходов, процессуальные вопросы, связанные с рассмотрением дел о несостоятельности (банкротстве), и иные проблемные вопросы. В заседании приняли участие судья третьего судебного состава Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ Д. В. Тютин, советник Управления систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда

РФ А. Е. Солохин, председатель Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа О. А. Попов, заместитель председателя суда округа И. Ю. Юшкарев, председатель пятого судебного состава суда округа С. Б. Качуков, председатели арбитражных судов, входящих в Восточно-Сибирский судебный округ, судьи Четвертого арбитражного апелляционного суда и Арбитражного суда Забайкальского края.

Рабочая группа. В 2016 г. в целях совершенствования деятельности по изучению и обобщению судебной практики, в том числе обсуждения проблемных вопросов правоприменения, возникающих у судов округа, была утверждена рабочая группа Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа. Членами рабочей группы являются председатель суда, заместители председателя суда, председатели судебных составов суда округа. Также к участию в деятельности рабочей группы могут привлекаться судьи и сотрудники аппарата суда, не являющиеся ее членами.

За период с 14 декабря 2016 г. по 2020 г. проведено семнадцать заседаний рабочей группы в расширенном составе, из них четырнадцать – путем использования систем видео-конференц-связи.

Указанная форма взаимодействия судов на практике доказала свою состоятельность и зарекомендовала себя с положительной стороны, поскольку регулярное проведение заседаний рабочей группы позволяет в оперативном порядке разрешать возникающие у судов округа вопросы применения норм материального и процессуального права, в том числе посредством проведения тематических заседаний. Так, в сентябре 2020 г. проведено тематическое заседание рабочей группы суда округа, в рамках которого обсуждены актуальные вопросы применения норм материального и процессуального права, возникающие из договоров энергоснабжения, а в декабре 2020 г. состоялось заседание по обсуждению актуальных вопросов, связанных с рассмотрением административных дел в сфере земельного и градостроительного законодательства. Также в декабре 2020 г. было проведено два заседания рабочей группы суда округа по проблемным вопросам, возникающим при применении Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹.

При этом необходимо отметить, что возможность беспрепятственного осуществления правосудия строится в том числе на условии достаточной материально-технической оснащенности судей и сотрудников аппарата.

Строительство современного здания суда. Строительство современного здания Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа началось в 2007 г.

Решением Постановления Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы

¹ О несостоятельности (банкротстве) ...

России» на 2007–2012 годы»¹ было определено финансирование строительства здания Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа в г. Иркутске.

Целью федеральной целевой программы в первую очередь было повышение качества правосудия, уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Программа предусматривала комплексное решение проблем обеспечения доступности, открытости и прозрачности правосудия, повышения доверия общества к правосудию и эффективности рассмотрения дел, обеспечения независимости судей и повышения уровня исполнения судебных актов, а также создания надлежащих условий для осуществления правосудия.

В годы становления и развития рыночной экономики, а вместе с ней и арбитражной системы, число обращений за судебной защитой только возрастало. Арбитражные суды региона испытывали колоссальные нагрузки, и Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа не являлся исключением. Увеличение количества дел влекло за собой увеличение посетителей (представителей лиц, участвующих в деле) и штата арбитражного суда. Суду не хватало залов судебных заседаний, служебных помещений, архивных помещений для хранения дел, зоны служебного пользования были совмещены с присутственными зонами для посетителей. Поэтому все вопросы, изложенные в федеральной целевой программе, касались в полной мере и суда округа.

Новое здание суда расположилось в историческом центре Иркутска на въезде со старого Ангарского (Глазковского) моста по ул. Чкалова, в месте расположения памятников архитектуры областного и федерального значения. При строительстве суда были поставлены задачи организационно-технического характера, включающие в себя реализацию проекта путем принятия быстрых, грамотных, совместных решений посредством постоянного эффективного взаимодействия всех участников строительства.

Реализация проекта завершилась с опережением графика на 1 год. Торжественное открытие здания Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа по адресу ул. Чкалова, 14 состоялось 1 марта 2013 г. Здание расположено с учетом нормативов транспортной и пешеходной доступности. Вдоль фасада здания по пер. Черемховский оборудована парковка для автомобилей, кроме того, на внутренней территории арбитражного суда округа имеется автопарковка для служебного пользования. Для обеспечения благоприятных санитарно-гигиенических условий на прилегающей к зданию суда территории совместно с мэрией г. Иркутска был разбит сквер площадью 3 тыс. м². Главный вход в здание

¹ О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2012 годы : постановление Правительства РФ от 21 сент. 2006 г. № 583 // Собр. законодательства РФ. 2006. № 583. Ст. 4248.

суда украсила статуя Фемиды, изготовленная всемирно известным скульптором Даши Намдаковым и отлитая в итальянской мастерской. Статуя Фемиды является гордостью не только суда, но и всего г. Иркутска.

3.3. ПРОКУРАТУРА В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

Характеризуя роль, статус, функции и полномочия прокуратур в Иркутской области, необходимо понимать, что все они являются частью единой федеральной централизованной системы органов прокуратуры Российской Федерации (п. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ – далее ФЗ «О прокуратуре»), в связи с чем выделение каких-либо особенностей в положении Иркутской областной прокуратуры и подчиненных ей прокуратур по сравнению с прокуратурами других субъектов РФ представляется нецелесообразным, да и в принципе невозможным. В этой связи мы считаем правильным характеризовать всю систему органов прокуратуры в России, рассмотреть принципы, на основе которых существует и функционирует эта система, определить функции прокуратуры, а после дать краткую характеристику прокуратурам, дислоцирующимся на территории Иркутской области.

Система органов прокуратуры РФ

Условно становление системы современной российской прокуратуры можно разделить на несколько этапов, связанных с принятием нормативных правовых актов, регулирующих устройство данного государственного органа, или внесением в них существенных изменений:

1. 1992 г. – октябрь 1995 г.
2. Ноябрь 1995 г. – декабрь 2000 г.
3. 2001 – 2006 гг.
4. 2007 г. – декабрь 2010 г.
5. 2011 г. – н. в.

На первоначальном этапе, обусловленном принятием Закона РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон РФ 1992 г.), система прокуратуры (ст. 10) состояла из Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур республик в составе Российской Федерации, прокуратур краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов, городов и райо-

¹ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 (ред. от 17.01.1992, ред. от 17.11.2021, ред. от 11.06.2021) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

нов, иных территориальных прокуратур. За Генеральным прокурором РФ было закреплено право создавать специализированные прокуратуры, приравненные к прокуратурам областей и районов.

В отличие от Закона СССР «О прокуратуре СССР» (от 30 ноября 1979 г.) (далее – Закон СССР 1979 г.), который прямо устанавливал (абз. 1 ст. 12) право Генерального прокурора СССР на образование в городах, где имеются районные прокуратуры, городских прокуратур с подчинением им районных прокуратур¹, Закон РФ 1992 г. такой нормы не содержал, однако устанавливал, что «прокурор города с районным делением руководит деятельностью районных и приравненных к ним прокуратур, вносит вышестоящему прокурору предложения об изменении штатной численности своего аппарата и подчиненных прокуратур, о расстановке кадров» (ст. 18), тем самым констатируя, что такие прокуратуры могут существовать².

Также, несмотря на то что в ч. 1 ст. 4 Закона РФ 1992 г. устанавливалось, что органы прокуратуры РФ составляют единую централизованную систему с подчинением нижестоящих вышестоящим и Генеральному прокурору РФ, в ч. 2 ст. 10 этого же Закона парадоксально закреплялась возможность создания и деятельности на территории Российской Федерации с согласия Верховного Совета РФ органов прокуратуры, не входящих в систему прокуратуры Российской Федерации.

Второй этап связан с принятием в 1993 г. Конституции РФ и трансформацией в 1995 г. Закона РФ 1992 г. в ФЗ «О прокуратуре». В результате произошедших преобразований система прокуратуры приобрела следующий вид: Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Как можно заметить, система стала выглядеть более четкой, определено место в иерархии военных и других специализированных прокуратур (они могли быть приравнены либо к прокуратурам субъектов, либо к прокуратурам городов и районов), впервые в качестве самостоятельных элементов си-

¹ О прокуратуре СССР: закон СССР от 30 нояб. 1979 г. № 1162-Х // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

² Хотелось бы отметить, что проблема прокуратур городов в городах с районным делением (в том числе прокуратуры г. Иркутска) до сих пор не решена в российском законодательстве – в отличие от приведенной нормы советского закона российский законодатель вообще не регулирует создание и деятельность таких прокуратур, что приводит к неопределенности их статуса, затруднительности определения их места в современной трехзвенной системе российской прокуратуры, ставит под вопрос законность их существования. См., например: Захарова А. А. К вопросу о месте в системе органов прокуратуры Российской Федерации прокуратур городов с районным делением (на примере прокуратуры г. Иркутска) // ExLegis: правовые исследования. 2019. № 3. С. 20–25. URL: https://exlegis.ru/docs/journals/exlegis_2019_3.pdf

стемы были выделены научные и образовательные учреждения – до этого подобные учреждения создавались и существовали при Генеральной прокуратуре (ст. 46 Закона СССР 1979 г., ст. 43 Закона РФ 1992 г.).

Уже в ст. 1 ФЗ «О прокуратуре» прокуратура объявлялась единой федеральной централизованной системой органов (*и учреждений* – ст. 4), ст. 11 установила, что «образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ (ч. 2), при этом создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, не допускаются (ч. 3)».

Таким образом, система действительно приобрела статус единой – все прокуратуры, включая военные и другие специализированные прокуратуры, образовывали одну иерархически устроенную общность; создание прокуратур, не входящих в эту систему, было исключено; на генерального прокурора было возложено исключительное право (и обязанность) – единолично принимать решение о необходимости создания, реорганизации или ликвидации соответствующих органов и учреждений прокуратуры, что также подчеркивает и обеспечивает единство данной системы.

На третьем этапе развития прокуратуры в России происходит поиск наилучших вариантов организации работы всей системы в целом и функционирования отдельных прокуратур в частности. Так, например, ставят под сомнение целесообразность существования транспортных прокуратур. Приказом Генерального прокурора РФ № 2 от 22 января 2001 г. «Об изменении организации прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах и реорганизации транспортных прокуратур» транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ, ликвидируются, а транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам районов, передаются в подчинение прокурорам субъектов РФ, на территории которых они расположены¹.

Кроме того, здесь же (пожалуй, впервые) происходит осмысление определенной невключенности в предусмотренную законодательством систему органов прокуратуры прокуратур городов в городах с районным делением (где существуют соответствующие районные прокуратуры).

Так, «на расширенной коллегии 11 февраля 2002 г. В. В. Устинов в своем докладе отметил, что уровень поддержания государственного обвинения по России составляет только 70 % и эти проценты складываются из умения поставить работу в регионах. Он заявил, что “комплекс необходимых организационно-штатных мероприятий дан в ноябрьском Указании Генерального прокурора 2001 г. Среди них – расформирование

¹ Западно-Сибирская транспортная прокуратура. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/zstp/about-the-proc/history> (дата обращения: 20.07.2021).

прокуратур городов с районным делением. Там, где нет городских судов, УВД и многих других городских структур. Поэтому можно без особых потерь “раздать” штаты в райпрокуратуры, а надзор за имеющимися структурами передать в прокуратуры субъектов Федерации...”».

После выступления Генерального прокурора РФ началась постепенная ликвидация городских прокуратур во всех городах, где не было городских судов, а штатная численность стала переводиться в районные прокуратуры. Приказами Генерального прокурора РФ городские прокуратуры были упразднены в тех территориальных единицах, где существовало районное деление»¹.

Четвертый этап отличают два ключевых момента:

- реставрация транспортных прокуратур в качестве самостоятельного вида специализированных прокуратур, а также прокуратур городов в городах с районным делением в качестве самостоятельных единиц;
- начало отделения от органов прокуратуры следственного аппарата.

Говоря о причинах возрождения транспортных прокуратур, традиционно отмечают, что «не имеющие опыта работы в транспортной сфере и не ориентирующиеся в транспортной специфике прокуратуры субъектов достаточно сложно адаптировались к новым предметам надзора, нередко осуществляя эти надзорные полномочия по остаточному принципу. Отсутствие централизованной системы транспортных прокуратур не позволяло эффективно решать стоящие перед ними задачи, в то время как реалии современного общества требовали незамедлительного и решительного вмешательства прокуроров в сферу транспортного обслуживания страны.

В очередной раз общество убеждается в необходимости существования обособленной структуры специализированных прокуратур, призванных обеспечить законность на транспорте, выступить гарантом соблюдения прав пассажиров и работников транспортной сферы»². В результате приказами Генерального прокурора РФ от 16 декабря 2006 г., 27 апреля и 11 мая 2007 г. были созданы 9 транспортных прокуратур с полномочиями прокуратуры субъекта РФ.

В свою очередь, в целях оптимизации структуры и штатной численности прокуратур отдельных субъектов были воссозданы и прокуратуры городов в городах с районным делением. Приказом Генерального прокурора РФ от 1 декабря 2006 г. № 113-ш «О создании в отдельных субъек-

¹ Захарова А. А. К вопросу о месте в системе органов прокуратуры Российской Федерации прокуратур городов с районным делением (на примере прокуратуры г. Иркутска) // ExLegis: правовые исследования. 2019. № 3. С. 23. URL: https://exlegis.ru/docs/journals/exlegis_2019_3.pdf (дата обращения: 20.07.2021).

² Западно-Сибирская транспортная ...

тах Российской Федерации прокуратур городов»¹ начался процесс реставрации таких прокуратур. Например, прокуратура г. Иркутска вновь начала свое функционирование после приказа прокурора Иркутской области от 31 января 2007 г. № 8 «Об организации прокуратуры г. Иркутска»².

Существенное место на данном этапе занимает начавшийся процесс обособления от прокуратуры следственного аппарата. На протяжении длительного времени органы прокуратуры осуществляли расследование закрепленных за ними в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством преступлений, для чего в штате каждой прокуратуры существовали должности следователей и (или) старших следователей.

Однако на всем протяжении существования у прокуратуры функции расследования преступлений не утихали споры относительно того, а можно ли одновременно расследовать преступления и осуществлять надзор за законностью такого расследования. Не вдаваясь в подробности данной дискуссии, отметим, что в 2007 г. концепция невозможности одновременного выполнения указанных функций одним органом взяла вверх, в результате чего внутри системы прокуратуры появилась самостоятельная ветвь органов – органов Следственного комитета при прокуратуре РФ.

Данная ветвь внутри прокурорской системы просуществовала до 2011 г. (когда была окончательно выделена в отдельную систему органов, не зависящую от прокуратуры) и состояла из Главного следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ, следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре РФ по субъектам РФ и приравненных к ним специализированных следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре РФ, в том числе военных следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре РФ по военным округам, флотам, Ракетным войскам стратегического назначения и других военных следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре РФ, приравненных к следственным управлениям Следственного комитета при прокуратуре РФ по субъектам РФ, а также следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре РФ по районам, городам и приравненных к ним специализированных следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре РФ, в том числе военных следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре РФ по объединениям, соединениям, гарнизонам, и других военных следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре РФ, приравненных к следственным отделам Следственного комитета при прокуратуре РФ по районам, городам.

¹ О создании в отдельных субъектах Российской Федерации прокуратур городов: приказ Генерального Прокурора РФ от 1 дек. 2006 г. № 113-ш // Законность. 2006. № 2.

² Об организации прокуратуры г. Иркутска: приказ прокурора Иркутской области от 31 янв. 2007 г. № 8 // Архив прокуратуры г. Иркутска.

Наконец, **заключительный – пятый – этап** развития прокуратуры причиной своего выделения имеет как раз то обстоятельство, что с 15 января 2011 г. следственный аппарат и все следственные функции прокуратуры были упразднены, органы Следственного комитета при прокуратуре РФ были ликвидированы, был создан самостоятельный федеральный государственный орган – Следственный комитет РФ, подчиняющийся только Президенту РФ.

Таким образом, чтобы охарактеризовать систему органов прокуратуры, сложившуюся после 2011 г., можно отметить следующее.

Прокуратура РФ – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции (п. 1 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре»).

В развитие этих положений федеральный законодатель определил, что указанную систему составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации¹, редакции печатных изданий², являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры (п. 1 ст. 11 ФЗ «О прокуратуре»).

При этом законодатель подчеркивает, что образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ (п. 2 ст. 11 ФЗ «О прокуратуре»), а также что создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, не допускаются (п. 3 ст. 11 ФЗ «О прокуратуре»).

Исходя из этого, можно сделать пять ключевых выводов:

- В систему прокуратуры входят определенные органы и организации. При этом под *органами* понимаются собственно прокуратуры (субъектов РФ, городов, районов и т. п.), т. е. системные образования, которые на вверенной территории занимаются непосредственно выполнением тех задач, которые возложены на всю систему, а под *организациями* – вспомогательные учреждения, которые напрямую не выполняют прокурорские функции, но определенным образом способствуют их выполнению. Речь идет о научных, образовательных организациях, организациях повышения квалификации, редакциях печатных изданий, санаторно-курортных и оздоровительных организациях.

¹Термин «организации» заменил ранее использовавшийся термин «учреждения» в 2014 г.

²Редакции печатных изданий как самостоятельный элемент системы органов и организаций (учреждений) прокуратуры появился в 1999 г.

- Вопросы создания, реорганизации и ликвидации этих органов и организаций – это исключительная прерогатива Генерального прокурора РФ, только он может решать, нужны ли конкретные орган или организация в этой системе, какое место они должны занимать в этой системе и какие задачи они будут выполнять (за исключением самой Генеральной прокуратуры России, создание которой предусмотрено Конституцией РФ).

Например, как мы указывали ранее, в 2001–2002 гг. Генеральный прокурор РФ принял решение, оформленное соответствующими приказами, о ликвидации прокуратур городов в городах с районным делением, поскольку посчитал их излишним элементом системы, в связи с тем, что в таких городах прокуратуры были созданы в каждом из районов и в своей совокупности «закрывали» всю территорию города. В свою очередь, в 2007 г. Генеральный прокурор РФ принял решение о восстановлении указанных прокуратур, издав соответствующий приказ.

В результате объединения в 2006 г. двух субъектов РФ (Иркутской области и УОБАО) в единый субъект (Иркутская область) возникла необходимость в реорганизации прокуратур двух вышеназванных субъектов в единую прокуратуру, что и было сделано по соответствующему приказу Генерального прокурора РФ.

Наконец, до 2018 г. прокуратура закрытого административно-территориального образования г. Межгорье (находится в Республике Башкортостан) находилась на особом положении и в соответствии с приказами Генерального прокурора России приравнивалась по статусу к прокуратуре субъекта России, подчиняясь напрямую Генеральной прокуратуре России. Однако в 2018 г. Генеральным прокурором РФ был опубликован приказ о реорганизации указанной прокуратуры путем включения ее в состав прокуратуры Республики Башкортостан и придания ей статуса «приравненной к прокуратуре города, района».

- Никто другой, кроме Генерального прокурора России, не может принять решение о создании, реорганизации или ликвидации какой-то самостоятельной прокуратуры. Все прокуратуры России должны входить в единую систему, что как раз и обеспечивается тем, что все указанные вопросы решаются исключительно одним человеком – Генеральным прокурором России.

- Система органов прокуратуры в России является трехуровневой: Первый уровень – федеральный (Генеральная прокуратура РФ).

Второй уровень – региональный (прокуратуры субъектов России и приравненные к ним специализированные прокуратуры).

Третий уровень – местный (прокуратуры городов, районов, иных административно-территориальных образований и приравненные к ним специализированные прокуратуры).

• Органы прокуратуры подразделяются на территориальные и специализированные:

1) под *территориальными* прокуратурами понимаются прокуратуры, которые выполняют всю полноту прокурорской власти на определенной территории (области, города, района и т. п.);

2) под *специализированными* – прокуратуры, которые создаются в специфических сферах правовых отношений. Деятельность специализированных прокуратур определяется спецификой поднадзорных субъектов и не зависит от административно-территориального деления страны (хотя, безусловно, и «привязана» к какой-то определенной территории). С помощью специализированных прокуратур решаются задачи в сфере обеспечения законности, которые не могут быть решены столь же успешно территориальными прокуратурами¹.

В настоящее время в России существуют следующие виды специализированных прокуратур:

- военные;
- транспортные;
- природоохранные;
- по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях;
- по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях.

Все вышеизложенное можно представить в виде следующей схемы (рис. 3.1).

Необходимо понимать, что данная схема демонстрирует лишь остов системы, показывает, из чего эта система состоит в принципе, но не отражает ее с точки зрения существующих взаимосвязей между вышестоящими и нижестоящими прокуратурами, не показывает иерархию органов прокуратуры.

Между тем существование различных типов прокуратур (территориальных и специализированных), расположение их на различных уровнях российского государственного устройства (региональном или местном) определяют необходимость описания этой системы именно с точки зрения соподчиненности.

Итак, как мы уже отмечали выше, вся система российской прокуратуры является трехуровневой, при этом высшим уровнем для всех типов прокуратур является Генеральная прокуратура РФ.

¹ Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для бакалавров / под науч. ред. Е. Р. Ергашева. М. : Юрайт, 2014. С. 116.

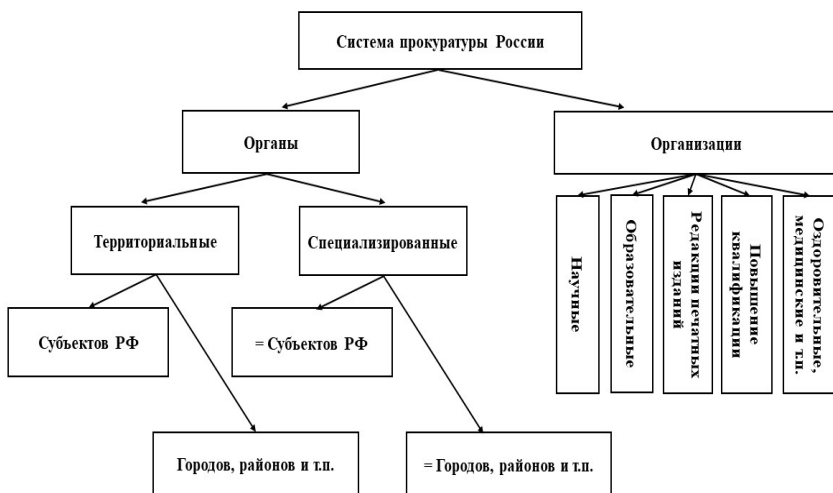


Рис. 3.1. Система прокуратуры России (структурный аспект)

На среднем уровне территориальные прокуратуры создаются в соответствии с административно-территориальным устройством нашего государства и по факту называются так же, как и соответствующий субъект РФ, например: прокуратура Республики Бурятия, прокуратура Красноярского края, прокуратура Иркутской области, прокуратура города Москвы, прокуратура Еврейской автономной области, прокуратура Ямало-Ненецкого автономного округа. На базовом (первом, нижнем и т. п.) уровне территориальные прокуратуры создаются по общему правилу тоже в соответствии с тем, каким образом происходит административно-территориальное деление соответствующего субъекта, т. е. чаще всего такие прокуратуры создаются на уровне муниципального района, городского округа либо в административных районах (округах) городов с районным делением. В первом и третьем случаях прокуратуры называются районными (реже – окружными), а во втором – городскими.

Между тем в определенных случаях, обусловленных историческими, экономическими, социальными причинами, могут создаваться межрайонные прокуратуры, которые действуют на территории, охватывающей находящиеся рядом, имеющие общие границы муниципальные образования. Однако несмотря на то что, по сути, такие прокуратуры действуют на территории нескольких муниципальных образований, по своему статусу они приравнены к «обычным» районным (городским) прокуратурам.

Также стоит отметить, что в учебной литературе по проблемам организации деятельности прокуратуры достаточно часто подчеркивается,

что «в некоторых субъектах РФ прокуратуры нижнего звена созданы в соответствии со спецификой административно-территориального деления. Административно-территориальной единицей в Республике Саха (Якутия) является улус, в Тыве – кожуун»¹. Однако, распространяя свою юрисдикцию на территорию такой административно-территориальной единицы, прокуратуры тем не менее носят официальное наименование «районных»².

Говоря о месте специализированных прокуратур в системе прокуратуры России, стоит отметить, что оно (место) не является одинаковым: некоторые из специализированных прокуратур обладают определенной автономией и существуют в виде самостоятельной вертикали (подсистемы) с подчинением в конечном итоге Генеральной прокуратуре России; другие – самостоятельную подсистему не образуют, приравниваются по статусу к прокуратуре района (города) и подчиняются прокуратуре того субъекта, на территории которого находятся; наконец, третьи, также не образуя какую-либо подсистему, тем не менее являются более статусными, чем предыдущие, приравниваются к прокуратуре субъекта РФ и подчиняются напрямую Генеральной прокуратуре России.

Военная прокуратура. Указанный вид специализированных прокуратур является наиболее обособленным среди всех остальных подобных прокуратур, даже в законе используется формулировка «военные и иные специализированные прокуратуры», и только военной прокуратуре закон посвящает самостоятельный раздел VI «Особенности организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры».

Органы военной прокуратуры существуют в виде самостоятельной подсистемы, возглавляет которую Главная военная прокуратура – структурное подразделение Генеральной прокуратуры России.

На среднем уровне, будучи приравненными к прокуратурам субъектов России, действуют прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура (всего 10 прокуратур).

На базовом уровне действуют прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов (более 200 прокуратур).

Транспортные прокуратуры. Транспортные прокуратуры РФ, являясь неотъемлемой частью централизованной системы органов прокуратуры РФ, так же как и военные прокуратуры, не связаны с федеративным устройством и административно-территориальным делением, представ-

¹ Кириллова Н. П. Прокурорский надзор : учеб. и практикум для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021. 341 с.

² Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_17/about-the-proc/structure/proc-search?category=102 (дата обращения: 19.07.2021).

ляют собой отдельную подсистему и образуются на транспорте; федеральным законодательством на них возлагается надзор за соблюдением и правильным применением законов предприятиями, учреждениями и организациями железнодорожного, воздушного, морского и речного транспорта.

Руководство деятельностью подсистемы транспортных прокуратур возложено на Управление Генеральной прокуратуры по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере.

На среднем уровне в настоящее время созданы и функционируют транспортные прокуратуры, по своему статусу приравненные к прокуратурам субъектов РФ (всего 9 прокуратур). Изначально (с 2007 г.) за указанными прокуратурами были закреплены надзорные функции за объектами транспортной и таможенной сферы соответствующего федерального округа. Исключение составляли лишь Сибирский федеральный округ, на территории которого были образованы две прокуратуры: Западно-Сибирская и Восточно-Сибирская. Между тем на сегодняшний день можно отметить и другие несовпадения в части привязки транспортных прокуратур данного уровня к федеральным округам: так, несмотря на выделение в 2010 г. Северо-Кавказского федерального округа из Южного федерального округа, соответствующей трансформации Южной транспортной прокуратуры произведено не было; на территории Центрального федерального округа действует Московская межрегиональная транспортная прокуратура.

Базовым уровнем для подсистемы транспортных прокуратур являются транспортные прокуратуры на правах городских (районных) прокуратур.

Природоохранные прокуратуры. Состояние окружающей природной среды, экологическая обстановка в нашей стране определяют необходимость уделения повышенного внимания состоянию законности в этой сфере. В этой связи еще в 1990 г. Генеральным прокурором СССР было принято решение о создании первой природоохранной прокуратуры в стране – Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры.

С того момента в системе прокуратуры нашей страны было создано достаточно большое количество природоохранных прокуратур, которые, тем не менее, не образуют самостоятельную подсистему, а в основной своей части создаются и действуют на территории соответствующего субъекта, подчиняясь прокурору этого субъекта. Такие природоохранные прокуратуры по своему статусу являются приравненными к районным (городским) прокуратурам.

Исключением из такой организации природоохранных прокуратур являются Амурская бассейновая природоохранная прокуратура, Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура и Волжская межре-

гиональная природоохранная прокуратура. Данные прокуратуры организованы по бассейновому принципу, т. е. создаются и функционируют в границах бассейнов (акваторий) соответствующих водных объектов. Учитывая, что бассейны Амура, Байкала и Волги располагаются на территории нескольких субъектов, данные прокуратуры обладают повышенным статусом, соответствуют (приравняются) прокуратурам субъектов РФ и находятся в прямом подчинении Генеральной прокуратуры России.

При этом, с учетом значительности территории указанных водных объектов и необходимости оперативного реагирования на допускаемые нарушения законов в этой сфере, в структуре указанных прокуратур были созданы межрайонные природоохранные прокуратуры, в сферу ответственности которых входит осуществление надзора за исполнением законов на соответствующей части бассейна Амура, Байкала или Волги. Данные межрайонные прокуратуры по своему положению в системе соответствуют районным (городским) прокуратурам и приравнены к ним по статусу.

Таким образом, Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура является вышестоящей для 16 межрайонных прокуратур, Амурская бассейновая природоохранная прокуратура – для 7, Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура – для 8.

Прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах или в закрытых административно-территориальных образованиях. Специфика деятельности указанных прокуратур обусловливается необходимостью обеспечения законности на объектах и территориях, сопряженных с особым режимом секретности. В подобных обстоятельствах деятельность «обычной» территориальной прокуратуры весьма затруднена, поскольку режим секретности поднадзорных субъектов предопределяет необходимость получения надзирающими лицами доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, а прокурорские работники территориальных прокуратур по общему правилу таким доступом не обладают. В этой связи, если подобных объектов на территории субъекта РФ достаточно много либо если административно-территориальное образование в силу секретности расположенных в нем градообразующих предприятий является закрытым (с особым пропускным режимом), возникает целесообразность создания особых прокуратур, все сотрудники которых проходят процедуру допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, и в дальнейшем осуществляют надзор за исполнением законов на соответствующих объектах или в режимных городах.

Учитывая, что таких прокуратур в стране не очень много, в создании автономной подсистемы специализированных «режимных» прокуратур потребности не возникает. В этой связи указанные прокуратуры в основной своей массе создаются на правах районных прокуратур и подчиняются прокурору того субъекта, на территории которого находятся.

Особым статусом среди прокуратур данного типа обладает прокуратура комплекса «Байконур». Учитывая тот факт, что данный комплекс находится на территории другого государства (Республика Казахстан), а также высокую значимость космической программы, повышенную необходимость обеспечения законности в данной сфере, данная прокуратура подчиняется напрямую Генеральной прокуратуре России, являясь, в этой связи, прокуратурой, приравненной к прокуратуре субъекта РФ.

Прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях. Изоляция от общества, в которой находятся осужденные и лица, содержащиеся под стражей, обуславливает для них вполне понятные трудности в реализации принадлежащих им прав. Очевидно, что их соблюдение и реализация практически полностью находятся в ведении администрации учреждения, в котором они содержатся. Однако, как показывает современный опыт функционирования уголовно-исполнительной системы, имеются очевидные проблемы в обеспечении прав таких лиц и даже злоупотребления со стороны некоторых сотрудников исправительных учреждений. В этой связи роль надзирающих органов в этой сфере трудно переоценить и вполне объяснимо, что среди направлений деятельности прокуратуры надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, относится к числу приоритетных.

Безусловно, если на территории района, города или даже субъекта РФ исправительных учреждений не много, то с осуществлением указанного надзора вполне может справиться и соответствующая территориальная прокуратура, в границах юрисдикции которой расположено соответствующее исправительное учреждение. Однако если число таких учреждений на территории субъекта весьма значительно, то генеральным прокурором может быть принято решение о создании особой прокуратуры, в задачи которой будет входить проверка исполнения законов исключительно в данных учреждениях. Более того, учитывая количество исправительных учреждений на территории субъекта РФ, а также площадь самого субъекта РФ, генеральный прокурор может создать несколько подобных прокуратур. Так, например, на территории Иркутской области созданы и функционируют Иркутская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, Братская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, Саянская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.

Данные прокуратуры, учитывая специфику их деятельности и неравномерное распределение по стране, также не образуют какую-либо самостоятельную подсистему – они без всяких исключений подчиняются прокурору того субъекта, на территории которого находятся.

Таким образом, опираясь на приведенные описания существующих территориальных и специализированных прокуратур, изложенные иерархические взаимосвязи между различными прокуратурами, можно предложить следующую подробную схему системы прокуратуры в Российской Федерации на современном этапе (рис. 3.2).

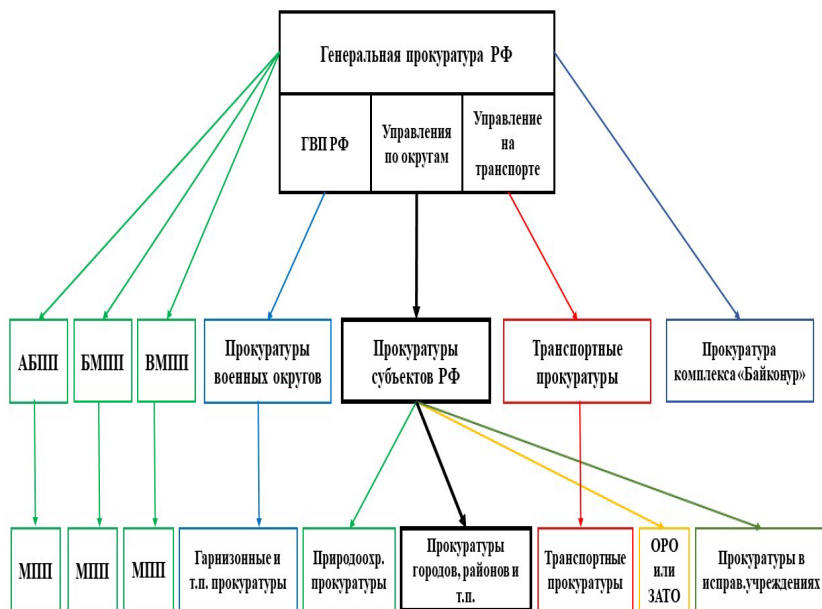


Рис. 3.2. Система прокуратуры России (территориальный и специализированный аспекты)

Функции прокуратуры РФ

В соответствии со ст. 129 Конституции РФ «прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом»¹.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенарод. голос. 12.12.1993 с изм., одобр. в ходе общерос. голос. 01.07.2020). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 20.07.2021).

В развитие указанных положений основного закона нашего государства ФЗ «О прокуратуре» в ч. 2 ст. 1 говорит, что прокуратура РФ осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом РФ об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Кроме того, федеральное законодательство устанавливает, что прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами (в том числе арбитражными судами).

ражными), опротестовывают¹ противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов, принимают участие в правотворческой деятельности, осуществляют международное сотрудничество с соответствующими органами других государств. С 2021 г. Генеральная прокуратура РФ в пределах своей компетенции обеспечивает представительство и защиту интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах).

Если обобщить все вышеизложенное, можно отметить следующие функции прокуратуры.

Надзор за исполнением законов. Это основная функция российской прокуратуры, то, ради чего в свое время Петр I создавал указанный орган. Данная функция существенно отличает отечественную прокуратуру от ее современных аналогов зарубежных государств, где прокуратуры чаще всего входят в систему органов уголовного преследования, выполняя функции поддержания государственного обвинения и руководства расследованием преступлений. В целом данную деятельность можно охарактеризовать как «урегулированную законом деятельность Генерального прокурора России и подчиненных ему прокуроров по обеспечению соблюдения Конституции и исполнения законов всеми поднадзорными органами, организациями и должностными лицами путем выявления, устранения и предупреждения нарушений законов, восстановления нарушенной законности и привлечения к ответственности виновных лиц». При этом указанные в ч. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре» надзоры являются не самостоятельными видами деятельности, а составными частями надзорной деятельности как таковой, получившими в теории прокурорского надзора наименование «отрасли прокурорского надзора».

Участие в рассмотрении дел судами. Это вторая по значимости функция российской прокуратуры, выражающаяся в том, что прокуроры всех уровней имеют право (а в некоторых случаях и обязанность) участвовать в рассмотрении судами уголовных, гражданских, арбитражных, административных дел, дел об административных правонарушениях. При этом в уголовном процессе прокуроры участвуют исключительно в качестве стороны обвинения (поддерживают государственное обвинение), а вот в гражданском, арбитражном и административном судопроизвод-

¹ Важно подчеркнуть, что, в отличие от всего остального процессуального законодательства, ФЗ «О прокуратуре» для обозначения деятельности прокуроров по обжалованию незаконных и необоснованных (по их мнению) судебных решений продолжает использовать именно термины «опротестовывают», «опротестование». Между тем и УПК РФ, и ГПК РФ, и КАС РФ в качестве средства прокурорского обжалования судебных решений определяют такой акт, как представление, а АПК РФ – жалобу. Представляется, что использование в ФЗ «О прокуратуре» указанного термина является несоответствием действующему процессуальному законодательству и требует исправления.

ствах они могут быть как стороной процесса (чаще всего на стороне истца), так и лицом, которое вступает в процесс для дачи правового заключения по существу рассматриваемого спора и не относится ни к одной из участвующих в деле сторон. Важно подчеркнуть, что, преследуя цель обеспечения законности как таковой, прокуроры не надзирают над судом (как это было во времена СССР) и должны подчиняться всем законным распоряжениям судьи.

Координация правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Это особый вид государственной деятельности, осуществляемой прокуратурой, направленной на обеспечение согласованного взаимодействия специализированных государственных органов, наделенных особыми полномочиями в сфере противодействия преступности.

Эту деятельность часто путают с расследованием преступлений либо с процессуальным руководством расследования преступлений. Важно понимать, что расследование преступлений – это комплекс процессуальных мер, с помощью которых специально уполномоченное лицо (следователь или дознаватель) устанавливает событие преступления (время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления), виновность лица в совершении преступления, форму его вины и мотивы, обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого, характер и размер вреда, причиненного преступлением и т. п.

В свою очередь, процессуальное руководство – это деятельность, способствующая направлению предварительного расследования, дача обязательных поручений и указаний, предъявление обязывающих требований, определение правового статуса конкретных лиц и т. п.¹ Весьма часто в качестве главной задачи в процессуальном руководстве определяют недопущение руководителем следственного органа негативного сценария в расследовании уголовного дела, результатами которого являются нарушение законности, неустановление лица, совершившего преступление, необеспечение реального участия в деле подозреваемого, обвиняемого, когда тот скрылся от следствия, и т. д.²

Поскольку у нас не стоит сейчас задача подробно исследовать, в чем проявляются эти два вида деятельности, просто подчеркнем, что и тот и другой связаны с конкретным преступлением, конкретным уголовным делом. А координационная деятельность представляет собой нечто более глобальное, направленное не на конкретное преступление, а на отдельный вид преступности в ее территориальном или содержательном проявлении. В задачи координационной деятельности входит воздействие на

¹ Ларин А. М. Функция процессуального руководства и прокурорский надзор в стадии предварительного следствия // Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы. Воронеж, 1979. С. 77.

² Образцов А. В. Сущность процессуального руководства предварительным расследованием // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 1 (41). С. 33.

причины и условия преступности как негативного социального явления, принятие мер к ликвидации либо минимизации ее проявлений. Поэтому в качестве форм координационной деятельности выступают¹:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;
- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;
- создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;
- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;
- взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;
- оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;
- издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;
- выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;
- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Основной формой координации является координационное совещание, которое созывается именно прокурорами, и именно прокуроры на нем председательствуют.

Участие в правотворческой деятельности. Прокуроры всех уровней ежедневно сталкиваются с огромным количеством законов и подзаконных нормативных актов. Пожалуй, никто более в стране не владеет информацией о том, насколько качественное у нас законодательство, насколько оно взаимосвязанное и непротиворечивое. Осуществляя надзор за исполнением законов, прокуроры могут видеть не только нарушения конкретных субъектов общественных отношений, но и недостатки российского законодательства, которые в том числе могут быть причиной допущенных нарушений. И было бы расточительным не ис-

¹ О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : указ Президента РФ от 18 апр. 1996 г. № 567 // Собр. законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

пользовать такую осведомленность прокуроров в деле совершенствования законодательства.

Между тем, как это ни парадоксально, генеральный прокурор не назван в числе субъектов законодательной инициативы (ст. 104 Конституции РФ). Этот недостаток отчасти, но компенсируется ФЗ «О прокуратуре», в котором установлено, что «прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов» (ст. 9). Необходимо понимать, что данное полномочие прокуроров не равносильно праву законодательной инициативы и рассматривается исключительно как возможность внести предложение, которая не влечет инициирования законотворческой процедуры, как это было бы в случае законодательной инициативы¹.

Стоит отметить, что генеральный прокурор активно пользуется правом ведомственного нормотворчества, издавая обязательные для всех прокурорских работников приказы, указания, распоряжения и инструкции. Более того, в сфере дознания указания генерального прокурора по вопросам, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения.

Иногда в качестве разновидности указанной деятельности называют также проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, в рамках которой прокурор принимает меры к выявлению в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов, после чего вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд. В целом можно согласиться, что тем самым прокурор обеспечивает качество соответствующего законодательства, что является одним из элементов участия в правотворческой деятельности.

Международное сотрудничество. ФЗ «О прокуратуре» устанавливает, что Генеральная прокуратура РФ в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Фе-

¹ Стоит отметить, что в изначальной редакции Закона РФ 1992 г. такое право у Генерального прокурора РФ было: в ст. 8 устанавливалось, что «Генеральному прокурору Российской Федерации, прокурору республики в составе Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы в пределах своей компетенции».

дерации (ст. 2). Помимо этого, во многих двусторонних международных договорах России с другими государствами, а также в многосторонних конвенциях Генеральная прокуратура России названа в качестве центрального органа, через который осуществляется взаимодействие по вопросам оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам, реализуются и направляются запросы о проведении отдельных следственных и (или) процессуальных действий на территории другого государства (или наоборот – на территории нашей страны), решаются вопросы экстрадиции. Наконец, с 2021 г. Генеральная прокуратура получила полномочия представлять и защищать интересы Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах). Так, например, именно Генеральная прокуратура будет обеспечивать отстаивание интересов России в Европейском суде по правам человека.

Помимо вышеописанных ныне существующих видов деятельности в период с 1991 г. прокуратура также выполняла и еще некоторые функции, утраченные ею по мере реформирования законодательства. Так, нами уже было отмечено, что вплоть до 2011 г. органы прокуратуры (непосредственно или в лице обособленного Следственного комитета при прокуратуре РФ) осуществляли расследование преступлений. Прокурорами и следователями прокуратуры (с 2007 по 2011 г. – следователями Следственного комитета при прокуратуре) возбуждались уголовные дела, производились следственные действия (допросы, осмотры места происшествия, обыски, выемки и т. д.), предъявлялись обвинения лицам, совершившим преступления, осуществлялись задержания, применялись меры пресечения, направлялись в суд для рассмотрения уголовные дела, т. е. как раз реализовывался весь тот комплекс процессуальных мер, с помощью которых устанавливались событие преступления (время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления), виновность лица в совершении преступления, форма его вины и мотивы, обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого, характер и размер вреда, причиненного преступлением и т. п.

Кроме того, вплоть до 30 июня 2002 г. прокурорами утверждались (санкционировались) постановления о применении в отношении обвиняемых такой меры пресечения, как заключение под стражу, до 5 июня 2007 г. прокуроры санкционировали применение в отношении обвиняемых и подозреваемых залога.

Необходимо подчеркнуть, что Конституцией РФ законодательство о прокуратуре отнесено к исключительному ведению Российской Федерации (п. «о» ст. 71), т. е. положения, регламентирующие статус прокуроров, их полномочия могут содержаться исключительно в федеральном законодательстве. Тем самым обеспечивается принцип единства организации и деятельности прокуратуры, проявлениями которого являются как

раз единство стоящих перед всеми органами прокуратуры целей и задач и единство средств достижения этих целей и задач. Таким образом, с точки зрения функционала прокуроры всех уровней обладают абсолютно одинаковой компетенцией (за очень редким исключением), и их отличает, по сути, только территория, на которой они действуют.

Прокуратуры в Иркутской области с 1991 по 2021 г.

Итак, выше мы рассмотрели систему органов прокуратуры России в целом, определились, что никаких региональных особенностей в деятельности прокуратур в России не существует и не может существовать в силу прямого указания Конституции и ФЗ «О прокуратуре». Поэтому далее мы обзорно познакомимся с тем, какие виды прокуратур представлены на территории нашей области, какой у них региональный функционал и каковы результаты работы за последние десять лет.

Территориальные прокуратуры на территории Иркутской области представлены прокуратурой Иркутской области и весьма разветвленной сетью прокуратур базового звена, среди которых выделяются городские, районные и межрайонные. Кроме того, как уже упоминалось, в подчинение Иркутской областной прокуратуры входили и входят несколько специализированных прокуратур из числа тех, которые не являются элементами автономных подсистем специализированных прокуратур (см. выше).

Прокуратура Иркутской области образована в сентябре 1937 г. в связи с разделением Восточно-Сибирского края на Читинскую и Иркутскую области. В разные годы прокуратурой руководили В. Т. Востоков, И. Е. Савельев, Н. Н. Хламов, Н. В. Жогин, Н. С. Лучинин, Е. Ф. Бабаков, К. М. Матвеев (почти 20 лет, с 1962 г.), В. Н. Речков, А. А. Плешивцев, Ю. Я. Чайка, А. Н. Мерзляков, И. А. Мельников¹. В феврале 2021 г. прокурором области был назначен государственный советник юстиции 3-го класса Андрей Викторович Ханько.

Структура прокуратуры Иркутской области в течение 30 лет, естественно, не могла оставаться стабильной, поскольку была ориентирована на наилучшую организацию работы в соответствии с требованиями законодательства и оперативной обстановкой.

Так, в середине 90-х гг. структуру прокуратуры области составляли должности прокурора, первого заместителя прокурора, двух заместителей прокурора, старшего помощника по надзору за исполнением закона о федеральной безопасности и межнациональных отношениях, старшего помощника по оперативному учету и статистике, старшего помощника по правовому обеспечению, старшего помощника по рассмотрению писем и приему граждан, старшего помощника по связям со СМИ, двух старших помощников по реабилитации жертв политических репрессий.

¹ Прокуроры России. 295 лет на страже Закона. М. : Граница, 2016. С. 207.

В составе прокуратуры функционировали управление по надзору за расследованием преступлений (включало 5 отделов); следственное управление (3 отдела); управление по надзору за законностью судебных постановлений по уголовным делам (3 отдела); отдел по надзору за исполнением законов в сфере экономики и охраны природы; отдел по надзору за исполнением законов в социальной сфере; отдел по надзору за законностью судебных постановлений по гражданским и арбитражным делам; отдел по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний; отдел по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних; организационно-контрольный отдел; отдел кадров; отдел планирования, труда, финансового, бухгалтерского учета и отчетности; отдел материального обеспечения, эксплуатации зданий и транспорта; отдел общего и особого делопроизводства; региональный учебный центр¹.

В первое десятилетие XXI в. (на 2007 г.) структура Иркутской областной прокуратуры существенно изменилась и расширилась: возглавлял прокуратуру области прокурор, в подчинении которого находились первый заместитель и пять заместителей, старший помощник по надзору за исполнением закона о федеральной безопасности и межнациональных отношениях, старший помощник и помощник по рассмотрению писем и приему граждан, старший помощник по оперативному учету и статистике, старший помощник по правовому обеспечению, старший помощник по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами власти, органами местного самоуправления, старший помощник по связям со СМИ и общественностью, старший помощник и помощник по пенсионному обеспечению.

В качестве подразделений в аппарате прокуратуры области выделялись: отдел организации работы, контроля и организационно-аналитического обеспечения; отдел кадров; управление по надзору за расследованием преступлений, состоящее из 1-го и 2-го отделов, отдела по надзору за расследованием особо важных дел; криминалистический отдел; следственное управление, состоящее из отделов по расследованию убийств и бандитизма, по расследованию преступлений в сфере экономики; отдел по надзору за соблюдением законности в оперативно-разыскной деятельности, в сфере оборота наркотиков, борьбе с организованной преступностью и коррупцией; отдел по надзору за законностью уголовных наказаний; отдел по надзору за исполнением законов в сфере экономики и охраны природы; отдел по надзору за исполнением законов в социальной сфере, о государственной и муниципальной службе; отдел по надзору за исполнением налогового законодательства; отдел по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи; отдел по

¹ Путь длиною в 300 лет. Прокуратура Иркутской области. Иркутск : На Чехова, 2021. С. 128.

надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах; управление по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел, состоящее из трех отделов (государственных обвинителей, кассационного и надзорного), отдел по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе; отдел по обеспечению участия прокуроров арбитражном процессе; отдел планирования, труда, финансового, бухгалтерского учета и отчетности; отдел материального обеспечения, эксплуатации зданий и транспорта; отдел общего и особого делопроизводства¹.

В настоящее время структура прокуратуры Иркутской области включает в себя должность прокурора области, должности четырех заместителей прокурора области, пять управлений, разделенных в совокупности на 14 отделов, а также 10 самостоятельных отделов:

- Организационное управление, включающее два отдела: отдел организации работы, аналитического обеспечения и контроля (ранее назывался отделом организации работы, статистики и анализа) и отдел информационно-технического обеспечения.

- Управление по надзору за исполнением федерального законодательства, включающее три отдела: отдел по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики и охраны природы, отдел по надзору за исполнением законодательства в социальной сфере и отдел по надзору за соблюдением прав предпринимателей (появился позже двух первых отделов – в середине 2010-х гг.).

- Управление по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-разыскной деятельностью, состоящее из 1–3-го отделов и отдела по надзору за расследованием особо важных дел.

- Уголовно-судебное управление (управление по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами), в котором выделены отдел государственных обвинителей, апелляционный отдел и кассационный отдел.

- Управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, созданное в середине 2010-х гг. путем объединения отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе и отдела по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе.

- Отдел по рассмотрению обращений и приему граждан – создан в 2017 г.

- Отдел правовой статистики – создан в 2015 г.

- Отдел по надзору за исполнением законодательства в сфере оборонно-промышленного комплекса.

- Отдел по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

¹ Путь длиной в 300 лет. Прокуратура ... С. 137–138.

- Отдел по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних.
- Отдел по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний.
- Отдел планирования труда, финансового, бухгалтерского учета и отчетности.
- Отдел материального обеспечения, эксплуатации зданий и транспорта.
- Отдел документационного обеспечения.
- Отдел кадров.

Прокуратуры базового уровня представлены 9 прокуратурами городов (Ангарска, Братска, Бодайбо, Иркутска, Саянска, Усолжья-Сибирского, Усть-Кута, Черемхово, Шелехова), 6 прокуратурами районов в городах с районным делением (прокуратуры Кировского, Куйбышевского, Ленинского, Октябрьского и Свердловского районов г. Иркутска и прокуратура Падунского района г. Братска), 22 прокуратурами районов (Аларского, Балаганского, Баяндаевского, Боханского, Братского, Жигаловского, Заларинского, Иркутского, Казачинско-Ленского, Катангского, Качугского, Киренского, Куйтунского, Мамско-Чуйского, Нижнеилимского, Нукутского, Ольхонского, Осинского, Слюдянского, Усть-Удинского, Чунского, Эхирит-Булагатского) и 5 межрайонными прокуратурами (Зиминской, Нижнеудинской, Тайшетской, Тулунской, Усть-Илимской). Кроме того, как мы отмечали выше, Иркутская областная прокуратура является вышестоящей для четырех специализированных прокуратур: Иркутской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, Ангарской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, Братской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, Саянской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.

Важно подчеркнуть, что за 30 описываемых лет (1991–2021 гг.) число прокуратур базового звена, для которых вышестоящей прокуратурой является прокуратура Иркутской области, остается достаточно стабильным. По сути, за это время произошли следующие глобальные изменения – прокуратура г. Иркутска в 2002 г. была ликвидирована, а в 2007 г. воссоздана; также в 2002–2007 гг. отсутствовала Восточно-Сибирская транспортная прокуратура, а все подчиненные ей ранее транспортные прокуратуры базового звена были переданы в подчинение прокуратуре Иркутской области; в связи с созданием Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры была ликвидирована Западно-Байкальская межрайонная прокуратура, осуществлявшая функции природоохранной (ее функции перешли к вновь созданным межрайонным природоохранным прокуратурам, которые подчиняются Байкальской прокуратуре); исходя из оперативной обстановки и оценки реальных потребностей, были упразднены Казачинско-Ленская прокуратура по

надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях (но при этом создана соответствующая ей Саянская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях), Иркутская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах (на ее основе была воссоздана Ангарская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях).

В общей сложности в прокуратуре Иркутской области и подчиненных ей прокуратурах трудятся более 900 оперативных работников и гражданских служащих.

Основные результаты работы прокуратур Иркутской области могут быть представлены в табл. 3.1¹.

Таблица 3.1

Основные показатели работы прокуратур Иркутской области, 2014–2020 гг.

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Выявлено нарушений закона	101 799	101 660	96 936	67 170	54 345	54 143	48 940
Принесено протестов	3578	3010	2729	2738	2374	2183	1846
По удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов	3253	2618	2751	2505	2228	1980	1855
Направлено исков, заявлений в суд	11 228	10 591	9442	9328	7547	9490	5331
Удовлетворено исков и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора	11 181	10 000	9022	9119	7438	8950	5053
Внесено представлений	11 021	12 222	11 922	11 368	11 429	12 903	12 770
К дисциплинарной ответственности привлечено лиц	5208	5488	5707	5812	5627	6375	7163
По постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности	2218	1995	2014	1941	1968	2018	1700
Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона	877	984	997	1056	995	1228	1216
Возбуждено уголовных дел	136	188	202	204	227	200	141

¹ Прокуратура Иркутской области. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_38/activity/statistics/office/result (дата обращения: 20.07.2021).

Опираясь на эти показатели, можно констатировать, что прокурорами Иркутской области выполняется значительный объем работы по обеспечению законности на территории нашей области. Несмотря на то что за указанные в табл. 3.1 годы количество выявленных нарушений снизилось более чем в два раза, нельзя говорить о снижении качества работы прокуратуры. Скорее наоборот, принимаемые меры позволяют предупредить нарушения закона, не допустить их. Можно увидеть, что прокуроры все активнее и активнее используют такие меры реагирования, как представление и предостережение, а их требования о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности все чаще и чаще удовлетворяются.

Специализированные прокуратуры, дислоцирующиеся на территории Иркутской области в период с 1991 по 2021 г.¹

Восточно-Сибирская транспортная прокуратура

Транспортные прокуратуры в системе органов прокуратуры нашего государства прошли нелегкий путь становления и функционирования. Начиная с 1922 г. органами власти принимались решения то о создании таких прокуратур, то об их ликвидации.

Восточно-Сибирская транспортная прокуратура была образована на правах межрегиональной 1 октября 1980 г. Первоначально в ее подчинении находилось 3 транспортных прокуратуры районного уровня (Иркутская, Тайшетская и Бурятская), а в последующем их число возросло до 11 (в республиках Бурятия и Саха (Якутия), Иркутской и Читинской областях (БАМ)).

В 1990–1992 гг. Восточно-Сибирской транспортной прокуратурой руководил Ю. Я. Чайка, затем А. А. Плешивцев, а с 1996 по 2001 г. – В. Н. Андриянов.

В 2001 г., как мы уже знаем, транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов, были упразднены и восстановлены только в 2007 г. В частности, в целях совершенствования надзора за исполнением законов на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, а также в таможенной сфере в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 11 мая 2007 г. № 82 Восточно-Сибирская транспортная прокуратура вновь начала свою работу с 1 июня 2007 г. Сама прокуратура располагается в г. Иркутске, но при этом имеет подразделения в городах Чите и Якутске.

¹ Далее будут рассмотрены специализированные прокуратуры, которые находятся на территории Иркутской области, но при этом не подчиняются Иркутской областной прокуратуре, а являются частью автономной подсистемы соответствующих специализированных прокуратур.

С 2007 г. Восточно-Сибирскую транспортную прокуратуру возглавлял бывший прокурор Иркутской области государственный советник юстиции 2-го класса, заслуженный юрист РФ А. Н. Мерзляков, а с 2018 г. ее возглавляет государственный советник юстиции 2-го класса И. А. Мельников (также до этого бывший прокурором Иркутской области). В структуре данной прокуратуры выделены должности прокурора, одного первого заместителя и 3 заместителей прокурора, а также 4 отдела: отдел по надзору за процессуальной и оперативно-разыскной деятельностью, отдел по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах, отдел правовой статистики и защиты информации, а также отдел по надзору за исполнением законов, процессуальной и оперативно-разыскной деятельностью в г. Чите.

В состав Восточно-Сибирской транспортной прокуратуры входят 16 транспортных прокуратур на правах районных, 6 из которых базируются в Иркутской области: Байкало-Ангарская (г. Иркутск), Братская транспортная прокуратура (г. Братск), Иркутская (г. Иркутск), Нижнеудинская (г. Нижнеудинск), Осетровская (г. Усть-Кут), Тайшетская (г. Тайшет).

Важнейшие объекты транспортной инфраструктуры, поднадзорные прокуратуре, расположены на Восточно-Сибирской и Забайкальской железных дорогах, на таких крупнейших реках, как Лена, Амур, Ангара и их притоках, а также на оз. Байкал. Прокуратуре поднадзорны Иркутская, Бурятская, Читинская и Благовещенская таможни¹.

В соответствии с Приказом Генерального прокурора от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»² на Восточно-Сибирскую транспортную прокуратуру и подчиненные ей прокуратуры возложены:

- надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности железнодорожного, воздушного и водного транспорта, в таможенной сфере территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, в том числе органами таможни и внутренних дел на транспорте, органами власти субъектов РФ и местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе организаций, осуществляющих образовательную деятельность в области подготовки специалистов авиационного персонала граждан-

¹ Прокуроры России. 295 лет на страже Закона. М. : Граница, 2016. С. 231.

² О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур : приказ Генерального прокурора от 7 мая 2008 г. № 84 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

ской авиации, работников железнодорожного и водного транспорта, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов подразделениями Следственного комитета РФ на транспорте;

- надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах и учреждениях, действующих на транспорте и в таможенной сфере;

- надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и решении сообщений о преступлениях, совершенных на полотне железной дороги, железнодорожных станциях, вокзалах, платформах, аэродромах, пристанях, причалах, в речных, морских портах и аэропортах, подвижном составе железнодорожного транспорта, на воздушных судах и судах водного транспорта, иных объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта, о преступлениях против безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного и водного транспорта, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности (за исключением объектов Министерства обороны и оборонно-промышленного комплекса), о преступлениях, совершенных по службе работниками территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, органов внутренних дел на транспорте и таможенных органов, а также за законностью осуществления оперативно-разыскной деятельности, дознания и следствия по преступлениям указанной категории органами внутренних дел на транспорте, соответствующим отделом собственной безопасности Регионального управления собственной безопасности ГУСБ МВД России, таможенными органами, подразделениями Следственного комитета РФ на транспорте;

- рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов в сфере деятельности железнодорожного, воздушного и водного транспорта, в таможенной сфере, а также жалоб на решения и действия подчиненных прокуроров; участие в пределах компетенции в судебном рассмотрении жалоб в порядке уголовного судопроизводства;

- обеспечение участия в судебных стадиях уголовного судопроизводства по уголовным делам, по которым обвинительные заключения или обвинительные акты утверждены транспортными прокурорами или их заместителями;

- участие в пределах установленной компетенции в рассмотрении судами гражданских, административных дел и дел, подведомственных арбитражному суду, в соответствии с нормами федерального законодательства и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора РФ;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на транспорте и в таможенной сфере;
- анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка на транспорте и в таможенной сфере, участие в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры;
- руководство деятельностью районных транспортных прокуратур;
- взаимодействие со СМИ в порядке, установленном приказами Генерального прокурора РФ.

Основные результаты работы Восточно-Сибирской транспортной прокуратуры и подчиненных ей прокуратур могут быть представлены в табл. 3.2¹.

Таблица 3.2

Основные результаты работы Восточно-Сибирской транспортной прокуратуры и подчиненных ей прокуратур, 2014–2020 гг.

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Выявлено нарушений закона	23 616	21 215	20 937	12 344	11 776	11 492	14 234
Принесено протестов	892	629	479	410	397	353	458
По удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов	853	583	482	373	393	348	454
Направлено исков, заявлений в суд	811	764	799	714	604	355	372
Удовлетворено исков и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора	605	594	669	641	616	336	330
Внесено представлений	1498	1598	1514	1500	1542	1712	1994
К дисциплинарной ответственности привлечено лиц	1166	1381	1436	1412	1410	1613	1692
По постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности	952	1035	983	960	1047	1150	995
Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона	101	124	56	61	55	64	126
Возбуждено уголовных дел	45	35	40	20	78	56	79

¹ Восточно-Сибирская транспортная прокуратура. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/vstsp/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 20.07.2021).

Как можно заметить, статистические показатели работы транспортных прокуратур демонстрируют те же тенденции, что и показатели территориальных: снижение количества выявляемых нарушений при росте применения профилактических мер воздействия, а также результативности мер по привлечению конкретных виновных лиц к ответственности.

Природоохранная прокуратура

Как уже отмечалось выше, вплоть до 2017 г. на территории Иркутской области функционировала одна природоохранная прокуратура – Западно-Байкальская межрайонная. Будучи созданной в 1986 г., она была призвана упорядочить надзор за исполнением законов об охране природы в бассейне оз. Байкал. Вначале она располагалась в г. Байкальске, затем в г. Слюдянке, осуществляя надзор в Слюдянском, Ольхонском, Шелеховском, Иркутском районах. В 2007 г. она была передислоцирована в г. Иркутск, а с 2011 г. ее полномочия стали распространяться на всю территорию Иркутской области¹.

Между тем ухудшающееся положение в сфере экологии Байкала, снижение популяции омуля, распространение спирогиры, проблемы БЦБК и многие другие проблемы поставили вопрос о необходимости создания единой прокуратуры (по аналогии с Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой), которая отвечала бы за обеспечение исполнения экологического законодательства в рамках бассейна оз. Байкал вне зависимости от конкретных субъектов РФ и подчинения.

Данный вопрос был положительно решен в декабре 2017 г. – в целях усиления надзора за соблюдением законодательства в области охраны окружающей среды на Байкальской природной территории и в пределах Байкало-Ангарского бассейна, исполнения Федерального закона «Об охране озера Байкал», защиты конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду приказом Генерального прокурора РФ была образована Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура² с местом дислокации в г. Иркутске.

Первым Байкальским межрегиональным прокурором стал Сергей Дмитриевич Зенков. В настоящее время обязанности Байкальского межрегионального прокурора исполняет Алексей Михайлович Калинин, который не понаслышке знает о проблемах исполнения экологического законодательства и путях их решения – до создания БМПП Алексей Михайлович возглавлял Западно-Байкальскую межрайонную природоохранную прокуратуру. В структуре данной прокуратуры выделены: должности прокурора, одного первого заместителя; два отдела: отдел по надзору

¹ Прокуратура Иркутской области. История и современность, 1722–2012 / под общ. ред. И. А. Мельникова. Иркутск : На Чехова, 2011. С. 196.

² Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/bmtp/about-the-proc/history> (дата обращения: 15.07.2021).

за исполнением законов об охране природы и отдел планирования, финансирования, бухгалтерского учета и материального обеспечения, а также канцелярия.

В подчинении данной прокуратуры находятся восемь межрайонных природоохранных прокуратур, пять из которых расположены на территории Иркутской области: Ангарская, Братская, Западно-Байкальская, Ольхонская и Усть-Илимская.

В соответствии с вышеуказанным приказом Генерального прокурора РФ № 84 на Байкальскую межрегиональную природоохранную прокуратуру (как, впрочем, и на другие аналогичные природоохранные прокуратуры) возложены:

- надзор за исполнением законов и соблюдением прав граждан природоохранными межрегиональными, территориальными органами и подразделениями федеральных органов исполнительной власти, некоммерческими организациями, уполномоченными в сфере охраны окружающей среды и природопользования, расположенными на территории, на которую распространяется компетенция соответствующей природоохранной прокуратуры;

- надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного экологическими правонарушениями, законодательными (представительными) органами и органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, расположенными на территории, на которую распространяется компетенция соответствующей природоохранной прокуратуры, а также надзор за соответствием законам издаваемых ими правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования;

- надзор за соблюдением законов при реализации государственных и муниципальных программ в сфере природопользования и охраны окружающей среды на территории, на которую распространяется компетенция соответствующей природоохранной прокуратуры;

- надзор за соблюдением прав предпринимателей, прав органов государственной власти субъектов РФ, прав органов местного самоуправления и их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования;

- участие во взаимодействии с прокурорами субъектов РФ в правотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды и природопользования;

- предъявление исковых заявлений, административных исковых заявлений, заявлений в суд, арбитражный суд и обеспечение участия в пределах компетенции в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, гражданских, административных дел и дел, подведомственных арбитражному суду, в соответствии с требованиями федерального законодательства, организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ;

- надзор за соблюдением законодательства об исполнительном производстве при исполнении судебных и иных актов, вынесенных по искам (заявлениям) природоохранных прокуратур и по возбужденным ими делам об административных правонарушениях;

- надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции природоохранными территориальными органами и подразделениями федеральных органов исполнительной власти (за исключением центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти), природоохранными органами исполнительной власти субъектов РФ, подведомственными им учреждениями и организациями;

- рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан, жалоб на решения и действия (бездействие) подчиненных прокуроров, а также прием граждан;

- анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка в названной сфере, участие в формировании государственной отчетности и ведомственной статистической отчетности;

- координация деятельности правоохранительных и контролирующих органов по борьбе с преступностью и правонарушениями в сфере охраны окружающей среды и природопользования, осуществляемой на территории субъектов РФ, на которую распространяется компетенция природоохранной прокуратуры;

- руководство деятельностью подчиненных природоохранных прокуратур (приравненных к прокуратурам городов и районов);

- взаимодействие со СМИ, разъяснение законодательства и осуществление работы по правовому просвещению в порядке, установленном приказами Генерального прокурора РФ.

Территориальная юрисдикция Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры распространяется на Иркутскую область, Республику Бурятия и Забайкальский край, основные результаты ее работы приведены в табл. 3.3¹.

¹ Байкальская межрегиональная природоохранная ...

Таблица 3.3

Основные результаты работы Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры и подчиненных ей прокуратур, 2018–2020 гг.

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Выявлено нарушений закона	5929	5440	6242
Принесено протестов	186	274	255
По удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов	134	232	239
Направлено исков, заявлений в суд	476	539	510
Удовлетворено исков и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора	326	476	535
Внесено представлений	840	950	1048
К дисциплинарной ответственности привлечено лиц	340	344	409
По постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности	303	231	170
Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона	105	75	102
Возбуждено уголовных дел	58	26	18

В данном случае мы можем наблюдать ежегодный рост практически всех показателей, это, по нашему мнению, объясняется именно тем фактом, что прокуратура является недавно созданной, проблем, связанных с соблюдением экологического законодательства, достаточно много, в связи с чем меры профилактики еще не приносят того эффекта, какой имеет место в практике других, описанных выше прокуратур.

Военная прокуратура Иркутского гарнизона

При описании системы прокуратуры в России мы уже обращали внимание, что военные прокуратуры составляют обособленную ветвь (подсистему) в единой системе органов прокуратуры. Их создание и функционирование обуславливается особенностями организации армии в России, дислокацией воинских частей и подразделений, в связи с чем их территориальная юрисдикция абсолютно не совпадает с территориями субъектов РФ.

С точки зрения военного устройства Иркутская область относится к Центральному военному округу. Обеспечением законности на его территории занимается Военная прокуратура Центрального военного округа, расположенная в г. Екатеринбурге и приравненная по статусу к прокуратурам субъектов РФ. В ее подчинении находятся 27 гарнизонных военных прокуратур, одной из которых является военная прокуратура Иркутского гарнизона.

В соответствии с Приказом Генерального прокурора № 84 на военные прокуратуры возложены:

- надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав

военнослужащих, членов их семей и иных граждан органами военного управления и должностными лицами воинских частей, учреждений и организаций Министерства обороны РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы охраны РФ, Службы внешней разведки РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Главного управления специальных программ Президента РФ, Службы специальных объектов при Президенте РФ, Добровольного общества содействия армии, авиации и флоту России (ДОСААФ России), органов управления и руководителями некоммерческих и коммерческих организаций, в отношении которых в соответствии с законодательством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти, федеральные государственные органы, в которых законом предусмотрена военная служба, осуществляют полномочия учредителя, акционера (участника, члена), созданных этими организациями юридических лиц, страховых компаниях, осуществляющих за счет бюджетных средств страхование жизни и здоровья военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы (в части, касающейся этой деятельности), других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба;

- надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов военными следственными органами Следственного комитета РФ и входящими в их структуру следственными подразделениями;
- надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в указанных воинских частях, органах и учреждениях;
- надзор за исполнением должностными лицами пограничных органов Федеральной службы безопасности РФ законов, а также соблюдением законных прав и установленных гарантий граждан в изоляторах временного содержания и помещениях, специально оборудованных для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию на основании Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации»; за законностью при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении граждан и юридических лиц, в том числе иностранных и лиц без гражданства, допустивших нарушения режима Государственной границы РФ, пограничного режима в пограничной зоне, пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также правил добычи, пользования, передачи, охраны морских (водных) биологических ресурсов, иные административные правонарушения, отнесенные к компетенции ФСБ России;
- надзор за исполнением командованием и иными должностными лицами дисциплинарных, других воинских частей, учреждений, организаций и предприятий Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с федеральными за-

конами и иными нормативно-правовыми актами, уголовно-исполнительного законодательства в отношении военнослужащих, за исполнением законов при содержании под стражей на гауптвахтах подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также осужденных;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, органами предварительного следствия и органами дознания при выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении воинской части, соединения, учреждения, иными гражданскими лицами в соучастии с военнослужащими, другими лицами, уголовное преследование которых отнесено к компетенции военных следственных органов Следственного комитета РФ;

- надзор за исполнением законов органами, уполномоченными осуществлять оперативно-разыскную деятельность, органами предварительного следствия и органами дознания по уголовным делам и материалам о преступлениях, совершенных неустановленными лицами в расположении воинской части, соединения, учреждения – до их установления;

- уголовное преследование в судебных стадиях уголовного судопроизводства по уголовным делам о преступлениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении воинской части, соединения, учреждения, иными гражданскими лицами в соучастии с военнослужащими, другими лицами, уголовное преследование которых отнесено к компетенции военных следственных органов Следственного комитета РФ, а также по уголовным делам, обвинительные заключения или обвинительные акты по которым утверждены военными прокурорами или их заместителями;

- участие в пределах установленной компетенции в гражданском, административном и арбитражном процессе, при рассмотрении военными судами дел об административных правонарушениях, а также материалов о совершении военнослужащими грубых дисциплинарных проступков;

- рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушениях законодательства, охраняемых законом прав, свобод и интересов человека и гражданина, интересов общества и государства, допущенных военнослужащими, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением

ими своих служебных обязанностей, а также жалоб на действия и решения подчиненных военных прокуроров; в пределах компетенции участие в судебном рассмотрении ходатайств и жалоб в порядке уголовного судопроизводства;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах;
- анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, участие в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры;
- взаимодействие со средствами массовой информации, общественными организациями в порядке, установленном приказами Генерального прокурора РФ.

Территориальная юрисдикция Военной прокуратуры Иркутского гарнизона соответствует территории Иркутского гарнизона.

3.4. АДВОКАТУРА

Под адвокатом следует понимать гражданина, который может оказать квалифицированную юридическую помощь физическим лицам, учреждениям и организациям, в том числе в судебных разбирательствах. Дефиниция понятия «адвокат» схожа с определениями терминов «юрист» и «защитник». На сегодняшний день история становления адвокатуры Иркутской области представляет особый интерес по двум причинам. Во-первых, многие институты советской школы адвокатуры сохранились и по сей день. Во-вторых, сегодня возросла роль адвоката как участника уголовного процесса. Согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству круг прав и обязанностей защитников значительно увеличился.

Впервые об адвокатуре как о самостоятельной организации упоминается во время реформ 1864 г., которые проводились в период правления Александра II. Таким образом, адвокатура была одной из первых независимых объединений, которая вписалась в полицейскую систему государства¹. При этом царская власть не желала становления новой самостоятельной группы, характеризующейся либеральными, оппозиционными и антигосударственными настроениями. Правительству не хотелось повторения декабрьских событий сорокалетней давности. Вследствие

¹ Сергеев П., Резник Г. М. Уголовная защита. М. : Юрайт, 2019. С. 65.

чего императором сразу же были предприняты меры по контролю за адвокатскими коллегиями. Ведь именно адвокатура могла бы стать центром демократического движения в царской России, а главной задачей государства было не допустить любого проявления революционных настроений.

Однако первые адвокатские организации на территории России появились еще в XV в. В судебных разбирательствах использовался принцип личной явки. Так, например, согласно Сибирской судной грамоте вызывать защитников к участию в разбирательстве по уголовному делу могли только лица женского пола, несовершеннолетние, монахи, люди престарелого возраста и лица с ограниченными физическими способностями. Затем появляется новая разновидность участия защитника в разбирательстве по делу, именуемая «родственным представительством». В последующем появляются и «наемные поверенные». Ими называли дееспособных совершеннолетних физических лиц, которые ходатайствовали по уголовным делам.

Только к концу XVIII в. в России появляется и развивается самостоятельный юридический институт присяжных стряпчих, которые представляли интересы подзащитного в судебных разбирательствах. Они вносились в специальные списки, которые находились у судей. В основном в обществе сложилось отрицательное отношение к стряпчим, поскольку те не имели каких-либо собственных прав и находились в полной зависимости от судебных органов.

В соответствии с положениями Соборного уложения 1649 г. ходатаи (защитники) могли быть привлечены к ответственности посредством телесных наказаний и тюремного заключения на неопределенный срок. В случае если адвокат трижды привлекался к ответственности, он лишался права отстаивать интересы своего подзащитного, а также ходатайствовать по другим делам уголовной направленности¹.

Адвокатской деятельностью занимались в большей мере служащие государственных органов невысокого ранга. Они представляли интересы обвиняемых в период свободного времени либо тогда, когда находились в отставке. Несмотря на свое скромное положение среди иных государственных чиновников, максимально приближенных к власти, они продолжали осуществлять свою адвокатскую практику, хотя и не стали заменой настоящих адвокатов, профессионалов своего дела.

Согласно нормам Указа от 5 ноября 1723 г. гражданские дела готовились не стряпчими, а государственными служащими. Сторона защиты имела право подавать свои прошения, предоставлять необходимые документы и всю доказательственную базу. Затем судья объяснял материалы

¹ Адвокатура в Сибири : учебник для вузов / под общ. ред. В. И. Сергеева. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2019. С. 117.

дела, зачитывая основные моменты, и управлял судебным разбирательством до его окончания.

В 1775 г. Екатерина II издает Указ «Учреждения о губерниях», согласно которому стряпчие представляли собой помощников прокуроров и защитников казенных учреждений. Особых требований к данному виду адвокатов не предъявлялось. Также отсутствовала их организация как единой централизованной системы.

20 ноября 1864 г. правительство издает новый закон «Судебные установления», в соответствии с которым образовывается новый орган в целях осуществления адвокатской деятельности – присяжные поверенные. Их деятельность сводилась к участию в гражданских и уголовных процессах. Именно наличие присяжных поверенных свидетельствовало о соблюдении всеми участниками уголовного судопроизводства принципа состязательности¹.

Их главной задачей являлось предоставление защиты тяжущимся обвиняемым в полном объеме. Судебная реформа 1864 г. разделила лиц, занимающихся адвокатской деятельностью, на две группы: присяжные поверенные, частные поверенные. Первую группу составляли лица, занимавшиеся адвокатской деятельностью на профессиональной основе и принявшие присягу. Во вторую группу входили граждане, осуществлявшие деятельность по защите подсудимых в индивидуальном порядке. В период с 1864 по 1917 г. именно присяжные поверенные, в большинстве случаев, являлись защитниками подозреваемых и обвиняемых лиц в уголовных разбирательствах. При этом к данным специалистам предъявлялись достаточно высокие требования, начиная от наличия юридического образования, заканчивая необходимым для работы опытом.

Если в 1867 г. на одного адвоката приходилось приблизительно 29 800 подзащитных, то к 1910 г. их число составило 17 900. Однако несмотря на значительный рост количества лиц, занимающихся адвокатской деятельностью, Россия по данному показателю по-прежнему отставала от более развитых европейских держав. Например, в той же Англии на одного защитника приходилось около 1690 чел.²

Таким образом, сибирская адвокатская система претерпела множественные изменения. После Судебной реформы 1864 г. роль защитника по уголовному делу значительно возросла, однако их количество оставляло желать лучшего.

Судебные реформы 1885 г. предусматривали не только наличие принципа состязательности в уголовном процессе, но и обязательное

¹ История адвокатской деятельности на территории Восточной Сибири : учебник и практикум для СПО / под ред. С. С. Юрьева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2017. С. 97.

² Пилипенко Ю. С. Научно-практический комментарий к истории развития и становления адвокатуры Иркутской области. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2016. С. 75.

участие защитника в каждом судебном разбирательстве. В соответствии с временными правилами, разработанными 25 февраля 1885 г., «по делам о преступных деяниях, влекших за собой лишение всех прав состояния» сторону обвинения поддерживал прокурор¹.

Сторону защиты представлял адвокат, который состоял при суде чиновников или назначался из числа простых обывателей, которым закон не запрещал отстаивать интересы своего подзащитного и заявлять ходатайства по делу. Однако данная реформа так и не стала той отправной точкой, которая могла бы способствовать развитию института адвокатуры в целом.

Следующая судебная реформа проводилась в 1896 г. и закрепила все тот же основополагающий принцип состязательности сторон. Однако теперь стороны защиты и обвинения играли самостоятельную и независимую роль. Именно судья определял степень виновности лица, назначал справедливое наказание, рассматривал ходатайства каждой из сторон.

Повысились требования к профессиональным адвокатам. Теперь в их число входили присяжные и частные поверенные. Присяжными поверенными не могли стать лица: не достигшие 25 лет; в отношении которых действовало временное или постоянное лишение и ограничение прав; которые находились под следствием; были уволены с государственной гражданской службы; которые были признаны судом несостоятельными должниками. Также присяжными поверенными не могли стать: иностранцы, лица женского пола, служащие различных государственных органов, бывшие священнослужители и представители религиозных течений. Существовал и ряд иных требований, который был предусмотрен законами, регулирующими социальные, национальные и иные аспекты. Например, к лицам, которые не исповедовали христианство, предъявлялись повышенные требования; также выносилось специальное разрешение на осуществление адвокатской деятельности, выдаваемое Министерством юстиции.

Существенные ограничения касались евреев, занимающихся юридической помощью подсудимым. Их количество не должно было превышать 10 % от общего объема присяжной адвокатуры того или иного судебного округа².

Так, закон предусматривал наличие следующих общеобязательных требований: не менее 5 лет службы на должностях судебных органов; специальная подготовка под руководством присяжного поверенного в качестве его помощника; высшее юридическое образование; положи-

¹ Гриненко А. В. История развития адвокатуры в Российской Федерации : учебник. М. : Проспект. 2021. С. 119.

² Пилипенко Ю. С. Адвокатура : учебник для бакалавров. М. : Проспект. 2021. С. 45.

тельное решение совета присяжных поверенных о допуске лица к осуществлению адвокатской деятельности.

На территории Сибири вплоть до 1905 г. обязанности советов присяжных поверенных исполняли окружные суды. В целом присяжные поверенные помимо осуществления своей защитной деятельности, должны были отстаивать и продвигать свою организацию ввиду сильной конкуренции.

Присяжным поверенным запрещались: прохождение службы на государственных и выборных должностях, комиссионерская деятельность, маклерство и другое. Служащие адвокатской коллегии обязательно должны были проживать в пределах своего судебного округа. При этом звание присяжного поверенного присваивалось лицу уже после принятия им присяги.

Совместно с присяжными, поверенными свою деятельность осуществляли и частные поверенные. Следует отметить, что численность членов частных адвокатских палат на территории Восточной Сибири на протяжении всего своего существования была неизменной. Их деятельность регулировалась законом от 1872 г.¹

Именно после издания данного закона адвокаты, работающие на частной основе, обязаны были выкупать у судебных палат или в окружных судах специальные свидетельства, дающие им право осуществлять адвокатскую деятельность в различных мировых судах в течение одного года.

Законодательные требования к присяжным и частным поверенным касались не только их юридических знаний, но и правил ведения дел уголовной и гражданской направленности. Однако судебные органы не обращали внимание на нравственную сторону и уровень образования юристов, которым выдавали лицензии.

При этом на Иркутскую губернию данные особенности не распространялись. Окружные суды здесь представляли собой, прежде всего, государственный орган надзора над всеми сферами жизнедеятельности людей. При этом при выдаче свидетельства суды требовали в обязательном порядке от мировых судей и сотрудников полиции сведения о прежнем месте работы и жительстве лица, изъявившего желание стать присяжным поверенным. Однако отношения, возникающие между частными и поверенными присяжными, были весьма сложными. Тем не менее в течение какого-то времени они смогли прийти к общему знаменателю и разделить сферы своей деятельности.

В начале XX в. сибирская адвокатура представляла собой целостную систему, которая развивалась по двум направлениям: общественная деятельность, оптимальные формы самоорганизации. Следует отметить, что уже в дореволюционный период на территории Иркутской области были

¹ Юрьев С. С. История адвокатской деятельности ... С. 72.

предприняты первые попытки по созданию организаций, оказывающих юридическую помощь гражданам. Это привело к образованию первых юридических консультаций в таких городах, как Иркутск, Благовещенск, Омск, Томск, Чита и др. Все это проходило на фоне общероссийского движения, целью которого являлась попытка помочь бедным слоям населения¹.

С самого начала члены адвокатской коллегии Иркутской области предприняли все зависящие от них меры для того, чтобы превратить юридическую консультацию в высший совещательный орган, который отвечал бы за осуществление адвокатской деятельности и взаимодействие с населением Сибири по вопросам оказания бесплатной юридической помощи. В отличие от других регионов страны на территории современной Иркутской области сложилась практика по созданию профессиональных организаций по оказанию квалифицированной юридической помощи бедным слоям населения.

Согласно Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Закон об адвокатуре) в России учреждается Федеральная палата адвокатов РФ (ФПА РФ). С этого момента адвокатские коллегии по всей стране были объединены в единую централизованную систему, в числе которой находилась и Иркутская адвокатура². В соответствии с п. 1 ст. 3 вышеуказанного закона под адвокатурой следует понимать профессиональное сообщество адвокатов, институт гражданского общества, не входящий в систему органов государственной власти и местного самоуправления.

ФПА РФ – это общероссийская некоммерческая организация, не относящаяся к органам государственной власти. Она призвана объединить на основе обязательного участия все адвокатские коллегии субъектов РФ. Региональные адвокатские палаты подчиняются ФПА РФ и в пределах своей компетенции регулируют деятельность региональных адвокатов. Адвокатская палата Иркутской области образована в 2002 г. в соответствии с требованиями Закона об адвокатуре и объединила в себе всех адвокатов, работающих в Иркутской области.

Следует отметить, что к началу 2020 г. общее число адвокатов в России составило приблизительно 79 тыс. специалистов. Из них большая часть адвокатов с действующим статусом; 60 % – из адвокатского сообщества; 40 % – лица женского пола; 15 % – лица, не достигшие 30 лет; 10 % – лица старше 60 лет. Адвокатские палаты различных субъектов РФ имеют в своем составе более тысячи специалистов в области юриспруденции.

¹ Сергеев П. А., Г. М. Резник. Искусство речи на суде. М. : Юрайт, 2019. С. 153.

² Гриненко А. В. История развития адвокатуры в Российской Федерации : учебник. М. : Проспект. 2021. С. 143.

Иркутская адвокатская палата осуществляет свою деятельность прежде всего в целях оказания квалифицированной юридической помощи населению. Задачами данного общества являются: организация квалифицированной юридической помощи; отстаивание прав и защита законных интересов специалистов Иркутской адвокатуры; контроль за лицами, которые намерены стать профессиональными адвокатами; контроль за соблюдением защитниками кодекса профессиональной этики адвокатов.

Для того чтобы подозреваемый, обвиняемый, подсудимый чувствовали себе увереннее и готовы были отстаивать свои законные права и интересы в судебных разбирательствах, им необходим грамотный адвокат, располагающий особыми знаниями в области юриспруденции. Поэтому прием лица для осуществления адвокатской деятельности осуществляется по единым государственным стандартам. Существенные изменения в Положении о порядке сдачи квалификационного экзамена на присвоение статуса адвоката были внесены 1 сентября 2016 г.¹ Экзамен состоит из двух этапов: тестирование в электронной форме на знание положений Закона об адвокатуре и Кодекса профессиональной этики адвокатов; экзаменационные билеты. В ходе выполнения тестирования на компьютере поступающему дается 60 минут на решение 70 вопросов, из которых 50 должны быть верными.

В Адвокатской палате Иркутской области в 2020 г. осуществляли адвокатскую деятельность 1 158 адвокатов. В составе адвокатского корпуса Иркутской области произошли изменения: у 14 адвокатов приостановлен статус на основании ст. 16 Закона об адвокатуре; 8 – возобновлен ранее приостановленный статус; 1 – по решению суда возобновлен ранее прекращенный статус; 28 – присвоен статус; 5 – статус адвоката прекращен в связи со смертью; 16 – статус прекращен по собственному желанию; 2 – изменено членство в Адвокатской палате Иркутской области на членство в адвокатских палатах других субъектов РФ; 7 – изменено членство в адвокатских палатах других субъектов РФ на членство в Адвокатской палате Иркутской области; 2 – статус адвоката прекращен по решению Совета палаты за ненадлежащее исполнение профессиональных обязанностей.

В Совете палаты ответственным за вопросы приостановления, возобновления статуса адвоката, изменения адвокатами членства в адвокатских палатах, а также за прекращение статуса адвоката является член Совета палаты Владимир Борисович Козыдло². Адвокаты Иркутской области осуществляют деятельность во всех районах Иркутской области.

¹ Юрьев С. С. История адвокатской ... С. 63.

² Отчет Совета Адвокатской палаты Иркутской области за 2020 г. URL: advpalata-irk.ru/index.php (дата обращения: 01.07.2021).

Наибольшее количество адвокатов осуществляют адвокатскую деятельность в трех крупных городах Иркутской области: Иркутске, Ангарске и Братске. В 2020 г. Совет Адвокатской палаты Иркутской области состоял из 11 членов: О. В. Смирнова, Г. В. Середы, В. В. Белова, С. В. Старостенко, Т. Д. Пустогородской, В. Б. Козыдло, А. А. Шадрина, В. В. Кулика, С. Н. Раннева, Д. Н. Ефремова, О. А. Гавриловой.

С 28 марта 2019 г. обязанности президента Адвокатской палаты Иркутской области исполняет Олег Валерьевич Смирнов, с 27 апреля 2019 г. обязанности первого вице-президента – Георгий Викторович Середя, вице-президента Виталий Владимирович Белов и с 25 мая 2019 г. – Сергей Владимирович Старостенко¹.

Заседания Совета палаты в 2020 г. назначались 9 раз, все назначенные заседания были проведены, в том числе 25 февраля 2020 г. проведено расширенное заседание Совета по проблемам, возникающим в практике работы адвокатов по назначению.

Во второй половине 2020 г. расширенные заседания Совета не проводились в связи с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой, на основании рекомендаций, содержащихся в п. 6, 7 Указа Губернатора Иркутской области от 18 марта 2020 г. № 59-уг «О введении режима функционирования повышенной готовности для территориальной подсистемы Иркутской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» и с целью исключения риска причинения вреда адвокатам.

С января по 1 марта 2020 г. Квалификационная комиссия Адвокатской палаты Иркутской области работала в следующем составе: О. В. Смирнов, О. С. Бусаргина, Р. В. Кравцов, А. И. Зенин, И. М. Середя, Г. Г. Миронова, Т. Н. Оборотова, В. Ю. Rogozный, Н. С. Морозова, Е. А. Глушук, О. В. Петрова, О. В. Гаврилов, Е. Л. Каракич. 10 марта 2020 г. ушла из жизни Ольга Станиславовна Бусаргина. Квалификационная комиссия работала в составе 12 членов². С 1 марта 2020 г. Квалификационная комиссия Адвокатской палаты Иркутской области работала в следующем составе: Н. С. Морозова, Р. В. Кравцов, А. И. Зенин, И. М. Середя, Г. Г. Миронова, Т. Н. Оборотова, В. Ю. Rogozный, Н. В. Мостовой, Р. С. Файзулин, Е. А. Глушук, О. В. Петрова, О. В. Гаврилов, Е. Л. Каракич. В 2020 г. состоялось 10 заседаний Квалификационной комиссии, из них 3 заседания были посвящены приему квалификационного экзамена на присвоение статуса адвоката, 7 – рассмотрению дисциплинарных производств.

Активная работа по оказанию профессиональной помощи коллегам за прошедший период проведена Комиссией по защите профессиональ-

¹ Отчет Совета Адвокатской палаты.

² Там же.

ных прав адвокатов, председатель комиссии – Владимир Борисович Козыдло, члены комиссии – Татьяна Дмитриевна Пустогородская, Дмитрий Николаевич Ефремов¹.

В феврале 2020 г. президент Адвокатской палаты Иркутской области О. В. Смирнов принял участие в XVII Международной научно-практической конференции «Примирение в праве: компромисс или уступка», посвященной памяти М. И. Ковалева.

С 27 по 29 февраля 2020 г. Советом Адвокатской палаты Иркутской области и Советом молодых адвокатов Иркутской области организован третий Байкальский форум адвокатов, в работе которого приняли участие 210 адвокатов из 22 регионов России: от Калининграда до Дальнего Востока. В работе форума также приняли участие директор Центра правового мониторинга МПЮА Олег Гринь и исследователь истории российской адвокатуры, публицист Алексей Кузнецов.

11 марта 2020 г. состоялся круглый стол с участием молодых адвокатов Иркутской области и президента О. В. Смирнова. На встрече президент ответил на вопросы адвокатов, имеющих стаж адвокатской деятельности до трех лет.

В период с ноября 2020 г. по январь 2021 г. президент О. В. Смирнов принимал участие в заседании рабочей группы по Кодексу профессиональной этики адвоката. 1 декабря 2020 г. он же принял участие в научно-практической конференции ФПА «Адвокатура. Государство. Общество» на тему «Актуальные вопросы адвокатуры на современном этапе». Следует отметить, что большая часть мероприятий, запланированных к проведению в 2020 г., были отменены в связи с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой.

6 апреля 2020 г. на внеочередном заседании Совета Адвокатской палаты Иркутской области были приняты решения по вопросам, связанным с осуществлением адвокатской деятельности на территории Иркутской области и организацией работы Адвокатской палаты Иркутской области в условиях угрозы коронавирусной инфекции, исходя из необходимости защиты профессиональных прав адвокатов и обеспечения их безопасности при оказании юридической помощи.

В апреле 2020 г. Советом Адвокатской палаты Иркутской области принято решение об организации постоянно действующей горячей линии для адвокатов Иркутской области, в рамках которой адвокаты задавали все интересующие их вопросы президенту, вице-президентам и членам Совета АП Иркутской области об осуществлении профессиональной деятельности и работы адвокатской палаты в условиях действия ограничительных профилактических мер в связи с пандемией коронавируса².

¹ Отчет Совета Адвокатской палаты ...

² Там же.

13 апреля 2020 г. президентом О. В. Смирновым направлено обращение в адрес прокурора Иркутской области А. Б. Воронина о фактах воспрепятствования адвокатской деятельности в ФКУ СИЗО-1 ГУФСИН России по Иркутской области. По результатам рассмотрения указанного обращения прокуратурой Иркутской области приняты меры прокурорского реагирования, по требованию прокуратуры с 14 апреля 2020 г. допуск адвокатом в ФКУ СИЗО-1 ГУФСИН России по Иркутской области осуществлялся в соответствии с ранее установленным порядком. 3 сентября 2020 г. президент О. В. Смирнов направил обращения прокурору Иркутской области А. Б. Воронину, региональным СУ СКР и ГУФСИН, в которых сообщил о жалобах адвокатов и правозащитных организаций по фактам незаконного ограничения доступа защитников в СИЗО-6 Иркутской области для свидания с их подзащитными.

По всем случаям нарушения профессиональных прав адвокатов президентом О. В. Смирновым и членами Совета осуществлялось взаимодействие с Федеральной палатой адвокатов РФ и ведущими федеральными адвокатскими СМИ, в том числе с «Адвокатской газетой». 21 декабря 2020 г. решением Совета Адвокатской палаты Иркутской области утверждены Разъяснения по отдельным вопросам, возникающим при оказании юридической помощи адвокатами, участвующими в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, предварительного следствия и суда. 24 февраля 2021 г. решением Совета Адвокатской палаты Иркутской области даны рекомендации адвокатам о действиях в случае, если в результате соединения уголовных дел в порядке ст. 153 УПК возникла ситуация, когда защите одного лица до соединения дел осуществляли несколько адвокатов по назначению. 24 февраля 2021 г. решением Совета Адвокатской палаты Иркутской области утверждены Разъяснения по вопросам, возникающим при предъявлении к адвокатам требований о взыскании гонорара, полученного от доверителей, признанных несостоятельными (банкротами).

Адвокатской палатой Иркутской области проводится активная работа по реализации Закона Иркутской области от 6 ноября 2012 г. № 105-оз «Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области». Постановлениями правительства Иркутской области определен порядок предоставления отчетности и информирования населения об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Адвокаты Адвокатской палаты Иркутской области регулярно участвуют в оказании бесплатной юридической помощи по обращению граждан, имеющих право на ее получение.

В соответствии с Законом Иркутской области от 13 апреля 2020 г. № 33-оз «О внесении изменений в Закон Иркутской области “Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов”» объ-

ем финансирования расходов, связанных с оплатой труда и компенсацией расходов адвокатам в 2020 г., составил 1 709 160 руб. Между тем адвокатами Иркутской области были поданы сведения об оказании бесплатной юридической помощи в общей сумме 1 922 840 руб., которая была своевременно выплачена адвокатам. Адвокатской палатой Иркутской области налажено постоянное рабочее взаимодействие с Агентством по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области, по вопросам оказания бесплатной юридической помощи и ее оплаты за счет средств областного бюджета¹.

Адвокатская палата Иркутской области на добровольных началах за счет средств адвокатов создала специальный фонд, позволяющий оперативно решать вопросы финансирования поездок адвокатов в командировки в отдаленные районы Иркутской области.

Решением конференции адвокатов Иркутской области в 2020 г. был создан целевой фонд авансирования адвокатов для оказания юридической помощи жителям отделенных районов Иркутской области. Размер вышеуказанного фонда определен в 100 тыс. руб. Эффективное использование целевого фонда авансирования адвокатов, осуществляющих оказание юридической помощи в отдаленных районах Иркутской области, позволяет более оперативно принимать меры по удовлетворению потребности граждан, проживающих в таких районах, правоохранительных органов и судов в квалифицированной юридической помощи.

Кроме того, решением Конференции адвокатов Иркутской области в 2020 г. был создан фонд материального поощрения адвокатов – участников государственной системы бесплатной юридической помощи, содействия в материальном обеспечении бесплатной юридической помощи, выплаты координаторам работы по назначению и адвокатам – представителям Адвокатской палаты Иркутской области в порядке ст. 450.1 УПК РФ. Размер указанного фонда определен в 650 тыс. руб.²

На сегодняшний день участие в оказании бесплатной юридической помощи населению принимает 151 адвокат, которые включены в список адвокатов, участвующих в программе по оказанию бесплатной юридической помощи. Список адвокатов – участников государственной системы бесплатной юридической помощи регулярно дополняется.

В связи со сложившейся неблагоприятной эпидемиологической обстановкой на территории Российской Федерации в 2020 г. запланированные мероприятия по оказанию бесплатной юридической помощи, такие как Всероссийский день бесплатной юридической помощи, дни бесплатной юридической помощи в отдаленных районах Иркутской области, дни бесплатной юридической помощи детям, не проводились.

¹ Отчет Совета Адвокатской палаты...

² Там же.

Адвокатской палатой Иркутской области и адвокатами проводилась активная работа по оказанию бесплатной юридической помощи населению. К адвокатам в 2020 г. за оказанием бесплатной юридической помощи обратилось 929 чел., 788 из них она была оказана. Адвокатской палатой Иркутской области проводится работа по расширению числа районов и округов Иркутской области, где будет производиться оказание бесплатной юридической помощи населению адвокатами.

Адвокаты, участники системы оказания бесплатной юридической помощи, ведут прием как на территории г. Иркутска, так и в других районах Иркутской области, в таких населенных пунктах, как поселки Оса, Качуг, Листвянка, Баяндай, Усть-Удинский, Усть-Ордынский, Залари, Чунский, Хомутово, Магистральный Казачинско-Ленского района, города Тайшет, Усолье-Сибирское, Ангарск, Шелехов, Братск, Саянск, Усть-Илимск, Усть-Кут, Зима, Железногорск-Илимский, Черемхово, Киренск, МО Карлукское¹. В настоящее время Адвокатская палата Иркутской области занимает одну из лидирующих позиций в Сибирском федеральном округе по объему оказанной бесплатной юридической помощи.

По инициативе Совета Адвокатской палаты Иркутской области 11 октября 2019 г. было принято постановление правительства Иркутской области № 838-пп «О внесении изменений в Размеры и порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в Иркутской области, и компенсации расходов адвокатов, понесенных ими в связи с оказанием бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в Иркутской области», в соответствии с которым расценки на оказываемую адвокатами бесплатную юридическую помощь были увеличены на 40 %.

Начиная с 1-го квартала 2020 г. труд адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь, оплачивался в повышенном размере, в соответствии с постановлением правительства Иркутской области № 838-пп «О внесении изменений в Размеры и порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в Иркутской области, и компенсации расходов адвокатов, понесенных ими в связи с оказанием бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в Иркутской области». На территории Иркутской области в целом хорошо и эффективно налажена работа по оказанию адвокатами юридической помощи по назначению органов дознания, следствия и судов. Ответственным за данное направление работы является вице-президент В. В. Белов².

¹ Отчет Совета Адвокатской палаты ...

² Там же.

С начала 2020 г. был увеличен размер базовой (без учета сложности дела и других факторов) ставки оплаты труда адвокатов по назначению, который установлен п. 22.1 Положения о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением дела арбитражным судом, гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2012 г. № 1240, и составляет за один день участия 1250 руб., что на 350 руб. больше, чем в 2019 г.

Совет Адвокатской палаты Иркутской области держит на постоянном контроле соблюдение порядка работы по назначению, проявляет принципиальный подход ко всем ставшим известными случаям его нарушения. Совет в постоянном режиме реагирует на обращения адвокатов о случаях длительной задержки по оплате вознаграждения за работу по назначению, оказывает адвокатам необходимое содействие.

Курирование вопросов работы по назначению и оказанию бесплатной юридической помощи осуществляет вице-президент В. В. Белов. В течение 2020 г. в адрес Адвокатской палаты Иркутской области поступило 218 жалоб, представлений, сообщений и частных постановлений в отношении адвокатов; было возбуждено 89 дисциплинарных производств, рассмотрение 14 из которых Квалификационной комиссией и Советом палаты отложено на 2021 г.; в 36 случаях адвокаты были привлечены к дисциплинарной ответственности, из них к 23 адвокатам приняты меры дисциплинарной ответственности в виде замечания; к 11 – в виде предупреждения; к 2 – в виде прекращения статуса адвоката в связи с нарушением адвокатом норм Кодекса профессиональной этики адвоката и неисполнением / ненадлежащим исполнением адвокатом решений органов адвокатской палаты, принятых в пределах их компетенции.

Курирование вопросов, связанных с организацией рассмотрения дисциплинарных производств, осуществляет вице-президент С. В. Старостенко. В течение 2020 г. Советом Адвокатской палаты Иркутской области регулярно рассматривались представления о применении мер поощрения в отношении адвокатов Иркутской области. Меры поощрения Адвокатской палаты Иркутской области в отношении адвокатов применяются Советом палаты в соответствии с Положением о порядке применения мер поощрения в отношении адвокатов Иркутской области, утвержденным решением Совета Адвокатской палаты Иркутской области от 29 июня 2005 г. (в редакции от 15.02.2013)¹.

В соответствии с Положением о мерах, основаниях и порядке поощрения Федеральной палаты адвокатов РФ и в пределах квот, утвержден-

¹ Отчет Совета Адвокатской палаты ...

ных Советом Федеральной палаты адвокатов РФ, Советом палаты направлялись представления о поощрении профессиональными знаками отличия Федеральной палаты адвокатов РФ.

Так, в течение отчетного периода Советом палаты были приняты решения о применении меры поощрения в виде почетной грамоты Адвокатской палаты Иркутской области «За добросовестный труд и высокий профессионализм» в отношении 17 адвокатов.

Решениями Совета Адвокатской палаты Иркутской области адвокатам П. И. Зверьянскому, В. И. Сафоновой, В. Л. Цирлину присвоено звание «Почетный адвокат Иркутской области». В Совет Федеральной палаты адвокатов РФ направлены представления о применении следующих мер поощрения: награждение почетной грамотой – в отношении 26 адвокатов; награждение медалью «За заслуги в защите прав и свобод граждан» II степени – в отношении 6 адвокатов; награждение медалью «За заслуги в защите прав и свобод граждан» I степени – в отношении 3 адвокатов; награждение орденом «За верность адвокатскому долгу» – в отношении 2 адвокатов.

Кроме того, по инициативе Совета Адвокатской палаты Иркутской области было направлено обращение к депутату Законодательного Собрания Иркутской области с просьбой об оказании содействия в награждении одного адвоката Почетной грамотой Законодательного Собрания Иркутской области. Ответственным за применение мер поощрения в отношении адвокатов является вице-президент В. В. Белов.

В отчетном периоде регулярно проводилось обновление новостного раздела сайта Адвокатской палаты Иркутской области информацией, необходимой как для адвокатов, их помощников и стажеров, так и для граждан. В настоящее время все разделы сайта систематически обновляются. Совет палаты незамедлительно реагирует на поступающие замечания по работе или содержанию сайта. Кроме того, в 2020 г. активно велась работа по реконструкции сайта Адвокатской палаты Иркутской области, созданию его новой версии.

Повышение доступности информации о деятельности Адвокатской палаты Иркутской области достигается и за счет нововведения – чата в мессенджере «Ватсап» (WhatsApp), в котором размещается вся актуальная информация о жизни палаты, о решениях органов управления и проводимых мероприятиях. В 2020 г. издан один номер «Вестника Адвокатской палаты Иркутской области».

18 апреля 2019 г. IX Всероссийским съездом адвокатов был утвержден Стандарт профессионального обучения и повышения профессионального уровня адвокатов и стажеров адвокатов, действующий с 31 мая 2019 г. На основании вышеуказанного Стандарта Положение о порядке повышения квалификации адвокатов Адвокатской палаты Иркутской области и обучения стажеров адвокатов Адвокатской палаты Иркутской

области было отменено 14 января 2014 г., соответственно, прекращены формирование и утверждение списков подлежащих обучению адвокатов, а также направление справок-вызовов.

Новым порядком предусмотрено, что адвокаты со стажем менее 3 лет должны ежегодно повышать профессиональный уровень в количестве не менее 40 академических часов. Адвокаты со стажем более 3 лет должны ежегодно повышать профессиональный уровень в количестве не менее 30 академических часов.

В 2020 г. Адвокатская палата Иркутской области полностью перешла на электронное делопроизводство в целях организации эффективного учета времени повышения профессионального уровня адвокатами и стажерами адвокатов. В течение 2020 г., в соответствии со Стандартом профессионального обучения и повышения профессионального уровня адвокатов и стажеров адвокатов, 687 адвокатов Иркутской области прошли различные курсы повышения квалификации и подали отчетность в Адвокатскую палату. На данный момент адвокатам, стажерам адвокатов доступны различные способы повышения своего профессионального уровня. В отчетном периоде большим спросом среди адвокатов и стажеров пользовались программы и тренинги Центра повышения квалификации адвокатов «Восточный» (руководитель адвокат Роман Владимирович Кравцов), являющегося совместным проектом Адвокатской палаты Иркутской области и Иркутского государственного университета. За 2020 г. слушателями центра стало порядка 340 адвокатов, что превышает количество слушателей в сравнении с 2019 г. более чем в два раза.

В Адвокатской палате Иркутской области продолжает свою активную работу Школа молодого адвоката. Ежемесячно проводятся повышени-е квалификации для вновь получивших статус адвокатов в рамках проекта «Школа молодого адвоката» (руководитель адвокат Валентина Леонидовна Каверзина) по разным отраслям права. Данные занятия являются бесплатными и ориентированы на совершенствование и дополнение существующей системы обучения. Лекционные материалы дополнительно публикуются на сайте Адвокатской палаты Иркутской области. В 2020 г. в связи с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой занятия в рамках Школы молодого адвоката проводились на онлайн-платформе «Зум» (Zoom). Переход на онлайн-режим обучения позволил адвокатам, стажерам адвокатов из отдаленных районов Иркутской области проходить обучение, не посещая областного центра и не пропуская занятий¹.

16 октября 2020 г. в г. Иркутске состоялся авторский семинар Романа Сергеевича Бевзенко, кандидата юридических наук, члена рабочей группы по реформированию гражданского законодательства России, автора более 70 научных публикаций по проблемам частного права, права

¹ Отчет Совета Адвокатской палаты ...

недвижимости, залога и ипотеки, зачета обязательств и поручительства на тему «Регулирование сделок в Российской Федерации». Участие в семинаре приняло более 50 адвокатов Иркутской области.

Адвокатская палата продолжает свое сотрудничество с Иркутским институтом (филиалом) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), а также с Байкальским государственным университетом. На базе данных образовательных учреждений на постоянной основе действуют центры повышения профессионального уровня, в которых систематически обучаются адвокаты Иркутской области. Все большую популярность получают и дистанционные способы повышения профессионального уровня, такие как вебинары Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации и курсы LF Академии. Совет Адвокатской палаты Иркутской области ежегодно проводит активную работу с целью усовершенствования и доступности повышения квалификации адвокатов и стажеров адвокатов.

Кроме того, в течение отчетного периода в целях упрощения и сокращения времени поиска необходимой информации модернизован раздел официального сайта Адвокатской палаты Иркутской области, посвященный вопросам обучения. В данном разделе регулярно обновляется информация о запланированных курсах повышения профессионального уровня в различных центрах повышения квалификации. Вопросы повышения квалификации курирует вице-президент С. В. Старостенко.

Большая часть мероприятий, запланированных в 2020 г., были отменены в связи с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой. Некоторые мероприятия были организованы онлайн в сети Интернет. Так, 9 мая 2020 г. Советом молодых адвокатов Адвокатской палаты Иркутской области (руководитель Капичникова Евгения Юрьевна) была проведена акция «Бессмертный полк онлайн». В ходе видеоконференции адвокаты почтили память своих родственников, причастных к 75-й годовщине Великого праздника.

Советом молодых адвокатов организован проект «Благотворительность», приуроченный к Новому году. Цель проекта – оказать помощь детям, оставшимся без попечения родителей, привлечь внимание адвокатского сообщества к проблемам детей. 14 января 2021 г. собранные пожертвования были переданы воспитанникам Санаторного детского дома № 5.

В 2020 г. Советом Адвокатской палаты Иркутской области было принято 26 решений об оказании материальной помощи за счет фонда поддержки адвокатов членам семей умерших адвокатов и адвокатам, оказавшимся в сложных жизненных ситуациях, на общую сумму 312 тыс. руб.¹ В 2020 г. члены Совета, а также адвокаты, уполномоченные Советом, обеспечивали присутствие представителей Адвокатской

¹ Отчет Совета Адвокатской палаты...

палаты Иркутской области при проведении следственных действий в отношении адвокатов в порядке ч. 1 ст. 450.1 Уголовно-процессуального кодекса РФ. В данной работе приняли участие адвокаты А. А. Шадрин, Т. Н. Оборотова, В. И. Виго, Е. С. Галеева, Г. Н. Афанасьев, Е. В. Любимова, Н. Е. Канина, Р. В. Кравцов.

В случаях установления нарушений представителями Адвокатской палаты Иркутской области высказывались и заносились в протокол замечания. Кроме того, от Адвокатской палаты Иркутской области были направлены обращения в адрес руководителей Прокуратуры Иркутской области и СУ СК Иркутской области по фактам нарушения закона при возбуждении и расследовании уголовных дел в отношении адвокатов.

В 2020 г. 15 адвокатам, обратившимся в Совет, были даны разъяснения в сложной этической ситуации на основании п. 4 ст. 4 Кодекса профессиональной этики адвоката. Данную работу осуществляла Комиссия по защите профессиональных прав адвокатов в составе: В. Б. Козыдло, Т. Д. Пустогородская, Д. Н. Ефремов.

Совет Адвокатской палаты Иркутской области выполняет большой объем технической работы: получение и рассылку корреспонденции, обеспечение рассмотрения материалов дисциплинарных производств, организацию о проведения заседаний Квалификационной комиссии и Совета, формирование, опубликование и рассылку «Вестника Адвокатской палаты Иркутской области», техническое обеспечение работы Совета палаты и Квалификационной комиссии, поддержание связи с адвокатскими образованиями, оповещение о проводимых мероприятиях, организацию и проведение курсов повышения квалификации адвокатов, конкурсов, поддержание работы веб-сайта Адвокатской палаты Иркутской области, ведение архива и т. д.

Указанная работа выполняется штатными сотрудниками аппарата Адвокатской палаты Иркутской области. Штатным расписанием предусмотрены следующие должности: президент, первый вице-президент, два вице-президента, (избираемые должности), главный бухгалтер, старший референт, референт, референт, секретарь, уборщица (работники).

В сравнении с общей численностью адвокатов, состоящих в Адвокатской палате Иркутской области, выполнение предусмотренных законом функций осуществляется минимальным штатным составом, добросовестно и квалифицированно выполняющим свои трудовые обязанности. Примечательно, что в отличие от других регионов страны на территории Иркутской области сложилась практика по созданию профессиональных организаций по оказанию квалифицированной юридической помощи бедным слоям населения.

РАЗДЕЛ 2

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И СИЛОВЫХ СТРУКТУР В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ГЛАВА 4

СЛЕДСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ СЛЕДСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

На территории Иркутской области происходит множество деяний, нарушающих правопорядок общества. Основной задачей правоохранительных органов является осуществление деятельности по охране правопорядка и законности, защите прав и свобод человека. Это необходимо для создания демократического общества, выражения мнения граждан с помощью активной защиты их прав и свобод.

Одним из основных органов правоохранительной власти, на плечах которых лежит задача по поддержанию правопорядка в стране и установления справедливости, является Следственный комитет РФ.

Создание Следственного комитета было обусловлено необходимостью выполнения следующих задач:

- оперативно и качественно расследовать преступления в соответствии с установленными уголовными и процессуальными законами РФ;
- обеспечивать соблюдение законов при приеме всей поступившей в орган информации о преступлениях, а также защищать права и свободу человека;
- осуществлять контроль над работой следственных органов и должностных лиц СК;
- выявлять обстоятельства, которые помогают доводить расследование преступных деяний до конца и принимать все возможные меры по их устранению;
- осуществлять в рамках своих полномочий сотрудничество с органами других государств в сфере судопроизводства;
- разрабатывать все меры по реализации политики в государстве в сфере исполнения законодательства об уголовном судопроизводстве;
- совершенствовать нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности;

- определять порядок и представлять отчеты по проведению следственных мероприятий;
- организовывать проведение мероприятий, которые направлены на защиту прав гражданина;
- принуждать граждан не только знать, но и соблюдать и выполнять все законы нашего государства;
- осуществлять постоянный контроль над работой нижестоящих сотрудников.

Трудно переоценить роль Следственного комитета как правоохранительного органа в сфере противодействия беззаконию, ведь в его аспекты входят наиболее важные преступные деяния, такие как убийства, изнасилования, умышленное причинение вреда здоровью человека, которое закончилось летальным исходом, похищение человека, преступные деяния, которые совершаются лицами с особым правовым статусом, налоговые преступления. Помимо этого, сотрудник Следственного комитета должен обладать отличными знаниями законодательной базы, иметь широкий кругозор, свободно владеть юридическим языком и отличаться высокой стрессоустойчивостью.

Для лучшего осознания значимости Следственного комитета РФ в Иркутской области в системе правоохранительных органов необходимо обратиться к истории создания Следственного комитета на территории России¹.

Впервые в России идея создания следственного ведомства, организационно и функционально независимого от иных органов государственной власти, была реализована Петром I в ходе судебной реформы, одним из направлений которой стало разделение уголовного процесса на стадии предварительного расследования и судебного разбирательства. О дальнейшем становлении развития следственных органов на территории Российского государства свидетельствуют преобразования начал, заложенных Петром I.

В XVIII в. были учреждены первые специализированные следственные органы России – «майорские» следственные канцелярии. К подследственности этих органов были отнесены дела о наиболее опасных деяниях, посягающих на основы государственности, в первую очередь о преступлениях коррупционной направленности, совершаемых высокопоставленными должностными лицами органов государственной власти (взяточничество, казнокрадство, служебные подлоги, мошенничество).

При Петре I впервые была сформирована концепция вневедомственного предварительного следствия. В соответствии с ней следственный аппарат рассматривался как правоохранительное ведомство, специализи-

¹ Багмет А. М. Об устранении двоевластия в уголовном преследовании // Российская юстиция. 2013. № 12. С. 3.

рующееся исключительно на расследовании наиболее опасных преступлений, посягающих на интересы государства, и наделенное в связи с этим широкими процессуальными полномочиями, самостоятельностью и организационной независимостью от других органов государственной власти.

После смерти Петра Великого на протяжении второй четверти XVIII – начала XIX в. происходила деформация заложенных им основ модели независимого вневедомственного следствия. В XIX в. было принято решение вывести следственные органы из состава полиции и передать их в организационную структуру судов. В 44 губерниях Российской империи были введены 993 должности судебных следователей¹.

Этот этап развития института предварительного следствия связывается с зарождением так называемой судебной модели организации следственного аппарата в России.

В рамках названной модели следственная служба развивалась вплоть до Октябрьской революции 1917 г., когда на основании декрета от 24 ноября 1917 г. № 1 «О суде» институт судебных следователей был упразднен. В период зарождения и становления Советского государства юстиция в целом являлась одним из инструментов классовой борьбы и средством утверждения воли господствующего класса. В свете названной идеологии следственные подразделения стали создаваться практически при всех правоохранительных органах, в том числе судебных.

Названные нововведения создали благоприятные условия для эффективной борьбы с коррупцией, в том числе в высших органах представительной и исполнительной власти, что ранее представлялось затруднительным в связи с обусловленностью назначения руководителя следственного ведомства по согласованию с названными государственными органами и подотчетностью им.

В настоящее время Следственный комитет РФ не входит ни в одну структуру какого-либо органа государственной власти, ни в какую-либо из ветвей государственной власти. По сути, реализуемая им следственная власть является продолжением президентской власти и может рассматриваться как элемент сдержек и противовесов в системе разделения властей.

Несмотря на относительную «молодость», деятельность и дальнейшее развитие вновь созданного следственного ведомства будут строиться на принципах уважения и преемственности глубоких исторических традиций российского следствия, основы которого были заложены еще Петром I и которые в новых условиях работы будут последовательно развиваться.

Стоит отметить, что свой вклад в развитие Следственного комитета как отдельного органа внесло вхождение Следственного комитета в аппарат Прокуратуры РФ. Такие преобразования привели к тому, что про-

¹ Багмет А. М. Об устранении двоевластия ... С. 3–4.

куратура лишилась выполнения одной из незыблемых функций – расследования преступлений. С помощью таких нововведений расследование дел значительно улучшилось. Таким образом было заложено становление организации Следственного комитета РФ.

Создать отдельное следственное ведомство для расследования преступлений собирались еще в советское время: в конце 1980-х гг. более 90 % дел расследовала милиция, а самые важные – прокуратура, но во время перестройки все силовые структуры подвергались ожесточенной критике. В 1990-м I съезд народных депутатов СССР поручил разработать проект создания союзного следственного комитета, а два года спустя уже российский парламент (Верховный Совет) принял в первом чтении законопроект «О Следственном комитете Российской Федерации». Впрочем, после событий октября 1993-го он был отложен – по всей вероятности, президент Борис Ельцин, конфликтовавший с Верховным Советом, не посчитал нужным подчиняться его решениям и учреждать новый орган, учитывая, что в ситуации конституционного кризиса силовики остались ему верны. На сайте СК то, что на создание ведомства ушло больше десяти лет, сейчас объясняется «нестабильной политической ситуацией в стране»¹.

Создание Следственного комитета Иркутской области произошло со значительным отставанием от внедрения следственных органов в другие субъекты РФ. На то имелись свои основания, которые невозможно отвергать. Одной из причин такого значительного отставания является в первую очередь территориальная отдаленность от центральных территорий России, что усложняет процесс взаимодействия субъектов РФ. К тому же стоит отметить, что в более ранний период исполнительная власть того времени в Иркутской области была не готова к таким нововведениям. К тому же невысокий уровень численности населения в Иркутской области указывал на то, что введение территориального субъекта на данной территории не является острой необходимостью.

Таким образом, только 7 сентября 2007 г. было создано Следственное управление Следственного комитета при прокуратуре РФ по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу, которое 1 января 2008 г. в связи с объединением Иркутской области и УОБАО, созданием единого субъекта РФ, преобразовано в Следственное управление Следственного комитета при прокуратуре РФ по Иркутской области².

¹ Россия стальная: история Следственного комитета. URL: <https://meduza.io/feature/2016/07/26/rossiya-stalnaya-kratkaya-istoriya-sledstvennogo-komiteta> (дата обращения: 21.05.2021).

² История Следственного управления. URL: irk.sledcom.ru...sozdaniya_sledstvennogo_upravle (дата обращения: 21.05.2021).

Следственный комитет при прокуратуре РФ существовал в период с 7 сентября 2007 г. по 15 января 2011 г. Данный орган обеспечивал в пределах своих полномочий исполнение законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве. Создание Следственного комитета при прокуратуре России было вызвано реформой в сфере исполнительной власти, основным аспектом которой было расширение круга правоохранительных органов, осуществляющих свою деятельность в отношении уголовного судопроизводства. Благодаря созданию Следственного комитета при прокуратуре количество раскрытых преступлений значительно увеличилось.

15 января 2011 г. приказом Следственного комитета РФ № 62-кш создано Следственное управление Следственного комитета РФ по Иркутской области как отдельной ветви структуры Следственного комитета РФ¹. Причина отделения Следственного комитета от органов прокуратуры заключалась в необходимости упорядочения уголовного судопроизводства. Такие изменения позволили уделить большее внимание как расследованию преступлений, так и надзору со стороны прокуратуры.

В связи с реорганизацией органов прокуратуры РФ и созданием самостоятельного федерального государственного органа, осуществляющего полномочия в сфере уголовного судопроизводства, 7 сентября 2007 г. создано Следственное управление Следственного комитета при прокуратуре РФ по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу, руководителем которого назначена старший советник юстиции А. И. Никонова².

Для создания полного представления о тенденциях изменения рассмотрим динамику смены руководителей Следственного комитета РФ на территории Иркутской области. А. И. Никонова в 1984 г. окончила юридический факультет Иркутского государственного университета. Начала трудовую деятельность в органах прокуратуры Иркутской области 27 июля 1981 г. старшим инспектором по кадрам. С 28 июня 1982 г. вся ее последующая работа связана со следствием, сначала работала стажером следователя прокуратуры Ленинского района г. Иркутска, в дальнейшем – старшим следователем прокуратуры г. Иркутска, старшим помощником прокурора г. Иркутска, заместителем прокурора г. Иркутска. 9 марта 2000 г. назначена начальником отдела по расследованию особо важных дел – заместителем прокурора г. Иркутска, 25 сентября 2006 г. – заместителем прокурора Иркутской области. С 7 сентября 2007 – руководитель Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Иркутской области³.

¹ История Следственного управления.

² Там же.

³ История // Следственный комитет Российской Федерации : офиц. сайт. URL: https://sledcom.ru/sk_russia/calendar (дата обращения: 21.05.2021).

С 31 мая 2011 г. коллектив Следственного управления Следственного комитета РФ по Иркутской области возглавил полковник юстиции Ю. В. Дин, назначенный на должность Указом Президента РФ 22 мая 2011 г. Ю. В. Дин в 1992 г. окончил юридический факультет. Трудовую деятельность в органах прокуратуры начал в 1992 г. помощником Прохладненского межрайонного прокурора Кабардино-Балкарской Республики. После образования Следственного комитета при прокуратуре РФ с 7 сентября 2007 г. исполнял обязанности первого заместителя руководителя Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Свердловской области¹.

27 июня 2013 г. Указом Президента РФ № 577 руководителем Следственного управления Следственного комитета РФ по Иркутской области назначен генерал-майор юстиции А. Ю. Бунёв, который до этого возглавлял Следственное управление Следственного комитета РФ по Кемеровской области. Бунёв в связи с созданием Следственного комитета при прокуратуре РФ 7 сентября 2007 г. нес службу в должности первого заместителя руководителя следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Красноярскому краю. С 14 июля 2011 г. работал заместителем руководителя Следственного управления Следственного комитета РФ по Кемеровской области, 17 декабря 2011 г. Указом Президента РФ от № 1654 назначен его руководителем. Награжден нагрудными знаками «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» и «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации»².

4 августа 2020 г. приказом председателя Следственного комитета РФ № 456-кт исполняющим обязанности руководителя Следственного управления назначен полковник юстиции Д. С. Вастьянов. До этого он был первым заместителем руководителя Следственного управления СК России по Иркутской области. Д. С. Вастьянов родился в 1981 г. в г. Красноярске. Окончил юридический факультет Красноярского государственного аграрного университета и был принят на службу в органы прокуратуры. Работал в должностях помощника прокурора, следователя, старшего следователя. В сентябре 2007 г. назначен на должность заместителя руководителя отдела по расследованию убийств и бандитизма Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Красноярскому краю, а в декабре 2008 г. переведен на должность руководителя отдела по расследованию особо важных уголовных дел Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Красноярскому краю. В сентябре 2013 г. был назначен на должность заместителя руководителя Следственного управления Следственного коми-

¹ История ...

² Там же.

тета РФ по Иркутской области¹. В апреле 2014 г. указом Президента РФ был назначен на должность первого заместителя руководителя Следственного управления Следственного комитета РФ по Иркутской области.

Такой динамичный уровень смены кадров в Следственном комитете по Иркутской области указывает на постоянную работу над личным составом с целью улучшения деятельности Следственного управления СК России. Стоит отметить, что руководящие посты, согласно вышеизложенной информации, занимают люди с большим багажом знаний и опыта, что позволяет судить о личном составе как о сотрудниках с высоким уровнем профессионализма. При выборе кандидатов на занимаемую должность учитываются не только знания, которыми обладает тот или иной сотрудник, но и его умение взаимодействовать с коллективом, желание повышать уровень раскрываемости преступлений, которые относятся к ведению Следственного комитета.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» председатель Следственного комитета РФ назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ без одобрения органом законодательной власти, как это было ранее. Председатель Следственного комитета РФ ежегодно представляет Президенту РФ доклад о реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, состоянии следственной деятельности и проделанной работе по повышению ее эффективности. Названные нововведения создали благоприятные условия для эффективной борьбы с коррупцией, в том числе в высших органах представительной и исполнительной власти, что ранее представлялось затруднительным в связи с обусловленностью назначения руководителя следственного ведомства по согласованию с названными государственными органами и подотчетностью им.

Несмотря на относительную «молодость», деятельность и дальнейшее развитие вновь созданного следственного ведомства строились на принципах уважения и преемственности глубоких исторических традиций российского следствия, основы которого были заложены еще Петром I и которые в новых условиях работы будут последовательно развиваться. Основной задачей следственных органов Следственного комитета России является проведение проверок сообщений о преступлении и расследование преступлений, отнесенных к подследственности следователей Следственного комитета России.

Исходя из требований, поставленных перед Следственным управлением Следственного комитета России по Иркутской области, стоит отметить высокий уровень профессионализма как руководителей, так и работников данного органа. С помощью качественной расстановки сил и

¹ История ...

распределения целей Следственный комитет по Иркутской области ежегодно расследует большое количество уголовных дел, отстаивая при этом принципы законности и справедливости.

Работа, проделанная Следственным комитетом по Иркутской области, является достойным результатом за столь короткий срок с момента создания Следственного комитета как обособленного правоохранительного органа. Отделение следствия от подведомственности прокуратуры действительно позволило акцентировать внимание на проведении уголовного судопроизводства, что возможно отследить с помощью статистики по раскрытию дел Следственным комитетом по Иркутской области.

При анализе работы Следственного комитета по Иркутской области стоит сделать акцент на том, что данный орган является достаточно молодым, вследствие чего отчасти был затруднен поиск Следственным комитетом информации об истории зарождения следствия на территории Иркутской области. При этом данный орган осуществляет активную деятельность по созданию общения с гражданами. Такое взаимодействие происходит с помощью сети Интернет, а именно сайта <https://irk.sledcom.ru/>. На данном портале имеется информация о раскрываемых преступлениях, лицах, находящихся в розыске, о службе в данной системе, а также о следственном управлении. Также связь со Следственным комитетом по Иркутской области возможно поддерживать через крупные социальные сети, например «ВКонтакте», что способствует выявлению и раскрытию преступлений.

Также стоит отметить, что Следственный комитет по Иркутской области заинтересован в правовом воспитании молодежи. Так, происходит обучение подрастающего поколения в Иркутском кадетском корпусе им. П. А. Скороходова.

Анализируя вышесказанное, стоит сделать вывод о значимости Следственного комитета на территории Иркутской области, а также о том, что формирование истории Следственного комитета как отдельного органа только начинается.

Система Следственного комитета

В систему Следственного комитета (СК) входят (рис. 4.1): центральный аппарат СК; главные следственные управления и следственные управления СК по субъектам РФ (в том числе их подразделения по административным округам) и приравненные к ним специализированные (в том числе военные) следственные управления и следственные отделы Следственного комитета; 3) межрайонные следственные отделы, следственные отделы и следственные отделения СК по районам, городам и приравненные к ним, включая специализированные (в том числе военные), следственные подразделения СК; 4) криминалистические подразделе-

ления СК (главное управление, управления и отделы по федеральным округам, управления и отделы по субъектам РФ).

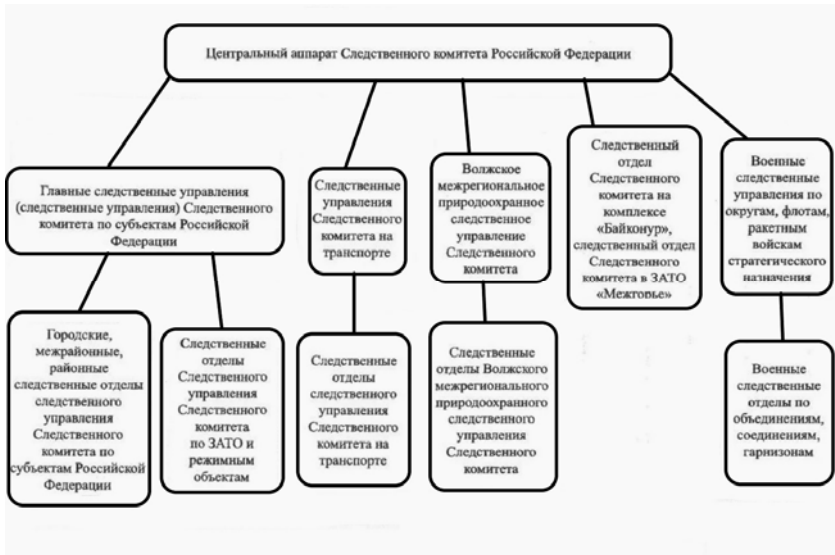


Рис. 4.1. Система Следственного комитета

В центральном аппарате Следственного комитета созданы подразделения: главные управления и управления (в том числе управления в составе главных управлений); отделы (в том числе в составе главных управлений и управлений); отделения (в том числе в составе главных управлений, управлений и отделов).

В аппаратах главных следственных управлений и следственных управлений Следственного комитета по субъектам РФ и приравненных к ним специализированных (в том числе военных) следственных управлений СК создаются подразделения: управления, отделы и отделения.

В систему Следственного комитета также входят: учреждения СК (судебно-экспертное учреждение, научные, образовательные, санаторно-курортные, физкультурно-спортивные организации, организации культуры, редакции электронных и печатных изданий, типографии, а также создаваемые для обеспечения деятельности СК организации, являющиеся юридическими лицами); ревизионные и информационные подразделения, подразделения физической защиты, создаваемые для обеспечения безопасности сотрудников СК иные подразделения, создаваемые в установленном порядке председателем СК.

В Следственном комитете учреждаются должности руководителей следственных органов, их первых заместителей, заместителей, помощников, старших помощников и помощников по особым поручениям, следователей, старших следователей, следователей по особо важным делам, старших следователей по особо важным делам, старших следователей по особо важным делам при председателе СК РФ, следователей-криминалистов, старших следователей-криминалистов, инспекторов, старших инспекторов, экспертов, старших экспертов, ревизоров, старших ревизоров, специалистов, старших специалистов, помощников следователя (следователя-криминалиста) и другие должности.

Цели и задачи деятельности Следственного комитета

Основной установленной законодателем целью СК РФ является исполнение законодательства об уголовном судопроизводстве. Основными задачами Следственного комитета являются: оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством РФ; обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования и судебной экспертизы, а также защита прав и свобод человека и гражданина; осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов СК и их должностных лиц; организация и производство в судебно-экспертном учреждении СК судебных экспертиз, назначенных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации; организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств; осуществление в пределах своих полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства; разработка мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве; совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности; определение порядка формирования и предоставления статистических отчетов и отчетности о деятельности следственных органов и учреждений СК, процессуальном контроле.

Полномочия Следственного комитета

Следственный комитет имеет следующие полномочия: осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации проверку содержащихся в заявлениях и иных обращениях сообщений о преступлениях, производство предварительного расследования по уголовным де-

лам, процессуальный контроль, криминалистическую, судебно-экспертную и ревизионную деятельность, а также проверку деятельности следственных органов и учреждений СК; обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по ее совершенствованию; разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту РФ и в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, а также подготавливает другие документы, по которым требуется решение Президента РФ или Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности; принимает участие в проведении по поручению Президента РФ и Правительства РФ правовой экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающихся сферы деятельности СК; принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ; взаимодействует с компетентными органами иностранных государств, заключает соглашения, сотрудничает с международными организациями в соответствии с международными договорами и участвует в разработке международных договоров Российской Федерации в установленной сфере деятельности; образует координативные, совещательные, консультативные и экспертные советы (комиссии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности; осуществляет взаимодействие со средствами массовой информации в целях информирования общественности о деятельности СК; организует прием граждан, обеспечивает своевременное и в полном объеме рассмотрение обращений, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок; учреждает в соответствии с законодательством Российской Федерации печатные и электронные издания для опубликования нормативных правовых актов СК, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности; обеспечивает внедрение в деятельность СК достижений науки, техники и положительного опыта, а также развитие систем связи и автоматизированного управления в системе СК; участвует в обеспечении исполнения гражданами воинской обязанности, осуществляет полномочия по организации воинского учета сотрудников СК; организует и осуществляет в установленном порядке защиту в судах интересов СК; осуществляет кадровое обеспечение центрального аппарата, следственных органов и учреждений СК, организует дополнительное профессиональ-

ное образование кадров; обеспечивает в соответствии с международными договорами Российской Федерации подготовку кадров для следственных органов иностранных государств; организует подготовку кадров в интересах обеспечения законности и правопорядка путем реализации основных и дополнительных профессиональных образовательных программ и основных программ профессионального обучения в федеральных государственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении СК; устанавливает порядок и условия приема в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и находящиеся в ведении СК, в том числе перечень дополнительных вступительных испытаний при приеме в указанные организации; устанавливает порядок отчисления из федеральных государственных организаций, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении СК, порядок восстановления в таких организациях, а также порядок перевода обучающихся из одной федеральной государственной организации, осуществляющей образовательную деятельность и находящейся в ведении СК, в другую такую организацию; определяет перечень информации о деятельности федеральных государственных организаций, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении СК, для размещения в открытых информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте СК в сети Интернет, а также порядок размещения этой информации; устанавливает образцы и описание форменной одежды обучающихся в находящихся в ведении СК федеральных государственных образовательных организациях, реализующих образовательные программы по специальностям и направлениям подготовки в области обеспечения законности и правопорядка, а также обучающихся в федеральных государственных общеобразовательных и профессиональных образовательных организациях, реализующих дополнительные общеобразовательные программы, имеющие целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе; устанавливает правила ношения форменной одежды и знаки различия; определяет нормы и порядок обеспечения форменной одеждой и иным вещевым имуществом (обмундированием) обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях, находящихся в ведении СК; устанавливает порядок организации и осуществления образовательной деятельности по основным профессиональным образовательным программам, реализуемым в интересах обеспечения законности и правопорядка в федеральных государственных образовательных организациях, находящихся в ведении СК, особенности организации и осуществления образовательной, методической и научной (научно-исследовательской) деятельности в области подготовки кадров в интересах обеспечения законности и правопорядка,

а также особенности деятельности федеральных государственных организаций, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении СК; устанавливает квоту целевого приема в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования и находящиеся в ведении СК, для получения высшего образования в объеме установленных на очередной год контрольных цифр приема граждан на обучение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета по каждому уровню высшего образования, каждой специальности и каждому направлению подготовки; устанавливает порядок и сроки проведения аттестации руководителей и кандидатов на должности руководителей федеральных государственных образовательных организаций, находящихся в ведении СК; учреждает именные стипендии для обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях, находящихся в ведении СК, определяет размеры и условия выплаты таких стипендий; устанавливает квалификационные требования к специальной профессиональной подготовке выпускников федеральных государственных организаций, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении СК; разрабатывает и утверждает примерные основные программы профессионального обучения, примерные дополнительные профессиональные программы в области обеспечения законности и правопорядка, по которым осуществляется профессиональное обучение или дополнительное профессиональное образование в интересах СК; устанавливает особенности реализации прав в сфере образования обучающихся, педагогических работников, замещающих должности федеральной государственной службы, в том числе военной службы, в федеральных государственных образовательных организациях, находящихся в ведении СК; осуществляет нормативно-правовое регулирование и организационное обеспечение деятельности судебно-экспертного учреждения СК, организует научно-методическое обеспечение его деятельности; разрабатывает и осуществляет лечебно-профилактические, оздоровительные и реабилитационные мероприятия, направленные на охрану и укрепление здоровья сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих, работников и пенсионеров СК, членов их семей, а также родителей, супругов и несовершеннолетних детей погибших (умерших) сотрудников СК, организует медицинское и санаторно-курортное обеспечение названных лиц; разрабатывает и реализует меры правовой и социальной защиты сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих, работников и пенсионеров СК, членов их семей, а также родителей, супругов и несовершеннолетних детей погибших (умерших) сотрудников СК; обеспечивает в системе СК собственную безопасность, физическую защиту сотрудников СК, а также защиту

сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну; представляет в установленном порядке в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета; является субъектом бюджетного планирования и осуществляет функции главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета; осуществляет материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности следственных органов и учреждений СК; осуществляет функции государственного заказчика при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе функции государственного заказчика по строительству, реконструкции, капитальному и текущему ремонту объектов СК, а также по жилищному строительству; устанавливает требования к организации делопроизводства и архивного дела в СК, осуществляет работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов СК; организует и обеспечивает мобилизационную подготовку и мобилизацию, а также проведение мероприятий гражданской обороны в системе СК, повышение устойчивости работы следственных органов и учреждений СК в условиях военного времени, при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время и при введении чрезвычайного положения; организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации назначение, перерасчет размера и выплату пенсий, пособий и компенсаций сотрудникам СК и членам их семей, а также прекращение указанных выплат; осуществляет управление и распоряжение жилищным фондом, закрепленным на праве оперативного управления за СК, в соответствии с его назначением; ведет учет сотрудников СК, нуждающихся в жилых помещениях; осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности.

Следственный комитет имеет следующие права: запрашивать и получать в установленном порядке на безвозмездной основе документы, материалы и информацию, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности; привлекать в установленном порядке для выработки решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов, в том числе на договорной основе; участвовать в формировании федеральных учетов, баз данных криминалистической, статистической и иной информации и вести их, а также пользоваться в установленном порядке федеральными учетами, базами данных в этой области федеральных органов исполнительной власти; создавать и использовать информационные системы и базы данных в установленной сфере деятельности, вести криминалистические учеты.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ТАМОЖЕННАЯ СЛУЖБА И СЛУЖБА БЕЗОПАСНОСТИ

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ТАМОЖЕННАЯ СЛУЖБА

Федеральная таможенная служба (ФТС России) – федеральный орган исполнительной власти России, осуществляющий контроль и надзор в области таможенного дела. Также имеет широкие функции в области валютного контроля, защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, международного транспортного и санитарного надзора¹.

Функции и полномочия таможенных органов определены международными договорами (правом ЕАЭС), таможенным законодательством, валютным законодательством, уголовным законодательством (УПК РФ), административным законодательством (КоАП РФ) и другими видами законодательства.

Так, согласно Положению о Федеральной таможенной службе таможенные органы: проводят таможенный контроль; взимают таможенные пошлины, налоги; ведут таможенную статистику внешней торговли, статистику взаимной торговли с государствами – членами ЕАЭС; обеспечивают соблюдение запретов и ограничений в отношении ввозимых и вывозимых товаров; защищают права на объекты интеллектуальной собственности; обеспечивают соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу; выявляют и пресекают административные правонарушения и преступления (нарушения таможенных правил, незаконный оборот объектов интеллектуальной собственности, наркотических средств, психотропных веществ, оружия и боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов); осуществляют контроль за валютными операциями, противодействуют легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Кроме того, таможенные органы: содействуют развитию внешней торговли, экспортного и транзитного потенциала России, защищают интересы отечественных товаропроизводителей; содействуют осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животных и растений, охране окружающей природной среды, защите интересов потребителей товаров, ввозимых в Российскую Федерацию; оказывают содействие участникам внешнеэкономической деятельности в реализации

¹ Федеральная таможенная служба. URL: ru.wikipedia.org>Федеральная таможенная служба. (дата обращения: 20.05.2021).

ими своих прав; обеспечивают выполнение международных обязательств России в сфере таможенного дела, осуществляют сотрудничество с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями; обеспечивают доступ к информации по вопросам таможенного дела; проводят научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки¹.

Иными правовыми актами определены ряд функций и полномочий (проведение административного расследования, проведение дознания по уголовным делам, оперативно-разыскная деятельность, транспортный контроль, санитарно-карантинный контроль, карантинный фитосанитарный контроль, государственный ветеринарный надзор и др.)².

Структура ФТС России

Центральный аппарат Федеральной таможенной службы включает главные управления (организационно-инспекторское управление; организации таможенного оформления и таможенного контроля; федеральных таможенных доходов и тарифного регулирования; таможенного контроля после выпуска товаров; информационных технологий; по борьбе с контрабандой и др.) и управления (торговых ограничений, валютного и экспортного контроля; таможенных расследований и дознания; правовое; аналитическое; государственной службы и кадров; по связям с общественностью; по противодействию коррупции; таможенного сотрудничества; медицинское; товарной номенклатуры и др.)³.

ФТС России подчинены *региональные таможенные управления* (территориальные и специализированные) и *таможни непосредственного подчинения*. В ее структуре: восемь территориальных региональных таможенных управлений (РТУ), сфера деятельности которых совпадает с одноименным федеральным округом: Дальневосточное таможенное управление, Приволжское таможенное управление, Северо-Западное таможенное управление, Северо-Кавказское таможенное управление, Сибирское таможенное управление, Уральское таможенное управление, Центральное таможенное управление, Южное таможенное управление. Им подчинены таможни, в состав которых входят таможенные посты; специализированные таможенные управления осуществляют деятельность на всей территории Российской Федерации: Центральное информационно-техническое таможенное управление, Центральное экспертно-криминалистическое таможенное управление, Региональное таможенное управление радиоэлектронной безопасности объектов таможенной ин-

¹ Федеральная таможенная служба.

² Там же.

³ Там же.

фраструктуры; таможи, непосредственно подчиненные ФТС России, можно разделить на авиационные (Внуковская таможня, Домодедовская таможня, Шереметьевская таможня), специализированные (Центральная акцизная таможня, Центральная энергетическая таможня), территориальные (Калининградская областная таможня, Московская областная таможня), обеспечивающие (Центральная базовая таможня, Центральная таможня, Кинологический центр ФТС России).

В рамках осуществления международного таможенного сотрудничества ФТС России имеет представительства и представителей в 22 странах мира.

ФТС России имеет в ведении Российскую таможенную академию, имеющую филиалы во Владивостоке, Ростове-на-Дону и Санкт-Петербурге, а также ряд иных подведомственных организаций.

История российской таможни начинается с конца X в., с первых упоминаний о торговых пошлинах, которыми были обложены в Древнерусском государстве предметы потребления на пути их следования от производителя к потребителю. Самая древняя из них – *мыт*, или *мыто*, – упоминалась в Русской правде Ярослава Мудрого (XI в.). Она взималась с купцов, проезжающих с товаром по сухопутным и водным путям сообщения. Происходил сбор пошлины на заставах «мытниками» или «мытчиками». Сборщики мыта – предшественники таможенников, а заставы – таможен¹.

В середине XIII в. монголо-татары вводят свою пошлину – тамгу. Тамга (тюрк.) означает знак собственности, клеймо или печать. Поначалу тамга бралась, когда при продаже требовалось приложение клейма (печати) князя или наместника. Постепенно тамга превратилась в одну из наиболее доходных пошлин, взимаемых со стоимости товара. Со временем название ее перешло на все сборы, получившие наименование таможенных, и на место их сбора, таможню.

В середине XVII в., в царствование Алексея Михайловича, были приняты Торговый устав (25 октября 1653 г.), Уставная таможенная грамота (1654 г.) и Новоторговый устав (1667 г.). Эти документы стали началом реформ в российской таможенной системе, в то время самой запутанной и архаичной.

После Октябрьской революции 1917 г. в Советской России была объявлена государственная монополия внешней торговли. Таможенная служба перешла под контроль созданного в 1918 г. Главного управления таможенного контроля Народного комиссариата (наркомата) торговли и промышленности. В 1920 г. ведомство было преобразовано в Наркомат

¹ Федеральная таможенная служба.

внешней торговли. С 1946 по 1988 г. входило в систему Министерства внешней торговли СССР.

12 февраля 1986 г. впервые в отечественной истории было создано самостоятельное таможенное ведомство – Главное управление государственного таможенного контроля при Совете министров СССР. В 1986–1989 гг. его возглавлял Владимир Базовский.

25 октября 1991 г. был образован Государственный таможенный комитет РСФСР (с 25 декабря 1991 г. – РФ), который функционировал вплоть до 2004 г. Пост его руководителя в 1991–1998 гг. занимал Анатолий Круглов. В 1994 г. за комитетом была закреплена функция федерального органа исполнительной власти, осуществляющего непосредственное руководство таможенным делом в России.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Государственный таможенный комитет РФ преобразован в Федеральную таможенную службу, а его функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности переданы Министерству экономического развития и торговли РФ¹.

15 января 2016 г. Указом Президента РФ Федеральная таможенная служба передана в подчинение Министерству финансов РФ. Ранее ФТС России была в ведении Правительства РФ (2006–2016). В 2004–2006 гг. ФТС России подчинялась Министерству экономического развития и торговли РФ, до 2004 г. ГТК подчинялся Правительству РФ напрямую².

Первая таможня в Сибири была открыта на рубеже XVI–XVII вв. в самом западном сибирском городе того времени – Верхотурье. Она контролировала провоз товаров из России в Сибирь и обратно³. По мере продвижения русской торговли на восток таможни открывались и в других сибирских городах, возникавших на освоенных сибирских территориях. В Иркутске таможня официально была открыта в 1682 г., однако фактически таможенные сборы стали поступать в казну раньше – с момента основания Иркутского острога. Их собирали служащие так называемой приказной избы – органа исполнительной власти при воеводе. Уже в 1662 г., на второй год существования Иркутска, было собрано в качестве таможенной пошлины 2,5 тыс. соболиных шкур⁴. В то время все сибирские таможни подчинялись центральному органу управления регионом –

¹ Федеральная таможенная служба ...

² Там же.

³ Синиченко В. В., Коробченко А. И. Иркутская таможня и проблемы ее функционирования во второй половине XIX в. // Известия Иркутского государственного университета. Сер. Политология. Религиоведение. 2010. № 1. С. 87–88; Синиченко В. В., Коробченко А. И. К истории формирования Иркутской таможни // Иркутский историко-экономический ежегодник. 2010. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2010. С. 210–213.

⁴ Марков Л. Н. Очерки по истории таможенной службы. Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1987. С. 157.

Сибирскому приказу в Москве. После подписания в 1689 г. Нерчинского договора, нормализовавшего отношения между новыми соседями (Россией и Китаем) и частично установившего их совместную государственную границу, быстро стала развиваться караванная торговля с Китаем, осуществляемая через Нерчинск. Из Иркутска в Китай первый торговый караван отправился в 1698 г. Путь из Иркутска в Пекин через монгольские степи был более коротким и удобным, чем путь из Нерчинска. Вскоре Иркутск стал центром русско-китайской торговли, оказавшейся очень выгодной и для купцов, и для государства. К началу XVIII в. через Иркутскую таможенную пошлину проходили почти все направляемые в Европейскую Россию китайские товары. Важную роль Иркутская таможня играла и в торговых отношениях с Монголией и даже с Бухарой. Еще в 1680-х гг. в Иркутск через Тункинскую долину прибыло несколько караванов (по 150 верблюдов каждый) бухарских купцов с различными грузами¹. Иркутская таможня в то время входила в число главных сибирских таможен, что было обусловлено географическим положением Иркутска, через который шли торговые пути в Забайкалье, Китай и Монголию.

Новый порядок сибирской внешней торговли установил Кяхтинский русско-китайский мирный договор 1727 г., в соответствии с которым вся русско-китайская торговля сосредоточивалась в Кяхте. Именно из Иркутска в Москву на Большую Московскую таможенную в начале XVIII в. поступало большинство китайских товаров. Важную роль Иркутская таможня играла и в торговых отношениях с Северной Монголией и даже с Бухарой. Еще в 1684 г. в Иркутск прибыл первый караван бухарских купцов, насчитывавший около 170 верблюдов. В XVIII в. в Китай русские купцы вывозили пушнину, а также кожу, сукно, железные изделия, пшеницу. Из Китая ввозили шелк, хлопчатобумажные ткани, фарфор, фаянс, чай².

После открытия в Кяхте новой таможни Иркутская таможня во многом сохранила свои позиции. В отдельные годы, когда пограничная торговля нарушалась, таможенные операции переносились из Кяхты в Иркутск. В системе таможенных органов Иркутская таможня занимала ведущее место. Это было обусловлено тем, что в это время Иркутск превратился во всесибирский торговый центр.

В 1792 г. Иркутская таможня была закрыта и ее деятельность прекратилась почти на 70 лет. Однако к 1800 г. в Иркутской губернии действовали Кяхтинская таможня и Цуруханская таможенная застава. После присоединения к России в 1858–1860 гг. Приамурья и Приморья требовалось поставить надежный заслон от контрабандного ввоза импортных товаров в Россию через Дальний Восток. Иркутская таможня возобно-

¹ Наумов И. В. Иркутская таможня в XVII–XVIII вв. // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2014. № 6 (89). С. 266–267.

² Марков Л. Н. Очерки по истории ... С. 5.

ла свою работу 1 октября 1861 г., после своего восстановления сразу же заняла одно из ведущих мест в России. Она получила первый класс так называемой складочной таможни, который имели лишь 10 из более чем 250 таможен страны. В XIX в. структура импорта и экспорта несколько изменилась. Место пушнины занял российский текстиль, а место шелка – китайский чай. Через Иркутскую таможню поступало в Россию 38 % чая¹. Активизация русско-китайской торговли и постепенное повышение таможенных пошлин на чай вывели Иркутскую таможню на одну из ведущих позиций среди таможен России.

Новый период в истории Иркутской таможни наступил с постройкой Транссибирской железнодорожной магистрали. Железнодорожное сообщение привело к резкому расширению объемов работы и задач таможенной службы в Иркутске².

Новая государственная власть, пришедшая к управлению страной в октябре 1917 г., отказалась от таможенной политики, проводимой в дооктябрьский период, и ликвидировала существовавшую в России систему таможенных органов. Реализация идеи государственной монополии внешней торговли по существу заблокировала широкое применение таможенно-тарифного регулирования и сделала систему таможенного контроля чисто вспомогательным инструментом регулирования внешней торговли³. В 1928 г., в связи с выносом таможенных операций на линию государственной границы, деятельность Иркутской таможни была признана нецелесообразной. Уже в начале лета 1928 г. началось постепенное свертывание работ. 12 ноября 1928 г. вышел приказ по Наркомату торговли о переводе Иркутской таможни в г. Новосибирск с переименованием ее в Новосибирскую таможню 1-го разряда. 1 января 1929 г. Иркутская таможня прекратила работу.

26 января 1950 г. в связи с ростом товарооборота приказом Министерства внешней торговли Союза СССР № 94 в Иркутске был открыт таможенный пост со штатной численностью три человека. Расположился таможенный пост в здании иркутского аэропорта, начальником таможенного поста был назначен Гайк Багдасарович Шахназаров. Приказом № 566 от 18 октября 1952 г. «Об изменении дислокации и штатов таможенных учреждений» Иркутский таможенный пост был преобразован в таможню 3-го класса⁴.

К этому времени Иркутск становится крупным транспортным узлом, воздушными воротами в страны Восточной и Юго-Восточной Азии. В 1956 г. Иркутск был связан прямыми воздушными сообщениями с Улан-

¹ Марков Л. Н. Очерки по истории ... С. 5.

² Там же.

³ Неклюдова А. В. Иркутская таможня во второй половине XIX – начале XX в. // Гуманитарные науки в Сибири. 2011. № 2. С. 86–89.

⁴ Неклюдова А. В. Иркутская таможня ... С. 88–89.

Батором и Пекином. С учетом первостепенной важности соблюдения государственной монополии внешней торговли особое место в деятельности Иркутской таможни принадлежало борьбе с контрабандой.

С начала 70-х гг. круг обязанностей таможенников расширяется: к оперативной работе в аэропорту, на почте, иностранных выставках добавилась работа по контракту с контейнерной площадкой на железной дороге. Все чаще таможенники командировались в другие города Сибири: Кемерово, Новосибирск, Усть-Илимск для таможенного оформления там иностранных выставок, багажа иностранных специалистов, артистов цирка. Особое внимание иркутские таможенники уделяли борьбе с контрабандой. Богатый опыт по борьбе с контрабандой в течение многих лет работы был накоплен сотрудниками Иркутской таможни (в настоящее время – ветеранами таможенной службы Иркутской таможни) П. А. Матешик, Г. Н. Просовецкой, Г. Г. Жилиным, В. Г. Фалалеевым, И. С. Перельгиной, А. М. Кравченко и др.¹

После распада СССР произошла реорганизация всей системы государственной власти. 25 октября 1991 г. указом Президента России был образован Государственный таможенный комитет РФ (с 1995 г. эта дата отмечается как профессиональный праздник – День таможенника Российской Федерации). В кратчайшие сроки была сформирована таможенная служба, ориентированная на развитие рыночной экономики, способная защищать экономические интересы нового Российского государства, стимулировать увеличение экспортного потенциала. Практически заново была создана законодательная и нормативно-правовая база таможенного дела. Таможенное оформление с границ государства вновь переместилось внутрь его территории, ближе к экспортерам и импортерам продукции. Сегодня российская таможенная служба в своей работе ориентируется на лучший зарубежный опыт, на принципы и нормы Всемирной торговой организации, улучшает организацию таможенного контроля и таможенного оформления, обеспечивает прозрачность своей работы. Так, если еще несколько лет назад процедура таможенного оформления была достаточно долгой (например, до 50 % импорта обрабатывалось свыше пяти дней), то теперь картина изменилась к лучшему. Приоритетным является развитие новых таможенных информационных технологий, дальнейшее совершенствование системы взимания таможенных платежей, доля которых в федеральном бюджете сейчас оценивается в 30 %. Что касается Иркутской таможни, то она тоже претерпела существенные преобразования. В начале 1990-х гг., после либерализации внешней торговли, многие предприятия и организации региона начали самостоятельно проводить экспортно-импортные операции. Руководство этих предприятий, а также

¹ Неклюдова А. В. Иркутская таможня ... С. 86–89.

главы муниципальных образований, где расположены эти предприятия, выступили с инициативой создания территориальных таможенных постов. В структуре Иркутской таможни были созданы территориальные подразделения, относящиеся к внутренним таможням, являющиеся важным звеном в структуре таможенных органов Сибирского региона и отвечающие новым потребностям экономического развития региона. В частности, были образованы Ангарский, Братский, Казачинско-Ленский, Усть-Кутский таможенные посты, а также Байкальский, Железногорский, Саянский, Чунский, Шелеховский таможенные пункты.

На начало 1990 г. численность Иркутской таможни составляла 23 чел. Зона деятельности включала в себя Омскую, Томскую, Новосибирскую, Кемеровскую области, Красноярский и Алтайский края, Тувинскую АССР, где постепенно активизировалась внешнеэкономическая деятельность предприятий. К концу 1991 г. таможенные посты в данных городах обретают статус отдельных таможен. Весной 1995 г. в Иркутской таможне вновь происходит штатная реорганизация: Братский таможенный пост преобразован в Братскую таможню, к ней отходят Казачинско-Ленский, Усть-Илимский, Усть-Кутский, Железногорский таможенные посты. После реорганизации Иркутской и Братской таможен со 2 февраля 2011 г. на территории Иркутской области таможенные операции осуществляет один таможенный орган – Иркутская таможня.

В настоящее время в структуре таможни действуют 10 таможенных постов, в том числе Иркутский таможенный пост (Центр электронного декларирования), расположенные, практически во всех крупных городах области. Регион ответственности таможенных постов – Иркутская область, а у Центра электронного декларирования – Российская Федерация.

В состав Иркутской таможни включены десятки структурных подразделений, включая несколько территориальных таможенных постов:

1. *Ангарский таможенный пост.* Создан в 1993 г. в Ангарске. Это самый крупный (по всем показателям внешнеэкономической деятельности) пост в структуре Иркутской таможни. На его долю приходится до 70 % всех денежных средств, перечисляемых Иркутской таможней в федеральный бюджет. В зону его ответственности входят г. Ангарск и Ангарский район. На данной территории расположено 350 км железнодорожных путей (с учетом подъездных) и восемь железнодорожных станций. Находящиеся здесь предприятия обладают мощнейшим промышленным потенциалом. Экспорт преобладает над импортом. Основными экспортными товарами являются продукты нефтепереработки, химические радиоактивные элементы, лес и лесоматериалы, продукты органической и неорганической химии, минеральные удобрения, черные металлы, оборудование. Среди импортируемых товаров выделяются продукты питания и товары народного потребления, промышленное оборудование, различные химические реагенты и др.

2. *Байкальский таможенный пост.* Создан в 1994 г. в Байкальске как таможенный пункт. Преобразован в таможенный пост в 2001 г. В зону его ответственности вошла территория, расположенная между железнодорожными станциями Андриановская (Иркутская область) и Выдрино (Республика Бурятия). Протяженность подведомственной территории вдоль железной дороги – около 140 км. На данной территории до 2014 г. работало ОАО «Байкальский ЦБК» – крупное промышленное предприятие, экспортирующее целлюлозную продукцию, которое и стало инициатором образования таможенного поста, помогло с помещением, мебелью и необходимой оргтехникой. В зоне ответственности поста в качестве участников внешнеэкономической деятельности (кроме БЦБК) зарегистрировано около 70 юридических лиц и 20 частных и индивидуальных предпринимателей. Главные экспортные товары на данной территории: целлюлоза (до закрытия ОАО «Байкальский ЦБК»), лом черных металлов, лес и пиломатериалы. В импорте преобладают промышленное оборудование и технологическое сырье. При этом экспорт существенно превышает импорт.

3. *Иркутский таможенный пост.* Создан в 2001 г. в результате реорганизации Иркутской таможни. При его создании на основе существовавших специализированных групп сформированы самостоятельные отделы: таможенного оформления, таможенного контроля, досмотра. Кроме того, были организованы: отделение таможенного оформления и таможенного контроля в неторговом обороте, которое занимается оформлением в упрощенном льготном порядке товаров и транспортных средств, перемещаемых физическими лицами не для коммерческих целей, центр электронного декларирования.

4. *Нижнеудинский таможенный пост.* Создан в 1993 г. в Нижнеудинске. В зону его ответственности вошли Нижнеудинский, Тулунский, Тайшетский, Чунский и Куйтунский районы. Впоследствии Куйтунский район стал подведомственной зоной Саянского таможенного поста из-за значительной удаленности Нижнеудинска от Куйтуна (около 300 км), доставлявшей неудобства хозяйствующим субъектам и сотрудникам таможенного поста. Также чтобы исключить длительные поездки и экономить время участников внешнеэкономической деятельности, располагающихся в г. Тайшете (180 км от Нижнеудинска) и поселке городского типа Чуна (270 км), было организовано оформление таможенных документов непосредственно на местах.

5. *Саянский таможенный пост.* Открылся в 1992 г. как таможенный пункт, но сразу же начал работать как полноценный таможенный пост, осуществляя оформление грузовых таможенных деклараций. В 1996 г. его преобразовали в таможенный пост. Сначала в зону его ответственности были включены города Саянск и Зима, а также Зиминский, Заларин-

ский, Балаганский и Нукутский районы, затем – Куйтунский и Черемховский районы и г. Свирск. На подведомственной территории данного поста находится крупное предприятие химической промышленности ОАО «Саянскхимпласт», а также еще 240 участников внешнеэкономической деятельности. Основными экспортными товарами данной территории являются полимерная продукция и лесопродукция. Экспорт существенно преобладает над импортом.

6. *Усольский таможенный пост.* Создан в 1995 г. в Усолье-Сибирском по инициативе крупных предприятий города и района. Сначала работал как таможенный пункт, через год (в 1996 г.) был преобразован в таможенный пост. В зону его ответственности вошли г. Усолье-Сибирское, Усольский, Черемховский, Аларский и Заларинский районы, а также 15 железнодорожных станций. Среди участников внешнеэкономической деятельности, находящихся в зоне ответственности поста, достаточно крупные предприятия: ООО «Усольехимпром», ООО «ТМ Байкал», СХ ОАО «Белореченское», ГУП «Сибсоль», ОАО «ПО “Усольмаш”» и др. В структуре экспорта преобладает продукция химической и лесной промышленности, в структуре импорта – технологическое оборудование и запасные части к нему.

7. *Шелеховский таможенный пост.* Открыт в 1994 г. в Шелехове как таможенный пункт. Через два года (в 1996 г.) реорганизован в таможенный пост. Подведомственная ему зона расположена между железнодорожными станциями Андриановская и Смоленщина. На этой территории, прилегающей к Транссибирской магистрали, находятся крупные градообразующие предприятия, экспортирующие свою продукцию в страны ближнего и дальнего зарубежья, среди которых иркутские алюминиевый и кабельный заводы. Именно эти предприятия и выступили с инициативой создания данного поста, оказали содействие в обеспечении его помещением и современным оборудованием. Основными товарами в экспорте являются алюминиевая продукция, кристаллический кремний, разнообразная кабельная продукция, лом черных металлов, древесностружечные плиты, промышленное оборудование и др. Экспорт преобладает над импортом.

8. *Таможенный пост «Аэропорт Иркутск».* Создан в 1995 г. на базе пассажирского отдела Иркутской таможни, размещенного в аэропорту Иркутска. Имеет статус международного воздушного пропускного пункта с круглосуточным режимом работы. Сотрудники пункта занимаются таможенным оформлением и таможенным контролем товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу в подведомственной зоне поста; радиационным контролем; контролем за соблюдением порядка перемещения валюты; пресечением провоза контрабанды, наркотиков, оружия, а также предметов, имеющих художественную, ис-

торическую и археологическую ценность; контролем за соблюдением порядка и правил перемещения физических лиц, а также сопровождаемого и несопровожаемого багажа через таможенную границу.

Правоохранительная деятельность Иркутской таможни направлена на борьбу с контрабандой и иными преступлениями, административными правонарушениями в сфере таможенного дела в целях защиты безопасности страны и общественного порядка. Данные задачи решаются в тесном взаимодействии с органами прокуратуры, ФСБ России, полицией, Следственным комитетом, налоговыми и иными контролирующими и государственными органами.

Уголовные преступления

Всего за январь – июнь 2020 г. Иркутской таможней было возбуждено 13 уголовных дел, связанных с контрабандой лесоматериалов и сильнодействующих веществ, а также невозвращением из-за рубежа денежных средств за поставленный товар. Размер не возвращенных из-за границы средств за поставленный товар по возбужденным уголовным делам составил 221,4 млн руб.; стоимость незаконно перемещенных стратегически важных товаров (леса) – 201,8 млн руб. По результатам работы отдела по борьбе с контрабандой наркотиков Иркутской таможни в рамках двух уголовных дел, возбужденных по факту контрабандного ввоза сильнодействующих веществ с использованием международных почтовых отправлений из Казахстана в адрес жительниц городов Братска и Нижнеудинска Иркутской области, было изъято около 3,6 кг сильнодействующих веществ.

Административные правонарушения

В первом полугодии 2020 г. Иркутской таможней было возбуждено 923 дела об административных правонарушениях (АП). Дела об АП в большинстве случаев возбуждались в отношении юридических лиц – 624 дела; в отношении индивидуальных предпринимателей было возбуждено 47 дел; в отношении руководителей фирм и организаций – 181 дело; в отношении физических лиц – 71 дело. 477 дел об АП были возбуждены по фактам недекларирования лесоматериалов, что составило 52 % от общего числа возбужденных дел об АП. По фактам нарушений валютного законодательства РФ было возбуждено 95 дел об административных правонарушениях, общая сумма правонарушений составила 581,8 млн руб. Выявлялись и иные правонарушения, в частности, 75 дел об АП возбуждены за непредставление или несвоевременное представление в таможенный орган статистической формы учета перемещения товаров; 41 дело об АП – за неуплату административного штрафа в установленный срок.

Всего по рассмотренным делам об АП было наложено административных штрафов на общую сумму более 430 млн руб.

Применение служебных собак Иркутской таможни

В течение первого полугодия 2020 г. при осуществлении таможенного контроля и в рамках оперативно-разыскных мероприятий (ОРМ) применялись служебные собаки Иркутской таможни. В настоящее время в штате таможни 10 собак различных пород (спаниели, золотистые ретриверы, лабрадоры, немецкие и бельгийские овчарки). Всего кинологи Иркутской таможни за январь – июнь данного года приняли участие в 815 поисковых мероприятиях. Мероприятия проводились в том числе в рамках взаимодействия с иными правоохранительными органами: совместно с УФСБ по Иркутской области проведено 19 мероприятий; с органами МВД – 5. Всего в первом полугодии данного года с применением служебных собак Иркутской таможни было выявлено более 16 кг насвая, а также более 6 кг наркотических средств¹.

В результате реформирования системы таможенных органов Федеральной таможенной службой, направленного на цифровизацию таможенной сферы, Иркутская таможня получает новый статус и становится таможней фактического контроля. К концу 2020 г. в России практически весь объем декларирования товаров был консолидирован в созданных электронных таможнях и 16 центрах электронного декларирования товаров. Остальные российские таможенные органы уполномочены на фактический контроль товаров. Это позволит сократить сроки проведения таможенных процедур без потери качества работы.

В Сибири декларирование осуществляется в Сибирской электронной таможне в Красноярске. Иркутская таможня как таможня фактического контроля уполномочена на совершение таможенных операций, не связанных с электронным декларированием товаров: проведение таможенного досмотра и осмотра товаров, транспортных средств и международных почтовых отправлений; открытие и завершение процедуры таможенного транзита; контроль за деятельностью в местах временного хранения товаров. За таможней фактического контроля также сохранится декларирование отдельных категорий товаров, связанных с применением бумажной формы декларирования или особенностью контроля в отношении отдельных таможенных процедур.

Исполняющий обязанности начальника Иркутской таможни Андрей Новосельцев поясняет: «Особое внимание нами, в текущем году в новом статусе, по-прежнему будет уделено таможенному контролю экспортиру-

¹ Иркутская область в XXI веке: проблемы и ресурсы развития / А. П. Киреенко, С. В. Чупров, Л. В. Санина [и др.]. Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. 422 с.; Федеральная таможенная служба; Итоги правоохранительной работы Иркутской таможни за ... URL: alta.ru/sfo_news/75309/ (дата обращения: 20.05.2021).

емого леса и лесоматериалов, а также пресечению и выявлению незаконного ввоза контрафактной продукции, санкционных товаров, наркотических веществ и прочее. Кроме того, переход в таможенную фактического контроля потребует еще большей активизации работы на этапе таможенного контроля после выпуска товаров, с этой целью в штате таможенной службы созданы специализированные подразделения, объединенные в единую службу, направленные в том числе на выбор объектов контроля, проверку деятельности лиц, реализацию решений и взыскания задолженностей»¹.

Иркутская таможня по-прежнему занимает позицию открытости и готовности к диалогу с деловыми кругами региона, тесному взаимодействию с государственными, правоохранительными и контролирующими органами. Организация работы Иркутской таможни в рамках проводимого ФТС России масштабного реформирования системы таможенных органов претерпела ряд серьезных изменений поэтапно. Так, таможенные посты Иркутской таможни стали постами фактического контроля:

- Иркутский таможенный пост и таможенный пост «Аэропорт Иркутск» – с 1 октября 2019 г.;
- Усть-Илимский, Усольский и Саянский таможенные посты – с 1 апреля 2020 г.;
- Ангарский и Братский таможенные посты – с 1 июля 2020 г.;
- Нижнеудинский и Усть-Кутский таможенные посты – с 3 ноября 2020 г.

Иркутский таможенный пост (Центр электронного декларирования) прекратил оформление деклараций на товары с 16 декабря 2020 г.²

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА БЕЗОПАСНОСТИ

Одним из первых органов государственной безопасности советской власти в Иркутской губернии стала революционно-следственная комиссия (РСК), созданная в ноябре 1917 г. при Иркутском временном военно-революционном комитете Центрального исполнительного комитета Советов Сибири. Она стала предшественницей Сибирской чрезвычайной комиссии. На РСК возлагались задачи по выявлению возможных вооруженных выступлений против Советов в Иркутске и его окрестностях³. Так, например, силами РСК 24 ноября (7 декабря) 1917 г. были произведены обыски в штабе

¹ О новом статусе Иркутской таможни. URL: CustomsOnline...customsonline.ru/5747-o...irkutskoj-tamozhni.html (дата обращения: 20.05.2021).

² Там же.

³ Наумов И. В. Зарождение и первые шаги советских органов госбезопасности в Иркутской губернии в 1917–1918 годах // Земля Иркутская. 2008. № 35. С. 70–71.

Иркутского военного округа и арестован ряд заговорщиков, планировавших вооруженное восстание в Иркутске против большевиков.

Свою деятельность РСК строила по образцу Петроградской комиссии ВРК по борьбе с контрреволюцией. В основу ее работы были положены директивные документы ВЦИК, а также непосредственные указания Центросибири и ее Военно-революционного комитета. Для усиления борьбы с контрреволюцией параллельно с РСК функции по выявлению возможных вооруженных выступлений против Советов также были возложены и на новые судебные органы. Так, в соответствии с Декретом о суде № 1 большевики «для борьбы против контрреволюционных сил в видах принятия мер ограждения от них революции и ее завоеваний, а равно для решения дел о борьбе с мародерством и хищничеством, саботажем и прочими злоупотреблениями торговцев, промышленников, чиновников и прочих лиц...»¹ учреждали следственные комиссии при революционных трибуналах (РТ). Такие комиссии были созданы в Иркутске в январе 1918 г., а в феврале уже состоялось первое судебное заседание РТ по организаторам и участникам «декабрьского мятежа» в Иркутске.

Следственные комиссии параллельно с РСК могли вести предварительное расследование дел, связанных с любыми формами противодействия советской власти. Такие комиссии могли принимать решения об арестах подозреваемых лиц и проведении обысков, также могли проводить оперативно-разыскные мероприятия. Таким образом, следственные комиссии при РТ имели все те же функции, что и РСК, а позже и СибЧК².

Обстановка в стране конца 1917 – начала 1918 г. характеризовалась общей неразберихой и нестабильностью советской власти. Все это не могло не сказаться на активизации агентов иностранных разведывательных служб. Иркутск, где размещались центральные органы советской власти в Сибири, стал одним из основных объектов деятельности зарубежных спецслужб. В этой связи большевиками принимается решение о создании в феврале 1918 г. Контрразведывательной службы при Военно-революционном штабе Центросибири, а в марте 1918 г. о создании Пограничного отдела Главного штаба при Сибирском военном комиссариате. Несмотря на непродолжительный период своего существования (до момента создания региональной Чрезвычайной комиссии в апреле 1918 г.), контрразведывательные службы смогли раскрыть и пресечь деятельность японской шпионской сети.

Свою работу новые контрразведывательные органы строили, исходя из нормативных документов отделения военного контроля Оперативного

¹ Декреты Советской власти. Т. I. 25 окт. 1917 г. 16 марта 1918 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории акад. наук СССР. М.: Политиздат, 1957. С. 125.

² Кожин Д. А. Становление первых советских органов государственной безопасности Иркутской губернии (ноябрь 1917 – июнь 1918 гг.) // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2018. № 3. С. 22–24.

отдела Народного комиссариата по военным делам. Период деятельности РСК, следственных комиссий при РТ и первых контрразведывательных служб Иркутской губернии (конца 1917 – начала 1918 г.) характеризуется малым количеством сохранившихся нормативных источников, документирующих деятельность перечисленных органов. Связано это в первую очередь с краткостью периода существования данных органов, утерей документов в период Гражданской войны, а также со слабой системой документооборота на первоначальном этапе становления советской власти.

Однако из тех источников, которые дошли до нас, можно сделать вывод, что часто различные органы периода конца 1917 – начала 1918 г. выполняли одни и те же функции по обеспечению государственной безопасности и не всегда их деятельность носила согласованный характер. Такое положение дел в обеспечении безопасности молодой советской власти не могло устроить большевиков. В свете этого уже в декабре 1917 г. ими принимается решение о создании органа государственной безопасности всероссийского уровня. Таким органом становится Всероссийская чрезвычайная комиссия (ВЧК). Ее основная задача, определенная ЧК постановлением СНК от 21 декабря 1917 г. (3 января 1918 г.), заключалась в борьбе с контрреволюцией, саботажем и спекуляцией. Как отмечал непосредственный идеолог создания ВЧК В. И. Ленин, «это то учреждение, которое было нашим разящим орудием против бесчисленных заговоров, бесчисленных покушений на Советскую власть со стороны людей, которые были бесконечно сильнее нас».

Функции ВЧК были уточнены постановлением СНК от 31 января (13 февраля) 1918 г. ЧК должна была вести работу по розыску, пресечению и предупреждению преступлений, а также представлению материалов для предварительного следствия и суда. Все дальнейшее ведение дел, ведение следствия и постановка дел на суд предоставлялись Следственной комиссии при РТ. Однако функции ЧК не ограничивались ведением оперативно-разыскной работы, заключавшейся в поиске контрреволюционеров и их сообщников. Для проведения неотложных следственных действий по представлению материалов для предварительного следствия производились обыски, аресты и первичные допросы. В административном порядке ЧК имела право конфисковывать имущество, лишать продовольственных карточек, опуббликовывать в печати списки преступников, арестовывать организаторов саботажа.

Право расстрела на месте как внесудебной репрессии было предоставлено ЧК 21 февраля 1918 г. декретом СНК «Социалистическое отечество в опасности». Уничтожению подлежали: сопротивляющиеся рытью окопов и другим оборонительным работам на линии фронта мобилизованные для этого граждане, неприятельские агенты, спекулянты, громилы, хулиганы, контрреволюционные агитаторы, германские шпионы, саботажники и «прочие паразиты».

Вслед за созданием ВЧК в центральном аппарате на региональном уровне по всей территории страны стала создаваться сеть местных органов безопасности, контролирующих все сферы жизни нарождающегося государства. Первым документом, определившим права и обязанности местных ЧК, явилось мартовское постановление ВЧК о создании всеми Советами своих чрезвычайных комиссий. Регламентация их деятельности началась в июне 1918 г. с постановления 1-й Всероссийской конференции ЧК о создании в Иногороднем отделе ВЧК пограничного и инструкторского подотдела, инструкторы-организаторы которого приступили к формированию местных ЧК, в том числе и приграничных.

Во исполнение требований постановления ВЧК о создании всеми Советами своих чрезвычайных комиссий 21 апреля 1918 г. на заседании Центросибири было принято решение о создании Чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией – СибЧК. Существовавшие до этого момента органы, ведущие борьбу с контрреволюцией и иностранными разведками, были объединены в одной структуре. СибЧК должна была работать под контролем Центросибири и под руководством ВЧК, а местные Советы обязаны были оказывать ей необходимое содействие. Поскольку СибЧК являлась органом, подконтрольным Центросибири, и располагалась в Иркутске, то она стала совмещать функции общесибирского и губернского органа. В ее состав вошли: С. С. Блюменфельд, И. М. Гейцман, А. Н. Зотов, М. А. Трилиссер и Д. С. Шилов. Председателем был избран начальник иркутской милиции и нарком юстиции Центросибири, большевик И. С. Посталовский¹.

Работа нового контрреволюционного органа велась по направлениям борьбы с уголовным бандитизмом, спекуляцией, проводилась чистка собственных рядов. Однако своей первоочередной задачей СибЧК ставила борьбу с антисоветским подпольем, связанным с иностранной разведкой. Это было обусловлено резким обострением внутренней и внешнеполитической ситуации в Сибири в апреле 1918 г., выразившимся в высадке 5 апреля японского десанта во Владивостоке и начавшемся в тот же день наступлении отрядов атамана Семенова из Маньчжурии на Забайкалье. Результатом контрразведывательной деятельности СибЧК с апреля по июнь 1918 г. стали многочисленные аресты антисоветского подполья. Успешные операции СибЧК по аресту заговорщиков значительно ослабили антисоветские выступления в регионе.

СибЧК в этот период была установлена роль японского консульства в Иркутске в организации шпионажа и связи с антисоветским подпольем. 17 апреля 1918 г. при попытке получить доступ к документам Сибвоен-

¹ Фоминых В. Пресс-служба управления ФСБ по Иркутской области. Страницы истории органов безопасности Иркутской области. URL: <https://baikal24.ru/text/22-04-2013/stranichy/> (дата обращения: 28.04.2021).

комата были задержаны японские граждане Минама, Танака и глава японской резидентуры вице-консул Сугино, а также их сообщница Корнилова (Капустина). Через несколько дней контрразведчики арестовали целый ряд японских шпионов во главе с полковником С. Ф. Дитмаром, у которого при обыске нашли копии секретных документов штаба ИВО, топографические карты различных районов Сибири, а также письмо на имя начальника японской военной миссии с просьбой об ускорении интервенции. Среди разоблаченных агентов были машинистки штаба ИВО Гринельская и Шостакович, главный врач зубной лечебницы Н. Н. Огильви и др. Наиболее высокопоставленным шпионом оказался начальник военно-топографического отдела штаба ИВО бывший полковник Н. П. Корзун, который периодически замещал начальника окружного штаба и имел доступ к самым секретным документам. Разоблаченные сотрудники дипломатических представительств Японии во главе с консулом Сугино были высланы из России, а различные китайские и японские конторы, используемые для встреч с агентурой, были закрыты.

Однако деятельность СибЧК Восточной Сибири была непродолжительной. Начавшийся 25 мая 1918 г. мятеж чехословацкого корпуса и затем последовавшее после этого успешное наступление белых на Иркутск вынудили руководство Центросибири в конце июля начать эвакуацию своих учреждений¹. 11 июля белые заняли Иркутск, в конце августа Читу, а 22–24 сентября состоялись последние бои остатков красных войск с белыми в районе амурской станции Рухлово (Сковородино). В боевых действиях принимали участие и иркутские чекисты. После падения советской власти в Иркутске ее руководители организовывали партизанское движение в Восточной Сибири. Но белая контрразведка выявляла и задерживала их.

17 февраля 1920 г., после казни Колчака в Иркутске, была создана Иркутская губернская чрезвычайная комиссия. В начале образования штат службы насчитывал около 175 чел., а через год уже 240. Вместе со штатом расширялись и функции органа государственной безопасности. Например, помимо привычной борьбы с контрреволюцией, шпионажем, бандитизмом, сотрудники ЧК должны были выявлять вероятных врагов советской власти. Также данные годы характеризуются фильтрацией кадрового состава отдела ЧК. Например, за опоздание на службу на полчетверти часа сотрудника арестовывали на несколько суток, а за системное нарушение служебной дисциплины увольняли из органов государственной безопасности.

Тридцатые годы Иркутское окружное государственное политическое управление встретило реформами. К прежним задачам добавились: борьба с кулачеством, безопасность на транспорте и переселение граждан. О

¹ Кожин Д. А. Становление первых советских ... С. 24–25.

начале Великой Отечественной войны иркутянам, как и всем советским людям, сообщил Молотов. Сотрудники органов безопасности вошли в состав строевых частей, партизанских отрядов, разведывательных и контрразведывательных подразделений. В Иркутске был сформирован один из полков легендарной 10-й дивизии НКВД, одной из первых встретившей врага в Сталинграде. После трех месяцев непрерывных уличных боев в строю остались лишь 11 чел. О сибиряках – защитниках Сталинграда вспоминают как о стойких, с комсомольским задором, бойцах.

В поселке Горном вблизи Хомутово до сих пор стоит одноэтажное и ни чем не примечательное кирпичное здание. В нем в 1941 г. иркутские радиопротивозащитники принимали из Японии радиопередачи агента с оперативным псевдонимом Рамзай. Радист работал медленно, даже лениво, со скоростью лишь 120 знаков в минуту и в основном по ночам. В первые месяцы войны он сообщил, что Токио не собирается нападать на Советский Союз. Обладая этой ценной и своевременной информацией, руководство страны решилось на переброску крупной группировки войск с Дальнего Востока под Москву. Столицу отстояли. И только после окончания войны стало известно, что «Рамзаем» был не кто иной, как легендарный советский разведчик Рихард Зорге.

В годы Великой Отечественной войны органы безопасности в Иркутске занимались охраной оборонных предприятий, военных перевозок, выявляли и задерживали дезертиров, а после победы добавился розыск бывших карателей и военных преступников, укрывшихся от правосудия в глухих таежных поселках. Сотрудники иркутского управления выявили около трех десятков лиц с темным военным прошлым. Некоторые из них, не дожидаясь суда, сами сводили счеты с жизнью.

Послевоенная деятельность органов государственной безопасности длительное время проходила в условиях холодной войны, острого противоборства США, Великобритании и их союзников с одной стороны и СССР и стран Варшавского договора – с другой. Советские разведка и контрразведка многое сделали для своего государства в плане укрепления его обороноспособности и безопасности.

С 1950-х гг. вплоть до развала СССР основной упор деятельности органов государственной безопасности был сделан на совершенствование профилактической работы и укрепление связи с трудящимися. В 1956 г. Иркутск – первый из городов Сибири и Дальнего Востока стал открытым для посещения иностранцев. Хлынули военные разведчики, примерно до 15–20 в год. Больше всего их интересовали промышленные объекты региона. Не случайно Ангарск стал самым закрытым для иностранцев городом. Вплоть до 80-х разведчики-«визуалы» не могли не только посетить город, рожденный Победой, но и даже проплыть мимо него по Ангаре. Некоторых иностранцев приходилось снимать с теплоходов и даже самодельных плотов.

В 1961 г. в УКГБ СССР по Иркутской области проходило одно из самых громких дел по евангелистам, в рамках которого было арестовано 18 чел.¹ В 1979 г. иркутяне пополнили ряды спецподразделений, принимающих участие в боевых действиях в Афганистане. Каждый прикомандированный оперуполномоченный знал персидский язык. Многие помнят знаменитые кадры посадки череды советских транспортных военных самолетов в аэропорту афганского города Баграм. Но мало кому известно, что этот стратегический транспортный объект стал открытым для наших воздушных бортов только после проведенной спецоперации по захвату взлетной полосы ротой десантников, командовал которой сотрудник Иркутского управления КГБ СССР Николай Петрушенко. За успешное выполнение боевой задачи иркутянин был награжден орденом Красной Звезды. 3 сентября 1981 г. в органах государственной безопасности Иркутской области начал свою работу и Петр Геннадьевич Переломов, оставивший нам свои воспоминания о деятельности КГБ-ФСБ в эти годы.

Переломов вспоминает свою поездку в составе делегации в Японию: «В Ниигате, после приезда и ночевки в гостинице, было установлено, что представители японской контрразведки выкрали у музыканта Н. Горбунова паспорт, после чего вокруг него начали складываться невыносимые условия, прессинг. Шла его обработка. Они пытались переманить Горбунова на свою сторону. Петр Геннадьевич по согласованию с делегацией заявил решительный протест японской стороне: если по прибытии в Канадзаву паспорт не возвратят, то делегация оставляет за собой право вернуться на Родину досрочно. После чего паспорт был отдан обратно, но в последующем, во время посещения промышленных предприятий, японская сторона относилась подозрительно к моей персоне, новые образцы станков не показывали, предприятия работали в более жестком режиме»².

В 1984-м г. органы КГБ по Иркутской области столкнулись с участвовавшими фактами организованной преступной деятельности в экономике, с хищениями общей народной собственности в особо крупных размерах. Вскрывались и пресекались попытки отдельных иностранных фирм нанести экономический ущерб нашему государству путем поставок некачественного, некомплектного, устаревшего оборудования и срыва сроков монтажных работ. В это же время большое влияние имели сектантские образования, например свидетели Иеговы. Борьба с этими движениями длилась достаточно долго, вместе с тем и результативно. Положительно отмечали оперативную работу подразделений в г. Усолье-Сибирском, с. Залари, городах Тайшет, Саянске³.

¹ Переломов П. Г. Служебный адрес: Литвинова, 13 // 2018. С. 58.

² Там же. С. 47.

³ Там же. С. 64, 69.

В девяностых годах началась разлука. Круги от государственного переворота 1991 г. достигли и Иркутское управление КГБ СССР. Большинство сотрудников было подвергнуто опросам с целью сбора компромата на руководителей и так далее. По результатам деятельности комиссии был уволен заместитель начальника управления Ю. И. Ващенко, который в этот период исполнял обязанности начальника управления. Во времена перестройки поступил приказ из отдела по борьбе с религиозными сектами об уничтожении всей базы данных. Попытка отстоять это пагубное решение не удалась даже руководителю управления В. Ф. Шестаку. Перестройка внесла и другие изменения в работу КГБ. По согласованию с центром была начата работа по выводу иеговистов оппозиционного направления из подполья, обоснована необходимость перехода на открытые формы встреч, дискуссий, собраний и т. д. Данное направление лично курировал руководитель управления Федосеев, в результате были поставлены под контроль ряд сект. Например, нормальным явлением стало присутствие сотрудников областного КГБ при проведении собраний с иеговистами в Чунском районе. С этого мероприятия начался процесс легализации сектантских формирований Иркутской области.

Сотрудники КГБ СССР с тревогой следили за развитием ситуации в стране. Помимо массового неповиновения людей в связи со стремительно ухудшившимися условиями жизни, то в одном, то в другом регионе возникали локальные вооруженные стычки на почве национализма и сепаратизма. Органы КГБ СССР как могли их гасили, но с каждым разом контролировать ситуацию становилось все труднее. В период правления Михаила Горбачева органы КГБ СССР исписали тонны бумаги, направляя информацию о положении дел в стране по различным аспектам жизни. Реакция руководства страны на обстоятельные доклады была вялой, половинчатой, меры не принимались, каких-либо инструкций по исправлению положения на местах не последовало¹.

В августе 1991 г. в Иркутске провокаторы призывали горожан выйти на баррикады, распускали слухи о танковых колоннах на подступах к городу и о возврате к репрессиям 30-х. В стране образовалось два центра руководства – КГБ СССР и КГБ РСФСР. Руководство регионального КГБ заняло жесткую позицию – неуклонно действовать в рамках закона и не допустить массовых беспорядков и кровопролития. Позже была переломная осень 1993-го, но эпоха больших перемен на этом не закончилась. В сентябре 1993 г., на пике противостояния Президента РФ Ельцина и Верховного Совета, появилось «Письмо двадцати двух».

«Письмо двадцати двух» руководящих и оперативных сотрудников Иркутского управления КГБ было направлено в поддержку Верховного

¹ Переломов П. Г. Служебный адрес ... С. 95.

Совета. Письмо стали тиражировать в прессе, озвучивать с высоких трибун, в итоге управление фактически перестало работать и занялось политическими дискуссиями. 3 октября 1993 г. Леонид Борисович Радомский, главный инспектор Иркутского управления ФСБ России, был направлен с заданием разобраться в ситуации и выработать рекомендации по нормализации обстановки в территориальном органе. Задача была не простой, хотя решить ее в принципе можно было просто: провести жесткую беседу и предложить уволить всех подписантов, что в складывающийся обстановке, вероятно, устроило бы одну из конфликтующих сторон – Москву. До этого Леонид Борисович как куратор неоднократно бывал в Иркутском управлении, лично знал многих сотрудников, ценил их как толковых, грамотных работников оперативных подразделений. Поэтому в длительной беседе с подписантами главный инспектор довел до них основную мысль: каждый вправе иметь свою гражданскую позицию, но одновременно обязан в любой обстановке помнить о непрерывности развития оперативного процесса.

Радомский привел убедительные аргументы, способствующие тому, что подписанты прекратили открытые политические дискуссии и продолжили заниматься текущей работой. В итоге конфликт, что называется, начал рассасываться, были получены заверения, что последствия от демарша не коснутся сотрудников управления. Нужно отдать должное, Москва обещания выполнила¹.

1990-е гг. ознаменовались беспрецедентной активизацией разведывательной деятельности иностранных спецслужб в Иркутской области с использованием так называемых легальных возможностей. Для этих целей в регионе иностранные спецслужбы активно использовали открытые гуманитарные организации и фонды, реализовывающие программы в сфере поддержки общественных инициатив, информатизации, образования и так далее. Их деятельность состояла в сборе и систематизации открытой информации о социально-экономическом положении региона. Например, в 1994 г. сотрудниками контрразведки была пресечена деятельность представителя китайской внешнеторговой фирмы гражданина КНР Сюй Фана, пытавшегося осуществить вербовку в г. Иркутске важного секретносителя из числа российских граждан с целью получения секретных сведений о работе атомной и авиационной промышленности России. В 1996 г. отделом контрразведки была пресечена попытка российского гражданина передать японской разведке секретные сведения о геологических изысканиях залежей урановых руд и редкоземельных металлов. И таких примеров в деятельности ФСБ России по Иркутской области не счесть².

¹ Переломов П. Г. Служебный адрес ... С. 70.

² Кожин Д. А. Становление первых советских ... С. 126.

Существенный вклад внесли сотрудники отдела контрразведывательных операций регионального управления ФСБ в дело борьбы с отдельными видами в том числе организованной преступности. Об этом красноречиво свидетельствуют цифры официальной статистики. За 10 лет следственным отделением регионального управления ФСБ по материалам и оперативным разработкам отдела контрразведывательных операций было возбуждено и расследовано 19 уголовных дел. Пресечена в 1990–1992 гг. деятельность международной российско-польской организованной преступной группы, специализировавшейся на контрабандных поставках и реализации: из Китая в Россию – изделий из жемчуга, а из России в Польшу – ювелирных изделий из золота, предметов антиквариата. В ходе проведенных оперативно-разыскных и следственно-процессуальных мероприятий было обнаружено и изъято в доход государства 461 ювелирное изделие из золота, 44,5 кг речного жемчуга на сумму 1 461 000 руб., значительное количество предметов антиквариата и культурных ценностей. К уголовной ответственности за контрабандную деятельность были привлечены семь российских граждан – жителей Иркутской области и один гражданин Республики Польша¹.

Завершением контрразведывательной разработки можно считать осуществленный сотрудниками отдела контрразведывательных операций регионального управления ФСБ России по Иркутской области 30 сентября 2000 г. захват в г. Иркутске с поличным кадрового военного разведчика одной из ведущих стран мира. Иностранец был задержан непосредственно после получения от российского гражданина секретных материалов о состоянии ракетных войск стратегического назначения (РВСН). В процессе работы получены конкретные материалы о попытках иностранного разведчика, выведенного на территорию России под прикрытием коммерческой фирмы и осевшего в г. Иркутске, собрать картографическую информацию по местам дислокации частей ракетных войск стратегического назначения России, в частности 53-й ракетной армии, дислоцированной на территории Сибири и Дальнего Востока, 29-й дивизии РВСН, дислоцированной в городе Иркутске. Особый интерес иностранец проявил к возможности получения боевого устава ракетных войск, ряда специальных секретных изданий, а также информации по ракетному комплексу «Тополь-М», новому комплексу С-400, по производимым в г. Иркутске боевым самолетам СУ-27, СУ-30 МК, используемому на них вооружению, радиоэлектронному оборудованию, особенностям технической эксплуатации и боевого применения данных машин. С целью облегчения процесса сбора и сокрытия представлявших ценность для иностранной военной разведки материалов задержанный разведчик вез на

¹ Кожин Д. А. Становление первых советских ... С. 126.

территорию России современную копирующую и одновременно шифровальную портативную спецтехнику, которая была изъята и приобщена к материалам уголовного дела в качестве вещественного доказательства¹.

После распада СССР сотрудникам КГБ пришлось столкнуться с целым комплексом новых проблем, связанных с экономической безопасностью страны: рушились предприятия, в том числе и военно-промышленного комплекса, пострадала и система охраны секретов и кадровой политики. Это привело к активизации организованной преступности. В девяностые Иркутская область входила в десятку самых криминальных регионов России. Особенно прославилась братская преступная группировка.

С 1995 г. регионом с напряженной оперативной обстановкой стал Северный Кавказ. Получившие жесткий отпор в Чечне, движимые идеями создания исламского халифата, боевики устремились в Ингушетию, Дагестан, Кабардино-Балкарию. Фактически все сотрудники Управления по Иркутской области прошли через командировки на Северный Кавказ. Кто-то служит там и сегодня.

Зачастую за уголовными преступлениями, в том числе и экономического характера, стоят зарубежные спецслужбы, заинтересованные в получении интересующих их материалов любыми способами. Например, 4 июля 2002 г. пресечен контрабандный вывоз в КНР большой партии жгута «Армас2а», используемого в оборудовании по обогащению урана. Отправителем груза оказался ангарчанин, признавший, что заказчиком груза является китайская государственная компания, связанная со спецслужбами. От ее представителей он получал и другие задания по вывозу образцов запасных частей к российской военной технике, продукции двойного назначения².

Современные внешние и внутренние вызовы и угрозы национальной безопасности России во многом формируются под воздействием процессов глобализации, действий отдельных государств по доминированию в мировом сообществе и одностороннем, главным образом силовом решении основных проблем международной политики. Сейчас, в условиях обострения и без того жесткой конкуренции за обладание природными ресурсами, в том числе и российскими, разрабатываются всевозможные теории, обосновывающие право группы промышленно развитых держав на свободный доступ к национальным богатствам других стран.

Наиболее острой угрозой по-прежнему остается международный терроризм. Россия одной из первых подверглась террористическим атакам, задолго до известных трагических событий в США, Испании, Великобритании, других странах. Как показывает практика, к большому сожа-

¹ Кожин Д. А. Становление первых советских ... С. 130.

² Там же С. 140.

лению, сегодня в мире активизировались террористические угрозы, в том числе и на межгосударственном уровне. Теперь уже не секрет, что ситуация на территории Северного Кавказа не была вызвана экстремистскими действиями отдельных лиц. Кризис был целенаправленно инициирован идеологами международных террористов при активной поддержке определенных политических кругов ряда зарубежных стран, заинтересованных в распаде России.

Достойный вклад внесли иркутские контрразведчики и в борьбу с международным терроризмом. Так, участвуя в контртеррористической операции в Чечне, сотрудник отдела КРО РУ ФСБ России по Иркутской области подполковник А. К. Пальчиков принимал непосредственное участие в разоблачении деятельности на территории Чеченской Республики британской неправительственной благотворительной организации «ХАЛЮ-Траст», которая готовила чеченских боевиков-подрывников¹.

В 2006 г. в Иркутске пресечена деятельность проповедников идеи радикального исламского движения «Нурси» и религиозно-экстремистской организации «Хизб-ут-Тахрир аль-ислами». За мужество и высокий профессионализм, проявленные при исполнении служебного долга в условиях контртеррористической операции, ряд сотрудников отдела награждены государственными ведомственными наградами². С ноября 2010 г. управление ФСБ России по Иркутской области принимает участие в разработке правительством Иркутской области концепции долгосрочной целевой программы по профилактике экстремистских проявлений³.

В рамках оперативного сопровождения уголовного дела № 107569 по ч. 1 ст. 226, ст. 317 УК РФ, возбужденного 12 апреля 2011 г. СУ СК России по Иркутской области по факту убийства в Иркутске двух сотрудников органов внутренних дел, в результате совместной с ГУ МВД разработки обвиняемых в совершении данного преступления приверженцев праворадикальных взглядов – братьев Вокиных, в трех тайниках обнаружены и изъяты 15 самодельных взрывных устройств с поражающими металлическими элементами, компоненты для изготовления СВУ, карабин «сайга», обрез охотничьего ружья 16-го калибра, патроны к ним. В исполнение следственного поручения № 107569 от 10 мая 2011 г. в результате совместной с ГУ МВД разработки установлена связь братьев с жителем Ангарска К. Никитиным, оказавшим убийцам помощь в сокрытии орудий преступления. По результатам проведенных ОРМ в отношении К. Никитина СУ СК возбуждено уголовное дело № 107575 по ст. 316 УК РФ⁴.

¹ Там же. С. 128.

² Там же. С. 140.

³ Кожин Д. А. Становление первых советских ... С. 109.

⁴ Там же. С. 129.

Еще одним вызовом современности являются возникшие проблемы безопасности информационных и телекоммуникационных систем. Грядущие кибервойны расцениваются как «угроза номер один» безопасности уже подавляющим большинством стран. В России кибербезопасность выделена в отдельный приоритет и ее обеспечение поручено Президентом России ФСБ.

Сегодня ФСБ России выполняет ключевую роль в обеспечении государственной безопасности России. В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется по следующим основным направлениям: контрразведывательная деятельность, борьба с терроризмом, борьба с преступностью, разведывательная деятельность, пограничная деятельность, обеспечение информационной безопасности¹.

Все это предъявляет повышенные требования к обеспечению национальной безопасности, поэтому современным «чекистам» необходимо внедрять новые, отвечающие реалиям времени методы работы, мыслить стратегически на опережение. В том числе в борьбе с терроризмом и экстремизмом, использующими лозунги национализма и религиозной нетерпимости. Также особое внимание нужно уделять проблемам, связанным с защитой экономических интересов, территориального достояния, культурного богатства России.

Историю органов государственной безопасности Иркутской области по настоящий день составляют многие ее сотрудники, которые не покладая рук, не считаясь с личным временем, отдают свои силы служению Отечеству. Яркими представителями своего дела являются такие люди, как С. Б. Коряков, И. В. Федосеев, В. Ф. Шестак, и многие другие, вложившие колоссальный труд в обеспечение безопасности Иркутской области. Несмотря на все трудности, вызванные социально-экономическими и общественно-политическими процессами в нашем государстве, органы ФСБ России достойно продолжают приумножать те традиции и опыт, которые были заложены у ее истоков.

¹ О федеральной службе безопасности: федер. закон от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 09.11.2020) // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО КОНТРОЛЮ
ЗА ОБОРОТОМ НАРКОТИКОВ
И НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА**

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО КОНТРОЛЮ
ЗА ОБОРОТОМ НАРКОТИКОВ**

Масштабы наркоагрессии, захватившей нашу страну в 90-е гг., приняли характер национального бедствия. Одной из мер государственного реагирования на сложившуюся негативную ситуацию стало создание новой структуры, основная задача которой – противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (вещества, которые используются при производстве, изготовлении, переработке наркотических и психотропных веществ).

Впервые подразделения по контролю за незаконным оборотом наркотиков появились в структуре МВД СССР 6 декабря 1991 г. Спустя год на базе Бюро по контролю за незаконным оборотом наркотиков МВД СССР и Отдела по борьбе с наркоманией УУР МВД РСФСР было создано Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков МВД России, ставшее впоследствии главком. 24 сентября 2002 г. в соответствии с Указом Президента РФ создан Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ при МВД России, который 11 марта 2003 г. был переименован в Государственный комитет РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (Госнаркоконтроль России). Теперь 11 марта отмечается профессиональный праздник всех наркополицейских страны – День работника органов наркоконтроля. В 2004 г. Госнаркоконтроль России переименован в Федеральную службу РФ по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН). В соответствии с Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» функции по реализации государственной политики в указанной сфере вновь переданы МВД России¹.

Управление Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков по Иркутской области, как и другие территориальные органы

¹ Черных В. В. История органов внутренних дел : учебник. Иркутск : ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2019. С. 415.

новой структуры, начало свою работу 1 июля 2003 г. Ведомство, созданное на базе упраздненного Управления федеральной службы налоговой полиции по Иркутской области, сразу начало работу в нескольких направлениях: борьба с организованной преступностью в сфере незаконного оборота наркотиков, перекрытие каналов поступления наркотиков в регион, подрыв экономических основ наркобизнеса, выявление преступлений в сфере легального оборота наркотиков, борьба с наркопритонами.

Важнейшим направлением работы Управления стала активизация профилактической деятельности. Именно она призвана обеспечить снижение спроса на наркотики, способствовать развитию новых возможностей для лечения и реабилитации наркозависимых граждан. Первые месяцы работы протекали напряженно: решались кадровые, имущественные вопросы, готовились и согласовывались различные нормативные документы. С первого дня в Управлении осуществлялся огромный объем работы по скорейшему и качественному укомплектованию подразделений личным составом. Уже к окончанию 2003 г. Управление было укомплектовано на 80 % штатной численности. Большая часть личного состава была зачислена на службу из органов налоговой полиции и из органов внутренних дел (более 40 % оперативных сотрудников ранее проходили службу в подразделениях по борьбе с незаконным оборотом наркотиков органов внутренних дел).

В экспертно-криминалистический отдел и на должности экспертов в межрайонные отделы были приняты сотрудники, имеющие опыт работы в экспертно-криминалистических подразделениях ГУВД Иркутской области. Весь личный состав экспертно-криминалистического отдела имеет необходимые допуски на право самостоятельного проведения экспертиз. В следственную службу Управления были приняты, в порядке перехода из органов внутренних дел, около 40 % списочного состава. Эти сотрудники имели опыт расследования преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков. К концу 2005 г. формирование кадрового ядра подразделений Управления было окончено.

Первоначально в состав Управления входили следующие межрайонные отделы: Ангарский, Братский, Саянский, Тайшетский, Усть-Илимский, Усть-Кутский, Черемховский, Слюдянский, Бодайбинский межрайонные отделы, а также отдел по Усть-Ордынскому Бурятскому округу. В результате оптимизации штатной структуры Управления, Бодайбинский, Слюдянский и Тулунский межрайонные отделы были упразднены.

21 июля 2003 г. начальником Регионального управления наркоконтроля назначен генерал-майор полиции Валерий Петрович Сажин. 17 февраля 2005 г. начальником Регионального управления ФСКН России по Иркутской области назначен генерал-майор полиции А. А. Бекле-

мишев. 15 мая 2009 г. начальником Управления ФСКН России по Иркутской области назначен подполковник полиции Алексей Станиславович Зяблицкий¹.

С 2016 г. важное и ответственное направление служебной деятельности возглавляет полковник полиции В. В. Коростылев. Будни наркополицейских – это ежедневный кропотливый труд, сопряженный с риском и опасностью. Люди, выбирающие эту профессию, должны обладать рядом определенных качеств, быть не только физически сильными и морально подготовленными, но и способными быстро принимать ответственные решения. На сегодняшний день в Иркутской области проходят службу 166 сотрудников и 27 государственных гражданских служащих. За грамотные и профессиональные действия многие из них поощрялись руководством, получали благодарственные письма от граждан².

Спортсмены из отряда специального назначения «Гром» Управления по контролю за оборотом наркотиков Главного управления МВД России по Иркутской области участвуют в спортивных соревнованиях и часто становятся победителями турниров высокого уровня. В этом году лейтенант полиции Николай Шумаков стал чемпионом мира по армлифтингу. Офицер занял первое место в дисциплине «Эскалибур» как в своей весовой категории (до 70 кг), так и в абсолютной весовой категории. В 2018 г. старший оперуполномоченный Алексей Песляк стал победителем международного турнира по боевому самбо класса А «Кубок президента Республики Татарстан».

Ключевые задачи сотрудников подразделения – это пресечение деятельности преступных групп и сообществ, перекрытие контрабандных каналов поступления наркотиков, а также организация профилактики наркопотребления. Так, в текущем году сотрудниками Управления по контролю за оборотом наркотиков ГУ МВД России по Иркутской области совместно с другими подразделениями регионального главка МВД избобличено около 1180 лиц, причастных к незаконному обороту наркотиков. Раскрыто почти 1220 преступлений указанной категории. Из незаконного оборота изъято более 600 кг наркотических средств, психотропных веществ. Пресечена деятельность этнического организованного преступного сообщества на севере региона, на счету которого 12 преступлений, связанных со сбытом наркотиков. Кроме того, ликвидировано 8 организованных преступных групп, действовавших в сфере наркобизнеса на территории городов Иркутска, Братска и Ангарска. Пресечено свыше 30 каналов поставки наркотиков, в том числе международных. В целом

¹ Управление Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по Иркутской области. URL: <http://irkipedia.ru/> (дата обращения: 10.11.2015).

² Управление ФСКН России по Иркутской области. URL: <https://vk.com/fskn38> (дата обращения: 10.11.2015).

по количеству изъятых наркотиков Иркутская область занимает 1-е место по Сибирскому федеральному округу и 5-е место по России. Также сотрудниками подразделения проведено около 350 профилактических мероприятий, направленных на пропаганду здорового образа жизни и предупреждение наркомании (акции, презентации, лекции, круглые столы, квесты) с участием более 7600 чел.¹

Российские и британские спецслужбы провели совместную операцию, в результате которой была пресечена контрабанда 200 кг кокаина из Южной Америки в Россию. Стоимость изъятого наркотика оценивается в 40 млн долл. Наркотики предназначались братской преступной группировке. По этому делу арестованы семь человек. Операция началась с того, что полиция Венесуэлы сообщила в Национальную службу разведки таможни Великобритании оперативную информацию о планах венесуэльских наркобаронов. Они собирались отправить в Англию целый корабль кокаина. Разведка начала тщательно проверять все грузы, поступающие из Южной Америки. И вот в одном из портов графства Саффолк пришвартовался корабль, трюмы которого были набиты банками с ананасовым компотом. Вскрыв одну из них, сотрудники спецслужбы обнаружили, что она заполнена кокаином. В сопроводительных документах значилось, что груз предназначался одной коммерческой структуре в российском городе Братске. Английские таможенники не стали задерживать груз и предупредили о нем сотрудников Государственного таможенного комитета России. Российские таможенники решили взять переброску наркотиков под контроль, чтобы потом арестовать всех причастных к ней как в Великобритании и России, так и в Венесуэле.

Когда венесуэльский корабль прибыл в Санкт-Петербург, там его уже ожидали сотрудники ФСБ и Главного управления по незаконному обороту наркотиков МВД России. После того как «компот» был растаможен, его погрузили в поезд и отправили в Братск. На протяжении всего пути состав находился под неусыпным наблюдением оперативников. В Братск поезд с наркотиками приехал через две недели. Там оперативники и задержали с поличным как курьеров, сопровождавших груз, так и его получателей. Всего по этому делу в России было арестовано семь человек, в том числе и один из братских преступных «авторитетов», неоднократно судимый Эдуард Жабин. Именно его ФСБ посчитало организатором поставки кокаина. Оперативники вскрыли все банки и несколько часов взвешивали найденный в них кокаин. Всего было обнаружено более 200 кг наркотика. Эта партия, по самым скромным подсчетам, стоит около 40 млн долл. Братск не был конечной точкой в маршруте наркоторговцев. По оперативным данным, преступники затем намеревались реа-

¹ Пресс-служба ГУ МВД России по Иркутской области, Главное управление МВД России по Иркутской области. URL: <https://38.мвд.рф/> (дата обращения: 06.12.2019).

лизовать кокаин мелкими партиями в ближайших регионах. Спецслужбы, решив, что дальше контролировать распространение наркотиков не смогут, задержали кокаин. Операция на этом не завершилась.

Активизация борьбы с наркомафией в Иркутске приходится на конец 90-х гг. Анализ обстоятельств, приведших тогда к возникновению в Иркутске вспышки ВИЧ-инфекции, свидетельствует о том, что проявление этого опасного заболевания явилось следствием распространенной в обществе наркомании и недостаточной организации работы заинтересованных органов всех уровней по ее решению. Городская дума в этой связи отмечает неэффективную работу прежде всего органов внутренних дел города по противодействию незаконному обороту наркотиков, по своевременному выявлению каналов поступления в г. Иркутск наркотических веществ и пресечению фактов их сбыта среди населения.

Руководствуясь ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 15 Устава городского самоуправления в городе Иркутске, ст. 23, 36 Положения об организации и деятельности администрации г. Иркутска, городская дума решила одобрить предложенные администрацией города и ГУВД дополнительные мероприятия по усилению борьбы с наркоманией в г. Иркутске.

Администрации города было предписано: в целях разработки и осуществления мер по противодействию распространению наркомании внести изменения в состав созданного распоряжением мэра г. Иркутска № 031-10-707/8 от 21 июля 1998 г. Координационного совета по социальной профилактике правонарушений среди несовершеннолетних, включив в него представителей правоохранительных органов, пресс-службы, и изменения в Положение об указанном Совете; обратиться к губернатору Иркутской области с предложением об издании нормативного правового акта по организации исполнения законодательства Российской Федерации о противодействии распространению наркомании в Иркутской области; решить вопрос об обеспечении службы доверия ГУВД дополнительным номером телефона для получения от населения информации по вопросам распространения наркотических средств; организовать с участием специалистов различных ведомств проведение цикла лекций по вопросам наркомании в учебных заведениях города, а также регулярное освещение в СМИ проблем борьбы с наркоманией; обеспечить улучшение материально-технической оснащенности подразделений милиции города, осуществляющих работу по выявлению и пресечению фактов распространения наркотических средств; организовать ежеквартальное заслушивание на городской думе руководителей органов внутренних дел и иных заинтересованных служб сообщений о работе по противодействию распространению наркомании в г. Иркутске.

ГУВД было обязано: кардинально перестроить работу милиции по выявлению и пресечению каналов распространения наркотических средств и принятию предусмотренных законом мер к лицам, незаконно сбывающим наркотические средства; с учетом осложнения обстановки, связанной с распространением в г. Иркутске наркотических средств, внести в планы работы служб органов внутренних дел города дополнительные мероприятия по усилению работы, связанной с противодействием незаконному обороту наркотиков; использовать в работе по противодействию распространению наркомании в городе членов муниципальных народных дружин¹.

Заслушав и обсудив информацию начальника УВД г. Иркутска В. М. Юдалевича о работе органов внутренних дел города по обеспечению правопорядка и противодействию распространению наркомании в г. Иркутске и задачах на 2000 г., руководствуясь ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 15, 17, Устава городского самоуправления в г. Иркутске, городская дума потребовала от Управления внутренних дел г. Иркутска принять дополнительные меры, направленные на активизацию деятельности подчиненных служб и подразделений милиции. Предписывалось в срок до 15 апреля 2000 г. разработать мероприятия, предусматривающие повышение эффективности работы ГУВД, РУРОВД по обеспечению правопорядка на территории г. Иркутска и имеющие своей целью: дальнейшее совершенствование деятельности участковых инспекторов милиции и пунктов охраны общественного порядка в профилактике правонарушений, совершаемых на почве семейно-бытовых отношений; улучшение охраны общественного порядка на улицах и в иных общественных местах с максимальным привлечением к этой работе членов объединенного отряда муниципальной народной дружины; усиление борьбы с кражами из квартир, грабежами и разбойными нападениями на жилища граждан; активизация работы, направленной на противодействие распространению наркомании и борьбу с незаконным оборотом наркотиков; усиление контроля за пребыванием на территории города иностранных граждан, в том числе граждан государств ближнего зарубежья, с принятием к нарушителям установленных действующим законодательством мер вплоть до их выдворения за пределы Российской Федерации; повышение уровня организации работы по выявлению и пресечению фактов нарушения законодательства в сфере обращения лома цветных и черных металлов; активное использование в работе привлечения к предусмотренной действующим законодательством ответственности лиц, допускающих административные правонарушения; улучшение работы по

¹ Решение № 475-44гД(2) Городской думы города Иркутска. URL: <https://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 10.11.2015).

комплектованию личного состава милиции, прежде всего службы участковых инспекторов и батальона патрульно-постовой службы милиции, и повышение уровня воспитательной работы среди сотрудников органов внутренних дел г. Иркутска¹.

В 2004 г. сотрудниками Регионального управления Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков по Иркутской области было выявлено 1392 преступления. Из них 1232 связаны с незаконным оборотом наркотиков. Об этом сообщил и. о. начальника РУ ФСКН РФ по Иркутской области, полковник полиции Александр Беклемишев на пресс-конференции в агентстве «КП-Байкал». Он рассказал, что из общего числа зарегистрированных преступлений более 70 % составляют тяжкие и особо тяжкие, 66 % – связаны со сбытом наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ. Раскрыто свыше тысячи преступлений, из них 110 были совершены в составе организованных преступных групп. К уголовной ответственности привлечено 409 чел., осуждено 116 чел. При этом реально лишен свободы только 31 чел. (25,6 %). По словам А. Беклемишева, в числе 116 осужденных 65 – женщины. Этим отчасти и объясняется столь малый процент реально лишенных свободы. Как правило, женщины получают лишь условное наказание до времени достижения совершеннолетнего возраста их детьми².

Также А. Беклемишев подчеркнул, что за 2004 г. в Иркутской области на 3,3 % сократилось количество наркозависимых, состоящих на официальном учете. По его словам, сокращение количества больных в крупных городах выглядит следующим образом: Иркутск – на 3,5 %, Ангарск – на 9,7 %. При этом количество официально зарегистрированных наркоманов в Братске увеличилось на 6,2 %. Число подростков, состоящих на учете, в целом по области сократилось на 31 %. Однако А. Беклемишев заметил, что уровень наркопотребления в регионе остается крайне высоким. В среднем же по России число людей, состоящих на диспансерном учете с диагнозом «наркомания», составляет 233 чел. на 100 тыс. населения, в Приангарье этот показатель равен 499 чел. на 100 тыс.

По словам А. Беклемишева, в 2004 г. Иркутское региональное управление вошло в десятку лучших региональных управлений России и в тройку – по Сибирскому федеральному округу. Главными направлениями работы РУ ФСКН в 2005 г. и. о. начальника РУ ФСКН РФ по Иркутской области назвал пресечение наркотрафика, идущего через территорию Иркутской области, и первичную профилактику наркомании. В дальнейшем была разработана новая областная государственная социальная программа «Комплексные меры профилактики наркомании»³.

¹ Решение № 475-44гД(2) Городской думы ...

² Иркутская область. URL: <https://regnum.ru> (дата обращения: 10.11.2015).

³ ИА Байкальская служба новостей. URL: <https://regnum.ru> (дата обращения: 10.11.2015).

В соответствии с Указом Президента РФ от 8 марта 2010 г. № 283, Управление ФСКН России по СФО, основной задачей которого является координация всей антинаркотической деятельности в Сибирском федеральном округе, возглавил генерал-лейтенант полиции В. Л. Яковлев. 15 марта 2010 г. заместитель директора ФСКН России – руководитель аппарата Государственного антинаркотического комитета Н. Б. Цветков представил начальника Управления ГАК по СФО личному составу управления и начальникам территориальных органов наркоконтроля, расположенных на территории округа. Виталий Леонидович Яковлев родился в 1956 г. в Новосибирской области. В 1979 г. окончил Омскую высшую школу милиции МВД СССР, в 1996 – Академию МВД РФ. С 1979 по 2002 г. проходил службу в органах внутренних дел на должностях инспектора уголовного розыска, начальника районного УВД г. Новосибирска, начальника Управления ГИБДД ГУВД Новосибирской области, начальника отдела общественных связей Главного управления МВД РФ по Сибирскому федеральному округу. С июня 2003 г. – первый заместитель начальника Главного управления Госнаркоконтроля России по Сибирскому федеральному округу. С 2004 г. – начальник Главного управления Госнаркоконтроля России по Уральскому федеральному округу. С 2008 г. – заместитель руководителя аппарата Государственного антинаркотического комитета – начальник Управления по Уральскому федеральному округу. С марта 2010 г. – заместитель руководителя аппарата Государственного антинаркотического комитета – начальник Управления по Сибирскому федеральному округу. Награжден двумя орденами Мужества, медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени¹.

В преддверии 2015 г. начальник УФСН по Иркутской области Алексей Зяблицкий заявил журналистам, что за 2014 г. в области перехвачено 208 крупных партий наркотиков. Всего ФСКН было изъято 55,5 кг героина и 17 кг «синтетики». По героину эта цифра в три раза больше, чем в прошлом году. Казалось бы, нужно читать и радоваться. Но не все так просто.

Как ФСКН изымает наркотики? Как всегда – путем отлова мелких торговцев и наркокурьеров, едущих транзитом через Иркутск. Но решает ли это общую проблему наркомании? Ведь, согласно отчету Управления ООН по наркотикам и преступности (UNODC), ФСКН задерживает не более 4 % от поступающего в Россию героина. Эту цифру нетрудно аппроксимировать: если ФСКН по Иркутской области перехватила 50 кг героина, значит, около 1200 килограммов остались перехваченными. А это – 300 млн разовых доз.

¹ Антинаркотическая комиссия Иркутской области. URL: <https://portal.irkobl.ru/> (дата обращения: 10.11.2015).

Эта цифра близка к данным международных организаций: в среднем в России потребляется более 80 тонн чистого героина. На такой криминальный регион, как Иркутская область, вряд ли приходится менее полутора тонн. Нужно понимать, что ФСКН, как правило, не перехватывает крупные каналы поставки наркотиков, работая по рознице. Почему – это особый, трудный и тщательно скрывааемый ведомством вопрос. С момента создания службы сотрудниками УФСН России по Иркутской области изъято из незаконного оборота более 5 т наркотических средств, раскрыто 12,5 тыс. преступлений, к разным срокам наказания осуждено более 2,5 тыс. чел.

При приеме на службу в органы наркоконтроля все кандидаты проходят психофизиологическое исследование на «детекторе лжи», чтобы выяснить, имели ли место факты употребления наркотических средств или общения с лицами, причастными к незаконному обороту наркотиков. При прохождении медицинской комиссии обязателен анализ на употребление наркотических средств. Также кандидат участвует в психологическом тестировании, по результатам которого специалисты могут выявить склонность к употреблению наркотических средств. В соответствии с Приказом ФСКН России, ежегодно сотрудники органов наркоконтроля в рамках углубленного медицинского осмотра сдают анализы на наличие в организме следов наркотических средств и беседуют с психологами.

Управлением ФСКН России во взаимодействии с другими правоохранительными структурами только в 2010 г. выявлено 8 фактов сбыта наркотических средств, совершенных так называемыми спецсубъектами – сотрудниками правоохранительных органов. Смертность от передозировки наркотиков за последние три года снижается. Так, в 2008 г. от передозировки наркотиков умерло 200 чел., в 2009 – 98, в 2010 – 82. Смертность подростков за последние три года характеризуется следующими цифрами: в 2008 г. – 7 случаев, в 2009 – 3, в 2010 – 1¹.

Управление ФСКН России по Иркутской области осуществляет взаимодействие с рядом организаций, осуществляющих лечение и реабилитацию наркозависимых лиц – с Иркутским областным психоневрологическим диспансером, с центром реабилитации наркозависимых «Воля», реабилитационным центром «Перекресток семи дорог», а также с некоторыми центрами религиозной направленности. Специалисты охотно принимают участие в акциях, проводимых наркополицией (например, «Горячая линия наркоконтроля»), также входят в состав межведомственных комиссий. Сотрудники наркоконтроля выезжают в центры, чтобы посмотреть, как проходит процесс реабилитации.

¹ Аргументы и Факты по Иркутской области. URL: <https://irk.aif.ru/> (дата обращения: 10.11.2015).

Информацию о функционирующем притоне для потребления наркотических средств можно сообщить в Управление ФСКН России по Иркутской области. Есть разные варианты подачи информации: можно позвонить по «телефону доверия» (3952) 200–049 или подготовить заявление, направив его по адресу: 664011, г. Иркутск, ул. Свердлова, 28. В обязательном порядке информация будет проверена оперативными сотрудниками. Если сообщение не анонимное, т. е. указаны координаты заявителя, в установленный срок сотрудниками наркоконтроля будет направлен ответ.

По данным ООН за 2010 г., тройка стран с самым большим числом наркозависимых – Иран, Афганистан, Россия. Иркутская же область является одним из лидеров по наркотизации, где уровень наркомании превышает среднероссийский в 1,5 раза. Распространенность наркотических средств на территории Приангарья обусловлена географическими и логистическими факторами. Через города Иркутской области проходят важнейшие магистрали транспортного сообщения, наш регион является транзитным для транспортировки наркотических средств. Героин поступает в Иркутскую область через российско-казахстанскую границу и соседние сибирские регионы – Красноярский край, Новосибирскую и Кемеровскую области. Наркотические средства каннабисной группы попадают в Приангарье из республик Бурятия и Тыва. Кроме того, Иркутская область обладает достаточной сырьевой базой для кустарного изготовления наркотических средств каннабисной группы¹. Из центральных российских регионов в область поступают синтетические наркотики, из Китая – биологически активные добавки, содержащие сильнодействующие вещества, оборот которых на территории нашей страны находится под строгим контролем.

Распространение афганского героина в России, где насчитывается уже более 2 млн наркозависимых, принимает характер настоящей эпидемии. А запасы героина, хранящегося в Афганистане, оцениваются экспертами в 2–3 тыс. т.

В целях консолидации усилий органов государственной власти на всех уровнях по пресечению распространения на территории Российской Федерации наркотических средств, Президентом РФ Д. А. Медведевым в 2018 г. была утверждена Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г. Основные направления реализации Стратегии: сокращение предложения наркотиков путем пресечения их незаконного оборота, сокращение спроса на наркотики путем совершенствования системы профилактической, лечебной и реабилитаци-

¹ Наркоконтроль – Иркутская область : офиц. портал. URL: <https://irkobl.ru/> (дата обращения: 17.02.2016).

онной работы, развитие и укрепление международного сотрудничества в сфере контроля над наркотиками.

Случаи коррупции в УФСКН России по Иркутской области единичные, каждый такой факт наносит серьезный вред репутации ведомства¹.

По информации УФСКН России по Иркутской области, в начале 2012 г. было изъято 17,5 кг героина. Это самое крупное изъятие героина за последние несколько лет. Всего за девять лет оперативными подразделениями управления выявлено более 14 тыс. наркопреступлений, из незаконного оборота изъято более 5,9 т наркотиков, в том числе 126 кг героина. Губернатором Приангарья Д. Ф. Мезенцевым был подписан указ об осуществлении мониторинга наркоситуации в Приангарье. Управление ФСКН РФ по Иркутской области обнародовало статистику изъятий наркотиков. Из документа известно, что в регионе будет анализироваться ситуация в сфере оборота наркотиков и их прекурсоров, противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией. Как отметили в пресс-службе правительства Иркутской области, проводить исследования будут антинаркотическая комиссия региона, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в Приангарье, руководители которых включены в состав Государственного антинаркотического комитета, при взаимодействии с органами местного самоуправления муниципалитетов региона и общественными объединениями².

По официальным данным, в Иркутской области свободным от наркотиков остается лишь Катангский район. На всех остальных территориях отмечается довольно серьезный уровень потребления различных наркотических веществ. Наиболее сложная ситуация наблюдается в Братске, Черемхово, Ангарске, Иркутске, Свирске, Тулуне, Усолье-Сибирском, а также в Братском, Куйтунском, Слюдянском, Тайшетском, Черемховском районах. Рост отравлений наркотиками в текущем году зафиксирован в девяти муниципалитетах. В Черемхово, Усть-Илимске, Иркутске, Шелеховском и Слюдянском районах он особенно очевиден, и связано это с распространением синтетических наркотических веществ. Всего в области с начала года совершено 2,7 тыс. наркопреступлений, к уголовной ответственности привлечено почти 1,5 тыс. чел.

Сегодня наркоторговцы ведут против населения полноценную войну и для привлечения все новых потребителей используют современные технологии, интернет, мобильные телефоны. Многие помнят те времена, когда в Иркутске, в 3-м поселке ГЭС, шло масштабное распространение наркотиков с помощью так называемых кормушек. Эту ситуацию тогда

¹ Иркутская область : офиц. портал. URL: <https://irkobl.ru/> (дата обращения: 27.09.2018).

² Люстрицкий Д. Г. В регионе будут бороться с виртуальной наркоторговлей. URL: <https://www.ogirk.ru/> (дата обращения: 02.12.2015).

удалось побороть. Сейчас же необходимо разработать план действий, направленный на ликвидацию виртуальной наркоторговли. Правоохранительные органы должны усилить межведомственное взаимодействие по перекрытию каналов поставок наркотиков, а главы территорий – организовать полноценную работу с жителями, передавать поступающие от них сигналы о местах продажи наркотиков в силовые структуры.

Начальник Управления Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков по Иркутской области Алексей Зяблицкий, докладывая о текущей ситуации, сообщил, что Приангарье продолжает входить в десятку нарконеблагополучных регионов страны. По данным мониторинга за 2014 г., отдельные показатели заболеваемости наркоманией достигают кризисных значений. Существенно возросло количество вызовов скорой помощи в связи с отравлениями наркотиками детей и подростков. Специалисты связывают этот факт с распространением синтетических высокоактивных наркотиков¹.

Алексей Зяблицкий отметил, что отдельные территории Иркутской области являются источниками сырья для изготовления наркотиков каннабисной группы. В частности, на протяжении ряда лет отмечается распространение конопли, произрастающей в Усть-Удинском районе. Особое беспокойство вызывает и тот факт, что из числа осужденных в Иркутской области в 2014 г. каждый пятый совершил преступление, связанное с незаконным оборотом наркотиков. За годы борьбы с этим злом правоохранители пришли к выводу о том, что ловить отдельных наркоторговцев неэффективно, и сосредоточились на работе по выявлению организованных преступных групп во главе с их лидерами.

УФСКН по региону в июне 2015 г. было направлено в суд уголовное дело в отношении преступного сообщества, созданного представительницей цыганской народности, которая сбывала героин в приличных масштабах в Иркутске и Ангарске. В преступное формирование входили 12 чел. Организатору помимо всего прочего вменена легализация почти 10 млн руб., полученных от незаконных операций с наркотиками.

Также в 2015 г. вступил в законную силу приговор суда в отношении еще одного организатора преступного сообщества – он получил 19 лет колонии строгого режима и должен был оплатить штраф в размере 800 тыс. руб. Остальные 12 участников группировки, которые буквально терроризировали жителей Иркутска и наводняли героином Ленинский район города, приговорены к срокам лишения свободы от восьми до 14 лет.

Приоритетом УФСКН остается и пресечение каналов контрабанды. За 2013–2014 гг. было выявлено по десять подобных преступлений, в суд

¹ Нет наркотикам : информационно-публицистический ресурс. URL: <http://www.narkotiki.ru/> (дата обращения: 10.11.2015).

направлено 11 уголовных дел. В июле 2015 г. в ходе проведения оперативно-разыскных мероприятий сотрудниками было досмотрено почтовое отправление из Бреста (Беларусь), адресованное жителю Иркутска. В посылке обнаружилось три вида сильнодействующих веществ. За десять месяцев 2015 г. был зарегистрирован 181 факт изъятия довольно крупных объемов наркотических веществ, в том числе 18 оптовых партий героина. Так, в мае 2015 г. в одной из квартир Ангарска обнаружили более 0,5 кг героина, а в ходе дальнейших мероприятий из тайника в лесополосе изъяли еще 3,4 кг. Попытка транспортировки крупной партии наркотиков из Иркутска в Братск была пресечена в августе текущего года. Из машины изъято 3 кг героина в высокой концентрации. При обыске в квартире одного из задержанных обнаружено еще 7,4 кг этого вещества¹.

Особое внимание в последние годы уделяется угрозам, связанным с увеличением доли синтетических наркотиков в структуре наркорынка. Помимо курительных смесей в последние два года серьезное распространение получил синтетический психостимулятор PVP. В 2015 г. зафиксировано 69 фактов изъятия этого наркотика, что более чем в пять раз выше показателей прошлого года. Особенно эта тенденция характерна для Иркутска. По словам начальника УФСН по региону, на этот опасный наркотик переходят потребители героина, а схемы распространения одурманивающих веществ становятся виртуальными. В текущем году пресечена деятельность четырех организованных группировок, действующих через интернет-магазины. В апреле 2015 г. в ходе ликвидации подобной торговой площадки были изъяты синтетические наркотики трех видов весом свыше 800 г. В августе задержаны участники преступной группы, распространявшие наркотики через интернет-магазин «ЦУМ-Ангарск». Из незаконного оборота изъято более 3 кг PVP и курительных смесей.

Начальник Управления уголовного розыска ГУ МВД России по Иркутской области Павел Миронов сообщил на заседании, что полиция не только участвует в ликвидации наркогруппировок и изъятии наркотических веществ, но и ведет постоянный мониторинг интернет-сайтов и форумов, создаваемых с целью распространения смесей, «синтетики» и прочего. Было выявлено 17 сайтов, доступ к ним в настоящее время заблокирован. Губернатор С. Г. Левченко отметил, что, к сожалению, полностью блокировать такие интернет-ресурсы не удастся – пользователи все равно находят способы попасть на эти страницы. Глава региона предложил выйти с этой проблемой на федеральный уровень².

На комиссии также рассматривались результаты борьбы с наркобизнесом Восточно-Сибирского линейного управления МВД РФ на транспорте, вопросы уничтожения конопли и вовлечения в оборот ранее

¹ Управление ФСН России ...

² Аргументы и Факты по Иркутской ...

неиспользуемых сельхозземель, тема лечения и комплексной реабилитации наркозависимых, находящихся в местах лишения свободы, и другие актуальные проблемы, связанные с незаконным оборотом наркотических веществ.

Позитивную ноту в заседание добавила церемония награждения. Губернатор С. Г. Левченко вручил ключи от автомобилей «Лада Гранта» победителям областных конкурсов среди сотрудников органов по контролю за оборотом наркотиков. По итогам работы в 2014 г. лучшим следователем Иркутской области стала Екатерина Ильина, старший следователь первого отдела следственной службы УФСКН РФ по Иркутской области. Лучшим сотрудником органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ Иркутской области назван Алексей Котовщиков, начальник второго отдела оперативной службы УФСКН РФ по региону¹.

На коллегии по итогам оперативно-служебной деятельности ведомства и. о. начальника управления полковником полиции Максимом Зиновьевым отмечалось, что по итогам 2015 г. среди других территориальных органов ФСКН России Иркутское управление по эффективности деятельности занимает достойное 9-е место. В 2014 г. усилия службы направлялись на пресечение деятельности организованных наркогруппировок, перекрытие каналов поставок различных видов наркотиков на территорию области, реализацию положений Федерального закона № 313-ФЗ. Эти и многие другие аспекты деятельности службы наркоконтроля регулярно рассматривались и анализировались на заседаниях антинаркотической комиссии, проводимой под председательством губернатора Иркутской области. В 2015 г. комиссией было вынесено 109 обязательных к исполнению всем пулом правоохранительных органов решений, в числе которых – повышение качества оказания стационарной наркологической помощи детям и подросткам, привлечение для борьбы с очагами дико-растущей конопли волонтеров и народных дружин, разработка «дорожной карты» развития регионального сегмента Национальной системы реабилитации и ресоциализации наркопотребителей, создание координационного совета руководителей реабилитационных центров, проведение совместных межведомственных мероприятий по выявлению и перекрытию внутрорегиональных, межрегиональных и трансграничных каналов незаконной транспортировки наркотических средств.

Подчеркнул Максим Зиновьев и особую значимость межведомственного взаимодействия. Выявление и раскрытие резонансных преступлений, нейтрализацию организованных групп и сообществ, пресечение каналов поставок наркотиков было бы невозможно осуществить в

¹ Люстрицкий Д. Г. В регионе будут ...

одиночку, без помощи коллег из других правоохранительных органов. На сегодняшний день взаимодействие охватывает все сферы – от широко-масштабных оперативно-профилактических операций, таких как «Мак», «Канал», «Ареал», рейдовых мероприятий в ночных клубах и студенческих общежитиях до совместных мероприятий по конкретным уголовным делам¹.

В цифрах статистика годовой деятельности иркутского наркоконтроля выглядит следующим образом. Зарегистрировано 927 преступлений, почти все из них – тяжкие и особо тяжкие, направлено в суд 415 уголовных дел, ликвидировано 52 наркопритона, 20 из них были организованы группами лиц по предварительному сговору. Возбуждено 5 уголовных дел по статье «легализация или отмывание денежных доходов, добытых преступным путем», 9 уголовных дел по контрабандным поставкам. В рамках составленных административных протоколов обязанность пройти диагностику, лечение и последующую реабилитацию возложена судом более чем на 800 граждан, задержанных в административном порядке за употребление наркотиков.

На территории области изъято 760 кг наркотических средств, в числе которых марихуана и ее производные, героин, амфетамин, синтетические наркотики, кокаин и сильнодействующие вещества. Общий вес наркотических средств, уничтоженных по вступившим в силу приговорам суда, составил почти тонну.

Сотрудниками оперативной службы в 2015 г. пресечена деятельность организованных форм преступности, в том числе занимающихся распространением синтетических наркотиков. В апреле в ходе ликвидации интернет-магазина по продаже спайсов задержана группа наркодельцов, у которых изъяты синтетические наркотики трех видов в особо крупном размере. В августе задержаны участники преступной группы, также организовавшие продажу «синтетики» бесконтактным способом. Из незаконного оборота изъято более трех килограммов синтетического наркотика PVP и курительных смесей. Внушительные потери понесли и многие крупные наркодилеры, занимающиеся распространением героина. Так, в августе в Иркутске и Братске были задержаны представители цыганского клана наркосбытчиков, у которых было изъято 10 кг высококонцентрированного героина. В декабре в ходе спецоперации «Север» из незаконного оборота было изъято еще порядка 20 кг опиата с таким же высоким содержанием активного вещества, который в перспективе мог быть разбавлен до нескольких миллионов разовых доз.

Успешно проведена в 2014 г. операция «МАК», направленная на пресечение и раскрытие преступлений, связанных с оборотом раститель-

¹ Управление ФСКН России ...

ных наркотиков, выявление очагов произрастания дикорастущей конопли и уничтожение сырьевой базы для производства наркотиков. Всего в ходе операции на территории Иркутской области было выявлено и задокументировано 325 очагов дикорастущей конопли, площадь уничтоженного наркосырья составила почти тысячу гектаров, количество изъятых наркотиков – 580 кг¹.

Полнота проводимых оперативных разработок, качество расследования уголовных дел по признакам организованных форм преступности подтверждаются приговорами суда. К реальным и длительным срокам заключения в 2015 г. приговорены участники нескольких организованных преступных групп, чья деятельность была ориентирована на бесконтактный способ сбыта курительных смесей. Изолированы от общества многие представители цыганских кланов наркосбытчиков. В суд направлено уголовное дело за организацию преступного сообщества. Всего к лишению свободы за участие в незаконном обороте наркотиков в 2015 г. приговорены более 200 чел.

Способствуют предупреждению возникновения наркомании и формированию четкой позиции отказа от наркотиков профилактика. Ей наркополицейские уделяют много сил и времени. В течение года в области было проведено около 2500 обучающих семинаров, видеолекториев, тренингов и акций. На протяжении многих лет в качестве основы профилактики сотрудники наркоконтроля используют практическую демонстрацию преимуществ здорового образа жизни среди подрастающего поколения. Зимой и летом в работе с младшими и старшими школьниками, студентами сотрудники много внимания уделяют военно-спортивной подготовке и патриотическому воспитанию. В этом году 10-летний юбилей отметил летний лагерь «НЗ России», подготовку в котором за это время прошли более двух тысяч ребят из разных городов Сибири. Приятно отметить, что многие из первых участников «НЗ России» уже выросли, отслужили в армии и сейчас несут службу в правоохранительных органах. Шестой год подряд под эгидой Управления проходят и являются популярными среди современной спортивной молодежи соревнования по кикбоксингу на «Кубок наркоконтроля». Участие в них ежегодно принимают до 300 спортсменов – представителей множества регионов России.

В планах Управления много позиций – это и повышение уровня противодействия организованной наркопреступности, подрыв экономических основ наркобизнеса, повышение результативности уголовно-процессуальной деятельности следственных подразделений, участие в развитии региональной системы реабилитации и ресоциализации наркопотребителей, активное использование правовых механизмов, введенных

¹ Наркоконтроль – Иркутская область : офиц. портал. URL: <https://irkobl.ru/> (дата обращения: 17.02.2016).

Федеральным законом № 313-ФЗ. Также основные усилия наркополицейские планируют направить на профилактическую работу с несовершеннолетними и молодежью и обеспечение, совместно с областной и муниципальными антинаркотическими комиссиями, координации работы по дальнейшей стабилизации наркоситуации и противодействию распространению наркотиков¹.

НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА

1 июля 1990 г., в соответствии с Приказом Министерства финансов СССР от 21 февраля 1990 г. № 12-А, была образована Государственная налоговая инспекция (ГНИ) Министерства финансов РСФСР, а в ее составе – Государственная налоговая инспекция (ГНИ) по Иркутской области. Ее руководителем назначен А. И. Никонов. 21 ноября 1991 г. ГНИ по Иркутской области вошла в состав Государственной налоговой службы РСФСР, которая была образована Указом Президента РСФСР от 21 ноября 1991 г. № 229. 27 декабря 1991 г. был принят Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». 31 декабря 1991 г. утверждено Положение о налоговой службе Российской Федерации. 18 марта 1992 г. вступил в силу Указ Президента РФ № 262 о создании Главного управления налоговых расследований (ГУНР) РФ при Государственной налоговой службе РФ². Этот день считается датой основания налоговой полиции России, и полицейские всей страны отмечают его как свой профессиональный праздник. С февраля 1997 г. по май 2006 г. налоговую службу региона возглавлял В. Л. Васьков³.

Функции финуправления по взиманию налогов, пошлин и других платежей, контролю за соблюдением законодательства о налогах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью платежей были переданы налоговой инспекции, подчинявшейся теперь Государственной налоговой службе Минфина СССР. Приказом управления от 15 ноября 1990 г. была утверждена его следующая структура: руководство, бюджетный отдел, экономический отдел, отдел финансов производственной сферы, отдел финансов агропромышленного комплекса, отдел финансирования аппарата управления, главная бухгалтерия, отдел кадров, аппарат главного контролера-ревизора КРУ Минфина РСФСР по Иркутской области, отдел внедрения автоматизированной системы финансовых рас-

¹ Итоги деятельности Управления ФСКН России по Иркутской области за 2015 год. URL: <https://irkutsk.bezformata.com/> (дата обращения: 25.01.2016).

² Черных В. В. История органов внутренних дел : учебник. Иркутск : ФГКОУ Во ВСИ МВД России, 2019. С. 415–416.

³ Мотивационные технологии в Иркутской федеральной налоговой службе № 1 по Иркутской области. URL: <https://studbooks.net/1517430/menedzhment/vvedenie> (дата обращения: 21.06.2021).

четов (АСФР), хозяйственный отдел. Структурно оно включало в себя 11 подразделений: бюджетный отдел; отдел государственных доходов; отдел финансирования промышленности местного подчинения; отдел финансирования жилищно-коммунального хозяйства, торговли и бытового обслуживания населения; отдел финансирования сельского хозяйства; отдел финансирования социального обеспечения; штатный отдел; главная бухгалтерия; отдел кадров; аппарат главного контролера-ревизора контрольно-ревизионного управления (КРУ) Министерства финансов РСФСР; хозяйственный отдел. В подчинении у управления находились один окружной (Усть-Ордынский), 14 городских, 28 районных и 9 районных в городах финансовых отделов¹.

Указом Президента РФ от 23 декабря 1998 г. № 1635 Государственная налоговая служба РФ была преобразована в Министерство РФ по налогам и сборам. 15 июля 1999 г. Приказом Министерства РФ по налогам и сборам № АП-2Б-20/141 ГНИ по Иркутской области была преобразована в Управление Министерства РФ по налогам и сборам по Иркутской области. 3 июля 2001 г. произошло объединение двух территориальных управлений – по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу. Приказом Министерства РФ по налогам и сборам № БГ-3-15/213 УМНС России по Иркутской области было преобразовано в Управление Министерства РФ по налогам и сборам по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу. С момента создания межрайонной инспекции № 7 по Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу наблюдается устойчивая тенденция к возрастанию на данной территории поступлений налогов и сборов в бюджеты всех уровней.

В 2004 г. в соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство РФ по налогам и сборам преобразовано в Федеральную налоговую службу. С 19 октября 2004 г. на основании Приказа руководителя ФНС России Анатолия Сердюкова происходит процесс преобразования территориальных налоговых органов: Управления МНС России по Иркутской области и УОБАО – в Управление ФНС России по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу, инспекции МНС – в инспекцию ФНС².

С мая 2006 г. обязанности руководителя Управления ФНС России по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу исполнял П. И. Ковальчук. Всего в регионе (Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ) в составе Управления ФНС России по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому автоном-

¹ Мотивационные технологии в Иркутской ...

² Там же.

ному округу работают 22 инспекции, в том числе 5 – по округам в городах, 1 – по городу без районного деления и 16 – межрайонного уровня, одна из которых – инспекция по крупнейшим налогоплательщикам. Девять межрайонных инспекций имеют 19 территориально обособленных подразделений (ТОРМ). Максимальное число ТОРМ – 5 (Межрайонная ИФНС России № 7 по Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу). Максимальное число работающих на ТОРМ – 30 чел. в г. Киренске (Межрайонная ИФНС России № 13). Предельная штатная численность работающих в подчинении федеральных налоговых органов – 3 356 единиц (из них в Управлении – 294 единицы, в инспекциях по районам (округам) в городах – 924 единицы, в инспекциях – по городам без районного деления – 254 единицы, в подчинениях межрайонного уровня – 1884 единицы). Женщины составляют 87 % от предельной штатной численности. Средний возраст работников – 36 лет. Ко второму полугодю 2006 г. в инспекциях области и округа введены в эксплуатацию 15 операционных залов для приема налогоплательщиков на 105 рабочих мест, во всех инспекциях работают справочные телефонные службы. Ежемесячно в среднем фиксируется около 30 тысяч обращений налогоплательщиков к внешнему веб-серверу Управления. В 2006 г. 5,2 % документов представляется налогоплательщиками в инспекции по телекоммуникационным каналам связи.

На 1 января 2006 г. в налоговых органах области и округа на налоговом учете состояло 55 256 налогоплательщиков – юридических и 2 288 035 – физических лиц. В 2005 г. в Иркутской области осуществляли финансово-хозяйственную деятельность 35 крупнейших налогоплательщиков регионального уровня. Кроме того, на территории области расположены 7 предприятий федерального уровня, переданные на налоговый учет в межрегиональные инспекции по крупнейшим налогоплательщикам¹.

Иркутское управление неоднократно входило в первую десятку территориальных органов налоговой полиции России, а в Сибирском федеральном округе (среди 12 территориальных управлений) занимает первое место. В 2001 г. в бюджет и внебюджетные фонды было возмещено 2 млрд 147 млн 529 тыс. руб.²

По мере развития и становления в области органов налоговой полиции стало возрастать и сопротивление им со стороны криминальных структур, не желающих мириться с новой правоохранительной структурой, ограничивающей их незаконное предпринимательство. Так, 6 мая 1996 г. главный специалист Усолье-Сибирского горотдела УФСНП по Иркутской области майор налоговой полиции Сергей Ведерников был

¹ Мотивационные технологии в Иркутской ...

² Страницы истории, или откуда есть пошла налоговая. URL: vsp.ru/2002/03/16/stranitsy-istorii-ili-otkuda (дата обращения: 22.06.2021).

убит возле подъезда собственного дома. Убийство было заказным. Коммерсантка заплатила киллерам за выполненный заказ 30 млн руб. В июне 1998 г. «заказчица» вместе с тремя наемными убийцами были арестованы. В ночь с 12 на 13 апреля 1998 г. в квартиру начальника Тулунского межрайонного отдела УФСНП по Иркутской области майора налоговой полиции Сергея Маринова было заброшено мощное взрывное устройство. 3 марта 1999 г. совершено покушение на специалиста 1-й категории Тайшетского межрайонного отдела майора налоговой полиции Сергея Коробченко. Он получил огнестрельные ранения в область позвоночника и в голову, стал инвалидом.

Управление Федеральной службы налоговой полиции РФ по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу в течение 2001 г. поднялось с седьмой на третью строчку рейтинга территориальных органов налоговой полиции России. За первое полугодие 2001 г. значительно выросли все показатели работы управления. Всего в первом полугодии 2001 г. в производстве следственных подразделений Управления находилось 542 уголовных дела, что в два раза больше, чем за аналогичный период 2000 г. (259 уголовных дел). Наибольшее количество уголовных дел возбуждено в сфере торговли – 39 % от общего числа возбужденных уголовных дел, в строительстве – 11 % (2000 г. – 15 %), в кредитно-финансовой сфере – 2 % (2000 г. – 1,2 %), в сфере транспорта – 6 % (2000 г. – 0,9 %). В лесной деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности – 17 % (2000 г. – 4,5 %). Наибольший ущерб по уголовным делам в 2001 г. установлен в топливной промышленности – 22,7 %, в строительстве – 22 %, на транспорте – 11,8 %, в торговле – 11,1 %, в химической и нефтехимической промышленности – 10,7 %, в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отрасли – 5,8 %. Сумма установленного ущерба по окончательным уголовным делам в 2001 г. составила 185 млн 447 тыс. руб., т. е. выросла по сравнению с 2000 г. в 2,7 раза. Сумма возмещенного ущерба возросла в семь раз и составила 102 млн 386 тыс. руб. Всего возмещено 55 % ущерба. В течение полугодия выявлено 1911 административных правонарушений, что в 1,5 раза выше показателей за аналогичный период прошлого года. Сумма наложенных штрафов возросла почти в 2,5 раза и составила 6 млн 692 тыс. руб., из которых взыскано 3 млн 739 тыс. руб., или 56 %. Эти показатели выросли по сравнению с аналогичным периодом 2000 г. в 4,9 раза. Общие показатели возмещения ущерба по всем категориям дел в 2001 г. превысили показатели первого полугодия прошлого года в

11,7 раза и составили 838 млн 81 тыс. руб. В областной бюджет перечислено 154 млн 925 тыс. руб.¹

На протяжении почти 11 лет в России существовал мощный правоохранительный орган – Федеральная служба налоговой полиции, работа которой оборвалась в 2003 г. Это была авторитетная организация с большими полномочиями и впечатляющими результатами. Упразднение этого органа руководством страны никак не комментировалось. Оно оставило много риторических (и не очень) вопросов.

К приоритетным задачам ФСНП можно отнести борьбу с налоговыми преступлениями и коррупцией в налоговых органах. Они были наделены полномочиями по проведению оперативно-разыскной, экспертной и следственной деятельности. Налоговая полиция достаточно быстро отпочковалась от Министерства РФ по налогам и сборам (сегодня это Федеральная налоговая служба), став самостоятельным правоохранительным органом, который напрямую не зависел от налоговиков и органов внутренних дел².

Имея такие широкие полномочия, служба не могла не обрести стереотипами, основные из которых строятся вокруг бушевавшей коррупции в ведомстве. Но в специальной олимпиаде по наполнению собственных карманов принимали участия все без исключения органы исполнительной власти. Так уж исторически сложилось, что сотрудники налоговых и таможенных органов считаются призерами этих «соревнований».

Примечательно, что в России параллельно существовали два налоговых органа: фискальный и правоохранительный. Если проводить аналогии с таможней, это выглядело бы так, если бы таможенная правоохрана, подразделения по противодействию коррупции, «топтуны» и «технари» являлись бы отделенной от ГТК/ФТС структурой, курирующей таможенные вопросы.

Эволюция налоговых органов пошла совершенно по иному пути. По мере развития и накопления ценного опыта ФСНП обростала дополнительными серьезными полномочиями, хотя местами и теряя некоторые (в пользу той же налоговой инспекции). В планах было даже преобразовать ведомство, расширив круг обязанностей в финансовой сфере (вывод капитала, финансовая разведка и так далее).

Постепенно росло и раздражение смежных ведомств, у которых налоговая полиция отбирала хлеб (во многих смыслах), возникала профессиональная конкуренция в силу дублирования многих функций. И чем активнее ФСНП действовала, тем больше это раздражение росло.

¹ Управление ФСНП по Иркутской области поднялось на третью строчку в рейтинге органов налоговой полиции России. URL: https://www.buhgalteria.ru/news/detail_06.2019.php?ELEMENT_ID=12 (дата обращения: 22.06.2021).

² Жизнь и смерть налоговой полиции. URL: [pikabu.ru>story/zhizn_i_smert_nalegovoy_politsii](http://pikabu.ru/story/zhizn_i_smert_nalegovoy_politsii) (дата обращения: 21.06.2021).

Подобная ревность у смежников заставляла действовать в целях устранения весомого конкурента вполне настойчиво. Нужно было только дожидаться удобного случая и в очередной раз донести свое особое мнение до лиц, способных принимать жесткие управленческие решения¹.

В современных реалиях нашей страны осуществлять надзорную деятельность нужно аккуратно. Дело в том, что иногда субъектами проводимых мероприятий могут быть влиятельные люди, что, в свою очередь, создает множество проблем. В частности, иногда слишком поздно отступать, когда уже залез в огород «не к тому». Или информация об участии влиятельных людей в махинациях появляется слишком поздно. Очень тяжело соблюдать баланс и чувствовать тонкую грань.

И вот эту самую грань в налоговой полиции, судя по всему, не чувствовали. В начале нулевых ФСНП выявила факты неуплаты налогов, исчисляемых миллиардами. Как нетрудно догадаться, в нефтегазовой сфере. Некоторые придерживаются мнения, что руководству было проще ликвидировать ведомство, чем проводить беседы на темы «кого можно», «кого нельзя» и «почему нельзя».

ФСНП пала жертвой своей бурной активности и межведомственных разборок. И за счет, скажем так, аппаратных интриг руководство страны смогло убедить в том, что нет смысла в наличии еще одной правоохранительной структуры, полномочия которой пересекались бы с полномочиями смежных ведомств. Вероятно, если бы подразделения налоговой правоохраны входили в состав налоговой службы (а не являлись отдельным компактным ведомством), то имелся бы шанс на их сохранение с пользой для страны. Существует же как-то такой непонятный монстр, как ФТС². Но по итогу ФСНП была ликвидирована. Часть штата была передана в МВД, а остальными (вместе с материальной базой) заполнили нишу в новом созданном ведомстве – Федеральной службе по контролю за оборотом наркотиков. Впрочем, и это ведомство не оказалось долговечным. Но это уже совсем другая история.

Оперативная обстановка в области в сфере борьбы с налоговыми преступлениями остается сложной и характеризуется усилением криминогенности практически во всех сферах хозяйственной деятельности. Полицейские Приангарья с честью справляются с возложенными на них задачами. За годы деятельности ведомства девять сотрудников управления были удостоены высшей ведомственной награды – нагрудного знака «Почетный сотрудник налоговой полиции». Восемнадцать – награждены медалями «За службу в налоговой полиции» I и II степени. Средний возраст сотрудников – 33 года.

¹ Жизнь и смерть налоговой полиции. URL: pikabu.ru/story/zhizn_i_smert_nalogovoy_politsii (дата обращения: 21.06.2021).

² Жизнь и смерть налоговой ...

ГЛАВА 7

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ И МИНИСТЕРСТВО ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ

Министерство юстиции России было учреждено 8 сентября 1802 г. Манифестом Александра I «Об учреждении министерств». Этим же документом в составе Правительства предусматривалась должность министра юстиции, и он одновременно являлся генерал-прокурором Российской империи. Первым министром юстиции – генерал-прокурором Российской империи был утвержден выдающийся русский поэт и государственный деятель Гавриил Романович Державин.

Целью учреждения министерств было создание эффективной системы управления государством в условиях зарождения капиталистических отношений и распространения среди дворян либерально-буржуазных идей¹.

Министерство юстиции РФ – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку государственной политики (государственное управление) и нормативно-правовое регулирование в сфере юстиции, а также координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти². Современный этап развития Российской Федерации как правового государства требует нового видения места и роли органов и учреждений юстиции. Построение в России подлинно гражданского общества невозможно без формирования у населения развитого правового сознания. Значение органов юстиции в правовом государстве должно быть первостепенным, поскольку они являются правовым скелетом российского общества.

Органы юстиции Российской Федерации занимают особое положение в системе федеральных органов исполнительной власти. Одно только Министерство юстиции имеет более чем вековую историю и является одним из старейших в стране. В 2002 г. Министерству юстиции РФ исполнилось 200 лет. История органов юстиции и Минюста России является во многом историей становления и развития центрального аппарата Российского государства.

¹ Браташова Ю. А. Организация управления в области юстиции : учеб. пособие. М. : Саратов, 2016. С. 10. URL: <http://www.iprbookshop.ru/60006.html> (дата обращения: 22.03.2021).

² О Министерстве юстиции Российской Федерации : указ Президента РФ от 13 окт. 2004 г. № 1313. Ст. 1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49892/70616c7325f52b618bae8d8f4ac9b5900e9a676/

Министерство юстиции было создано в Иркутской области 1 января 2014 г. Соответствующий указ подписал губернатор Иркутской области С. В. Ерощенко¹. Перед областным министерством юстиции была поставлена задача – поднять на качественно новый уровень организацию всей правовой работы в системе исполнительной власти Иркутской области. Возглавила министерство юстиции Светлана Пархамович, ранее работавшая заместителем мэра Шелеховского района. Новый орган исполнительной власти региона был создан путем реорганизации регионального департамента по обеспечению деятельности мировых судей. Новое министерство приступило к совершенствованию нормотворческой и информационно-правовой работы, координации законопроектной деятельности, проведению правовой и антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, анализу муниципальных и ведомственных правовых актов на предмет их соответствия законам².

Также министерство ведет правовые регистры, занимается организацией юридической помощи гражданам и правового просвещения населения, обеспечивает деятельность мировых судей. За минюстом Приангарья закреплены обязанности по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов, обеспечению деятельности мировых судей, государственных нотариальных контор и предоставлению бесплатной юридической помощи гражданам.

Осуществляя управление всей системой юстиции, министерство с первых дней своего образования большое значение придавало совершенствованию законодательства. В своей деятельности оно руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, Уставом Иркутской области, законами Иркутской области, иными правовыми актами³.

Задачами министерства были определены: обеспечение правотворческой деятельности губернатора Иркутской области (ИО) при реализации его полномочий как высшего должностного лица ИО, правительства ИО; защита интересов губернатора ИО при реализации его полномочий как высшего должностного лица ИО, правительства ИО в судебных органах; участие в обеспечении взаимодействия губернатора ИО при реализации его полномочий как высшего должностного лица ИО, а также пра-

¹ Министерство юстиции создано в Иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/news/archiv/60348/> (дата обращения: 27.03.2021).

² Окончательный вердикт: Министерство юстиции реорганизуют в Иркутской области. URL: <https://i38.ru/pervaya-politika/ministerstvo-iustitsii-sozdano-v-irkutskoy-oblasti> (дата обращения: 12.03.2021).

³ О Министерстве юстиции Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 25 апр. 2014 г. № 222-пп (с изм. на 12.01.2016). Ст. 6. URL: <http://docs.cntd.ru/document/412705829> (дата обращения: 22.03.2021).

вительства ИО, с органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления, организациями, гражданами по правовым вопросам (государственными органами), органами местного самоуправления, организациями, гражданами по правовым вопросам; обеспечение деятельности губернатора ИО по вопросам помилования; систематизация законодательства, аналитическое и информационное обеспечение в сфере федерального и областного законодательства; координация деятельности правовых (юридических) структурных подразделений исполнительных органов государственной власти ИО; организационное, финансовое, материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей, а также материально-техническое и финансовое обеспечение государственных нотариальных контор; обеспечение граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью, правовое информирование и правовое просвещение населения; осуществление государственных полномочий в сфере наделения органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по определению персонального состава и обеспечению деятельности административных комиссий¹.

Министерство в соответствии с возложенными на него задачами в установленном порядке осуществляет следующие функции: в сфере обеспечения правотворческой деятельности губернатора Иркутской области, правительства ИО: подготовку планов законопроектной деятельности губернатора ИО; подготовку самостоятельно или совместно с заинтересованными исполнительными органами государственной власти ИО проектов правовых актов ИО об изменении, отмене или признании утратившими силу не соответствующих законодательству правовых актов губернатора ИО, правительства ИО²; проведение правовой экспертизы проектов правовых актов, в том числе о соответствии их правилам юридической техники; проведение лингвистической экспертизы проектов правовых актов губернатора ИО, правительства ИО; участие в подготовке заключений на проекты законов ИО, поступившие из Законодательного Собрания ИО для подготовки заключения губернатора ИО; согласование законов ИО или их отклонение; а также участие в сфере взаимодействия с органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления, организациями, гражданами по правовым вопросам; рассмотрение проектов договоров, государственных контрактов, соглашений, дополнительных соглашений к ним, заключаемых от имени ИО; организацию участия в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, в том числе подготовку отзывов на проекты федеральных зако-

¹ О Министерстве юстиции Иркутской области. Ст. 9.

² Там же. Ст. 11.

нов, поступивших из Государственной Думы; участие в обеспечении исполнения соглашения о порядке взаимодействия между правительством ИО и прокуратурой ИО в сфере нормотворчества.

Министерство также осуществляет следующие функции: участие в организации осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации на территории Иркутской области; участие в заседаниях совещательных и координационных органов при губернаторе ИО, правительстве ИО, рабочих групп, других совещаниях; согласование штатных расписаний исполнительных органов государственной власти ИО, самостоятельных структурных подразделений аппарата губернатора ИО и правительства ИО; защиту интересов губернатора ИО, правительства ИО при рассмотрении дел об административных правонарушениях, дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Им проводится большая работа в сфере обеспечения деятельности губернатора Иркутской области по вопросам помилования: подготовка проектов представлений о целесообразности применения акта помилования, вносимых губернатором ИО Президенту РФ; оказание консультативной и методической помощи членам комиссии по вопросам помилования на территории ИО; оформление протоколов заседания, проектов заключений комиссии по вопросам помилования на территории ИО; обеспечение взаимодействия комиссии по вопросам помилования на территории ИО с органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления, организациями по вопросам помилования.

Его деятельность также находится в сфере систематизации законодательства, аналитического и информационного обеспечения: анализ федеральных правовых актов и законов Иркутской области с подготовкой поручений по их реализации; участие в осуществлении контроля за исполнением поручений о разработке правовых актов ИО; учет и хранение федеральных законов и нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и источников их официального опубликования, правовых актов первого заместителя губернатора ИО; ведение контрольных экземпляров Устава ИО, законов ИО; информационно-справочное обеспечение в сфере федерального и областного законодательства; участие в размещении информации на официальном портале ИО; подготовка информационных материалов в сфере правотворческой деятельности в Иркутской области; осуществление работы в сфере делопроизводства, включая прием, регистрацию, передачу на рассмотрение (подписание), тиражирование, рассылку входящих документов.

Большая роль отведена министерству в сфере обеспечения деятельности губернатора Иркутской области, правительства ИО при рассмотрении законов и иных нормативных правовых актов Иркутской области, а

также их проектов на предмет наличия коррупциогенных факторов: проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов губернатора ИО, правительства ИО и их проектов, а также по поручению губернатора ИО, первого заместителя губернатора ИО – председателя правительства ИО, первого заместителя губернатора ИО и по собственной инициативе – законов ИО и их проектов¹; подготовка предложений о внесении соответствующих изменений в законы и иные нормативные правовые акты ИО, содержащие коррупциогенные факторы; координация деятельности правовых (юридических) структурных подразделений исполнительных органов государственной власти ИО. Министерство также осуществляет и ряд других аналогичных функций.

Министерство от имени Иркутской области выступает учредителем областных государственных учреждений, утверждает их уставы, назначает и увольняет руководителей указанных областных государственных учреждений, а также заслушивает отчеты об их деятельности; разрабатывает проекты правовых актов в установленной сфере деятельности, утверждает ежегодный план и показатели деятельности, осуществляет иные функции, предусмотренные законодательством; является главным распорядителем средств областного бюджета ИО в соответствии с законодательством.

В ведении Министерства юстиции РФ в настоящее время находятся Федеральная служба исполнения наказаний и Федеральная служба судебных приставов. Федеральная служба исполнения наказаний РФ (ФСИН России) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, подозреваемых, обвиняемых в совершении преступлений².

ГУФСИН России по Иркутской области является территориальным органом Федеральной службы исполнения наказаний. В сферу задач и функций входит: исполнение уголовных наказаний; содержание лиц, находящихся под стражей; руководство учреждениями, исполняющими уголовные наказания; следственными изоляторами, специальными подразделениями по конвоированию, другими подведомственными предприятиями, учреждениями и организациями, входящими в УИС.

Руководителями уголовно-исполнительной системы Иркутской области в современный период были:

¹ О Министерстве юстиции Иркутской области. Ст. 22

² Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : указ Президента РФ от 13 окт. 2004 г. № 1314. Ст. 1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49893/4410fe0aa115ec5f6509297b87bf06e152f639a3/ (дата обращения: 01.04.2021).

- 1982–1991 гг. – Виталий Васильевич Баландин, начальник УИТУ УВД Иркутской области, полковник внутренней службы¹. Он умело руководил разносторонней деятельностью исправительно-трудовых учреждений, направляя их на выполнение новых производственных заданий, улучшение коммунально-бытовых условий содержания осужденных и предупреждение правонарушений;

- 1991–1993 гг. – Владимир Васильевич Михайличенко, начальник СИДиСР УВД Иркутской области, полковник внутренней службы. После трагического события 20 октября 1992 г. – взрыва в административном здании службы исполнения наказаний и гибели 11 чел. – руководителя отправили в отставку;

- август 1993 г. – 16 июля 2004 г. – Борис Леонтьевич Гроник, начальник УИН УВД Иркутской области, начальник УИН МЮ России по Иркутской области. В декабре 1992 г. он был переведен на руководящую должность в управление внутренних дел – заместителем начальника Службы исправительных дел и социальной реабилитации, а с сентября 1993 г. стал руководителем уголовно-исполнительной системы ИО. Несмотря на то что после развала Советского Союза были сокращены объемы работ, для стабильного функционирования уголовно-исполнительной системы были найдены новые решения. В учреждениях освоили выпуск мебели для образовательных учреждений, заготовку овощей и мяса для реализации населению.

Во второй половине 1990-х гг. в пенитенциарной системе произошли большие реорганизационные изменения: функции внутренних войск по охране исправительных учреждений были переданы органам внутренних дел. В 1998 г. уголовно-исполнительная система была передана из Министерства внутренних дел в Министерство юстиции. В 1999 г. функции внутренних войск по конвоированию спецконтингента перешли к сотрудникам уголовно-исполнительной системы. Количество личного состава ГУИН МЮ России по Иркутской области увеличилось до 8,5 тыс. чел. Потребовались огромные усилия для организации работы новых служб, строительства служебных помещений. Именно в этот период количество побегов осужденных значительно сократилось, это привело к значительному снижению криминогенной обстановки в регионе. В 1995 г. был создан Учебный центр для обучения сотрудников уголовно-исполнительной системы области². 16 июля 2004 г. Б. Л. Гроник ушел в отставку;

¹ ГУФСИН России по Иркутской области. URL: http://irkipedia.ru/content/gufsin_rossii_po_irkutskoy_oblasti (дата обращения: 12.03.2021).

² История УИС области: офиц. сайт ГУФСИН России по Иркутской области. URL: <https://38.fsin.gov.ru/veteran/book/gronik-boris-leontevich.php#:~:text=Во%20второй%20половине%202090-х%20годов,были%20переданы%20органам%20внутренних%20дел> (дата обращения: 12.03.2021).

- 20 июля 2005 г. – 8 июня 2015 г. – Павел Васильевич Радченко, начальник ГУФСИН России по Иркутской области, генерал-лейтенант внутренней службы;
- 8 марта 2016 г. – 9 февраля 2018 г. – Анатолий Дмитриевич Киланов, начальник ГУФСИН России по ИО, генерал-майор внутренней службы;
- со 2 марта 2020 г. – Леонид Алексеевич Сагалаков, начальник ГУФСИН России по ИО, полковник внутренней службы.

В настоящее время на территории Иркутской области функционируют 26 пенитенциарных учреждений и 39 уголовно-исполнительных инспекций (УИИ), которые входят в состав ФКУ «Уголовно-исполнительная инспекция ГУФСИН России по Иркутской области».

Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации (ФССП России) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. ФССП России подведомственна Министерству юстиции РФ. Начальник управления ФССП по Иркутской области – главный судебный пристав Иркутской области – Теймур Талехович Магомедов¹.

С 1 января 1998 г. во исполнение Указания Министерства юстиции РФ от 31 октября 1997 г. № 06-07-07-97, приказом Управления юстиции администрации Иркутской области от 31 декабря 1997 г. № 01-16-97 создана Служба судебных приставов Иркутской области: утверждена ее структура, образованы 42 подразделения судебных приставов в составе старших судебных приставов и судебных приставов-исполнителей общей штатной численностью 205 единиц. С 1 апреля 1999 г. на основании Приказа Минюста России от 6 января 1999 г. № 06-к «Об образовании служб судебных приставов органов юстиции в автономных округах» и в связи с созданием Службы судебных приставов Усть-Ордынского Бурятского автономного округа из структуры Службы судебных приставов Иркутской области исключены в связи с упразднением 6 отделов судебных приставов, расположенных на территории округа, численностью 8 штатных единиц. С 1 июля 1999 г. в Службе судебных приставов Иркутской области образовано территориальное подразделение судебных приставов по реализации особо важных исполнительных производств.

В связи с введением института судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов с 1 июля 1999 г. в Службе

¹ Управление Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области. URL: http://irkipedia.ru/content/upravlenie_federalnoy_sluzhby_sudebnyh_prstavov_po_irkutskoy_oblasti (дата обращения: 12.03.2021).

судебных приставов Иркутской области образовано территориальное подразделение судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности Иркутского областного суда, Арбитражного суда ИО и Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа, общей штатной численностью 61 единица (приказ главного судебного пристава ИО от 2 августа 1999 г. № 03/1од-3/СП-99).

С июля 1999 г. функционирует территориальное подразделение судебных приставов по реализации особо важных исполнительных производств в составе 7 штатных единиц государственных служащих. В мае 2000 г. образована группа по принудительному взысканию налогов и сборов. 1 апреля 2002 г. создан отдел дознания. В связи с реорганизацией территориальных органов Министерства юстиции РФ, созданием во исполнение Указа Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316 Федеральной службы судебных приставов, на территории Иркутской области организовано Главное управление Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области с предельной штатной численностью работников в количестве 881 единицы¹. С 1 января 2005 г. в структуре Службы функционирует специализированный отдел судебных приставов по ОУПДС – дежурная часть.

В соответствии с приказами Минюста России от 23 ноября 2006 г. № 342 и ФССП России от 14 декабря 2006 г. № 1682-к Главное управление Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области переименовано в Управление Федеральной службы судебных приставов по ИО. Приказом Министерства юстиции РФ от 9 апреля 2007 г. № 69 утверждено новое Положение о территориальном органе Федеральной службы судебных приставов. 1 января 2008 г. Управление Федеральной службы судебных приставов по ИО было реорганизовано путем присвоения к нему отдела Федеральной службы судебных приставов по Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу в соответствии с Федеральным конституционным законом от 20 декабря 2007 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа», приказом ФССП России от 4 октября 2007 г. № 528 «О реорганизации Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области и Отдела Федеральной службы судебных приставов по Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу в Управление Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области».

Министерство юстиции Иркутской области и его территориальные органы необходимо рассматривать как активно действующий компонент

¹ Управление Федеральной службы ...

механизма обеспечения единства правового пространства в области. Именно этим в значительной мере определяется реальная роль территориальных органов юстиции в механизме обеспечения единства правового пространства России на современном этапе. Функции органов юстиции настолько разнообразны, что затрагивают если не все, то большинство сторон нашей жизни. Они призваны защищать права человека и гражданина, провозглашенные Конституцией РФ, его свободы. Деятельность органов юстиции Иркутской области призвана способствовать безусловному исполнению закона в сфере исполнительного производства, а также дальнейшему развитию в стране гражданско-правовых отношений.

МИНИСТЕРСТВО ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ

В результате распада СССР в начале 1990-х гг. создается Министерство внутренних дел РФ. Функции организации, совершенствование структуры ее подразделений передали МВД автономных республик, ГУВД, УВД краев и областей. После этого руководство страны преобразует пожарную охрану в противопожарную и аварийно-спасательную службу (ПАСС) МВД РФ. 23 августа 1993 г. постановлением Совета Министров РФ ПАСС МВД России преобразовали в Государственную пожарную службу (ГПС) МВД России, в обязанности которой вменялись: разработка и реализация научно-технической политики, координация противопожарной деятельности министерств и ведомств. В декабре этого же года приказом УВД № 493 ПАСС УВД Иркутского облисполкома преобразована в Управление государственной противопожарной службы УВД Иркутской области.

Официальной датой создания МЧС является 27 декабря 1990 г., когда был образован Российский корпус спасателей (РКС). Впоследствии РКС переименован в Государственный комитет по чрезвычайным ситуациям (ГКЧС). Позже, 19 ноября 1991 г., на базе Государственного комитета РСФСР по чрезвычайным ситуациям и Штаба гражданской обороны РСФСР был образован Государственный комитет по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий при Президенте РСФСР. 30 сентября 1992 г. Государственный комитет по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий при Президенте РСФСР был реорганизован в Государственный комитет РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. И 10 января 1994 г. Государственный комитет РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий был преобразован в Министерство РФ

по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). Его возглавил министр Сергей Кужугетович Шойгу.

С 1991 г. управление пожарной охраной страны, как и вся система обеспечения пожарной безопасности, вступило в полосу радикальных реформ. Этот период характеризуется переходом от централизованно-планируемой экономики к рыночной. Недооценка роли государства как координатора реформ привела к распаду долговременных связей не только между республиками бывшего СССР, но и между отдельными субъектами РФ; к инфляции, которая начала снижаться лишь к 1996 г., падению жизненного уровня основной части населения и, как следствие, к резкому уменьшению платежеспособного спроса, а соответственно, и производства; большим потерям промышленного и научно-технического потенциала; значительному оттоку из России капитала, что отразилось на искусственном занижении курса рубля и т. д.¹

Пожарная охрана и пожарная безопасность не избежали влияния затянувшегося в стране кризиса. Реальные потери от пожаров резко возросли. В этот период ежегодно от огня лишались жилья около 1 млн чел., уничтожались около 1 млн м² площадей производственного и сельскохозяйственного назначения, сгорали до 2 млн га леса. С началом перестройки произошли коренные изменения и в структуре выпуска пожарных автомобилей в стране: с производства были сняты остро востребованные пожарной охраной специальные пожарные автомобили (кроме автолестниц), при этом объемы производства остались без изменения за счет увеличения выпуска автоцистерн типа Ц-40. Произошла явная структурная деформация производства, которая негативно отразилась на структуре парка. Это был удар по пожарной охране, от которого она не смогла оправиться до начала XXI в.: специальные пожарные автомобили оставались в течение многих лет самой дефицитной продукцией, а остававшиеся на вооружении модели через некоторое время устаревали по нормативному возрасту.

Сложное экономическое положение многих отраслей хозяйства, погоня за сиюминутной прибылью, поиск любых резервов для повышения заработной платы привели к резкому сокращению ассигнований на противопожарные мероприятия, сокращению служб охраны труда, в функции которых входили и вопросы пожарной безопасности. За 1990–1991 гг. были сокращены должности инженеров по охране труда, технике безопасности во многих районных агропромышленных объединениях, колхозах и совхозах, что отрицательно повлияло на организацию профилактики и тушения пожаров в сельской местности. Стали массовым яв-

¹ Черных В. В. История борьбы с огнем в России : монография. Иркутск : Отгиск, 2010. С. 532.

нием сокращение численности и даже полная ликвидация объектовой пожарной охраны.

В сложной современной социально-экономической ситуации с особой силой проявилось отрицательное отношение отдельных граждан и коллективов к проблеме пожаров, постепенно сложившееся и ставшее устойчивым за годы советской власти. Это, прежде всего, равнодушие, безответственность в результате отчуждения людей от собственности, которую только собственник может заботливо охранять от вора, пожара и прочих напастей. Это развившееся, в результате чрезмерной централизации и монополизации пожарной охраны как государственной службы, чрезмерное доверие государству как гаранту их безопасности и защищенности, в результате чего были утрачены хорошие традиции подниматься против пожара всем миром, зачастую решая проблему тушения еще до прибытия пожарной части. С традициями утеряны и навыки борьбы с огнем. В случае возникновения пожара для состояния и поведения людей стали типичными растерянность и беспомощность. В результате недостаточной и искаженной информации о последствиях пожаров (их числе, человеческих жертвах, материальном ущербе) у населения и органов власти сложилось нереальное, сглаженное, приукрашенное представление о состоянии пожарной безопасности страны, территории, государственных, общественных и личных хозяйств. Наконец, в стране распалась система противопожарного обучения и воспитания населения, которая в течение десятилетий подменялась недостаточно эффективной противопожарной агитацией и пропагандой, в результате чего у многих граждан и должностных лиц притупилась бдительность. Они потеряли накопленный опыт и умение ориентироваться в элементарных ситуациях, не говоря уже о более сложных, например при пожарах в многоэтажных зданиях¹.

Пожарная безопасность требует постоянного совершенствования организации пожарной охраны, технического оснащения и, следовательно, осознанного роста затрат на нее. Игнорирование этих задач приводит не только к негативным последствиям материального характера, но и может нарушить то относительное равновесие в жизнедеятельности народно-хозяйственного комплекса, в результате чего последствия могут стать необратимыми. В этот период страна вплотную подошла к этому рубежу. Условия для быстрого и резкого повышения огнеопасности возросли, а противодействие им ослабло.

Сознавая глобальность проблемы обеспечения пожарной безопасности, руководство страны осуществляет ряд организационных реформ. В начале 90-х гг. в результате распада СССР создается МВД РФ. Функции организации, совершенствование структуры ее подразделений передали

¹ Черных В. В. История борьбы ... С. 533.

МВД автономных республик, ГУВД, УВД краев и областей. На Главное управление пожарной охраны, начальником которого назначается генерал-майор В. Е. Дедиков (1991–1995), возложили вопросы организационной и технической политики: разработку общегосударственных стандартов, норм, правил пожарной безопасности, руководство пожарной охраной на режимных предприятиях, координацию межреспубликанских мероприятий по тушению крупных пожаров, руководство РСО. Главк остался и заказчиком пожарной техники, средств пожаротушения, а также координатором межотраслевых проблем, международного сотрудничества.

С распадом Советского Союза в 1991 г. и ухудшением экономического положения, динамика роста гибели людей во время пожаров начинает принимать угрожающий характер. К 1995 г. она достигла своего апогея, составив 16 тыс. чел. Большими усилиями всего личного состава ГПС эту цифру к концу XX в. удалось снизить до 14 тыс. Дальнейшее снижение и доведение количества жертв в результате пожаров к показателям советского времени (7–8 тыс.) не удалось даже в начале XX в., когда экономическая и политическая обстановка становится более благоприятной.

Беспокойство по поводу сложившегося тревожного положения с пожарной безопасностью страны пожарная общественность изложила в докладе Президенту РФ Б. Н. Ельцину «Горящая Россия», в котором отмечалось, что среднегодовой темп прироста количества пожаров за 5 лет увеличился в 22 раза. Приводились и другие печальные данные. Сознавая глобальность проблемы обеспечения пожарной безопасности, руководство страны преобразует пожарную охрану в противопожарную и аварийно-спасательную службу МВД РФ. Расширение функций увеличило нагрузку на подразделения, потребовало улучшения материально-технической оснащенности. Подсчеты показали, что только для военизированных противопожарных служб необходимо построить и отремонтировать более 1400 зданий, выделить на техническое оснащение 550–620 млн руб. (в ценах 1990 г.). Пожарные МВД России тушили 90–95 % всех возникавших пожаров, в то время как их ресурсное обеспечение составляло лишь 40 % от общего объема ресурсов, направляемых в стране на цели пожаротушения¹.

С переводом на 4-сменное дежурство укомплектованность боевых расчетов на пожарных автомобилях составила 50 %. Только на укрепление имевшихся подразделений и создание аварийно-спасательных структур требовалось дополнительно не менее 50 тыс. единиц. Однако сложная политическая ситуация не позволила увеличить финансирование пожарной охраны. Проблемы нарастали. Созданные специализированные

¹ Черных В. В. История борьбы ... С. 532.

подразделения не были укомплектованы личным составом. На их вооружении находился 51 % положенной техники, из которой 32,7 % нуждались в замене или ремонте¹. Однако в условиях экономического кризиса к решению многих неотложных вопросов так и не приступили. Возникли новые трудности в работе пожарной охраны, обусловленные правовой неотрегулированностью пожарных служб, отсутствием экономического механизма для выполнения противопожарных требований, неудовлетворительным состоянием производства пожарно-технической продукции. В итоге количество пожаров возросло, в том числе и крупных².

«Маленьким Чернобылем» стал для пожарных и жителей г. Шелехова пожар, происшедший в 1992 г. на АО «Иркутсккабель». Пожар возник в районе склада хранения красок и растворителей тарно-сборочного цеха по сборке кабельных барабанов и проведению ремонта возврата тары и был обнаружен в 4 часа утра по внешним признакам. До прибытия пожарных подразделений отмечались неоднократные взрывы бочек в складе красок тарно-сборочного цеха. При горении битума, рубероида, пенополистирола ПСБ-6 к прибытию первых пожарных подразделений произошло сильное задымление производственного корпуса завода, что затрудняло тушение пожара³.

Первыми на пожар прибыли пожарные части из Шелехова, поселков Большой Луг и Горячие ключи, через 10 минут к ним подключились пожарные части Иркутского гарнизона и учебная пожарная часть Иркутского ПТУ, позже курсанты и преподаватели ПТУ и ВИПТШ⁴. По прибытии на пожар заместителя начальника Управления противопожарной службы А. И. Васько был организован штаб пожаротушения, в который вошли: заместитель главного инженера, главный энергетик завода, а также представитель областного штаба ГО подполковник М. Г. Грибушевский. Пожар был разбит на три боевых участка (БУ). БУ-1 (со стороны цеха № 3, по тушению пожара в сушильно-пропиточном отделении, складе пряжи и пластмасс) возглавил подполковник внутренней службы И. Т. Дунаевский, БУ-2 (со стороны железной дороги, по тушению пожара в тарно-сборочном цехе, на складе пластмасс, канифоли, бумаги) – подполковник внутренней службы В. З. Барингольц; БУ-3 (по тушению и защите покрытия) – подполковник внутренней службы И. П. Уханов. Начальником оперативного штаба пожаротушения был назначен майор внутренней службы Г. Г. Кочкин. Группу тыла возглавил капитан внутренней службы А. М. Филимонов. По указанию прибывшего на следующее утро

¹ Черных В. В. История борьбы ... С. 534.

² Там же. С. 535.

³ Материалы по расследованию пожара, прошедшего 24.12.92 в цехе № 5 АО «Иркутсккабель» (отчет за 1993 г. 342 с.) // Текущий архив государственной пожарной службы Иркутской области. С. 22.

⁴ Черных В. В. История борьбы ... С. 536.

начальника УГПС полковника внутренней службы М. Г. Кошубаро были вызваны дополнительные подразделения из г. Ангарска, аппарат ПАСС, ИПТУ МВД РФ¹.

Наличие большого количества поливинилхлоридного пластиката, полиэтилена, полиамидного полотна привело к большому выделению хлороводорода и оксида углерода, оказывающих отравляющее действие на организм. Особо вредное действие оказывает хлороводород, вызывающий раздражение слизистых оболочек глаз, носа и горла².

Выделение этих, а также других сопутствующих газов привело к токсическому воздействию на личный состав, участвовавший в тушении пожара. На амбулаторном лечении находилось 60 чел., госпитализировано 11 чел. Постоянные обрушения покрытия и наружных стен психологически воздействовали на личный состав³. В течение всего времени тушения на месте пожара работали три бригады скорой медицинской помощи г. Шелехова. Для замера уровня токсичности продуктов горения вызывались химико-дозиметристы из полка ГО и с областной санитарной эпидемиологической станции (СЭС)⁴. Для замены участвовавших в тушении привлекались 100 курсантов пожарно-технического училища и 30 слушателей ВИПТШ МВД РФ, а также 200 чел. личного состава, свободного от несения службы, Иркутского гарнизона.

Из-за неудовлетворительного качества проведения профилактической работы и отсутствия должного контроля со стороны дежурных караулов ППЧ-73 за противопожарным водоснабжением на АО «Иркутск-кабель» пожарные гидранты оказались заставленными готовой продукцией и в первоначальный момент не использовались. На пожаре недостаточно использовались средства связи, освещения, что затрудняло управление подразделениями. Наблюдалась неустойчивая прямая радиосвязь Центрального пункта пожарной связи г. Иркутска с местом пожара, это создавало дополнительные затруднения в передаче информации с места пожара⁵.

В ходе тушения пожара личный состав подразделений ПАСС УВД администрации Иркутской области проявил самоотверженность, хорошую профессиональную подготовку и физическую выносливость. Во время тушения пожара было налажено четкое взаимодействие между гарнизонами городов Иркутска, Ангарска, Усолья-Сибирского, Шелехова, что позволило сосредоточить максимальное количество сил и средств на месте пожара. На пожаре работало 35 единиц пожарной техники, 2

¹ Черных В. В. История борьбы ... С. 534.

² Высочин В. И. Диоксины и родственные соединения (аналитический обзор). Новосибирск : ГПНТБ, 1989. С. 18; Материалы по расследованию пожара... С. 22.

³ Материалы по расследованию пожара ... С. 22.

⁴ Черных В. В. История борьбы ... С. 537.

⁵ Материалы по расследованию пожара ... С. 56.

пожарных поездов, 522 чел. личного состава гарнизонов противопожарной службы городов Шелехова, Иркутска, Ангарска, Усоля-Сибирского¹.

Пожар на Шелеховском кабельном заводе отнесен к высшей категории сложности, одновременного горения такого количества сырья никогда не было в истории пожаров страны. От токсического дыма в той или иной степени пострадало и в дальнейшем обратилось за медицинской помощью около 300 чел. (60 %) из личного состава пожарной охраны, участвовавших в ликвидации пожара. Около 50 чел. из них уволилось из ОВД по инвалидности, только компенсационные выплаты по выходу на пенсию по инвалидности составили около 1,2 млрд руб. В конце 1995 г. создана Ассоциация пострадавших от пожара на АО «Иркутсккабель», представители которой отстаивают свои права в самых высоких инстанциях. На 1 марта 1998 г. 17 ликвидаторов пожара на АО «Иркутсккабель», отравившиеся при его тушении, ушли из жизни в полном расцвете сил.

Несмотря на самоотверженность пожарных, пожары приобрели в стране масштабы национального бедствия: в 1993 г. 331 тыс. пожаров нанесли материальный ущерб на сумму около 200 млрд руб. За проявленное мужество и героизм при тушении пожара и ликвидации аварии 18 чел. личного состава специальных подразделений пожарной охраны были награждены государственными наградами.

23 августа 1993 г. Постановлением Совета Министров РФ Службу противопожарных и аварийно-спасательных работ МВД РФ преобразовали в Государственную пожарную службу (ГПС). В обязанности ГПС вменялись: разработка и реализация научно-технической политики, координация противопожарной деятельности министерств и ведомств. Государственный пожарный надзор наделили рядом новых функций и прав в области сертификации продукции и лицензирования отдельных видов деятельности, работ и услуг по пожарной безопасности. В декабре 1994 г. был принят Федеральный закон «О пожарной безопасности». Обеспечение пожарной безопасности перестало быть узковедомственным и превратилось в одну из важнейших функций государства. Под пожарной безопасностью в соответствии с законом следует понимать состояние защищенности от пожаров личности, имущества, общества и государства². Государством создана специальная система обеспечения пожарной безопасности (СОПБ), т. е. совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на борьбу с пожарами. Ее основными элементами являются органы государственной власти, органы местного управления, органы управления и подразделения пожарной

¹ Щеглов П. П., Иванников В. Л. Пожароопасность полимерных материалов. М.: Стройиздат, 1992. С. 18–23.

² Черных В. В. История борьбы ... С. 542.

охраны, учреждения, предприятия и другие организации, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

К основным функциям СОПБ относятся: нормативное правовое регулирование и осуществление государственных мер в области пожарной безопасности; создание пожарной охраны и организация ее деятельности; разработка и осуществление мер пожарной безопасности; содействие деятельности добровольных пожарных и объединений пожарной охраны, привлечение населения к обеспечению пожарной безопасности; проведение противопожарной пропаганды и обучение населения мерам пожарной безопасности; научно-техническое обеспечение пожарной безопасности; информационное обеспечение в области пожарной безопасности; осуществление государственного пожарного надзора и других контрольных функций по обеспечению пожарной безопасности; тушение пожаров и проведение связанных с ними первоочередных аварийно-спасательных работ; учет пожаров и их последствий и др.¹

Важнейшей подсистемой СОПБ является пожарная охрана. В соответствии с Федеральным законом «О пожарной безопасности» пожарная охрана в нашей стране подразделяется на следующие виды: государственную противопожарную службу; ведомственную пожарную охрану; добровольную пожарную охрану; объединения пожарной охраны. Основной задачей пожарной охраны в области обеспечения пожарной безопасности является организация предупреждения и тушения пожаров. ГПС входит в состав МВД РФ в качестве единой самостоятельной оперативной службы. ГПС организует разработку и осуществление государственных мер, нормативное регулирование в области пожарной безопасности, государственный пожарный надзор, охрану населенных пунктов и предприятий от пожаров, другие работы и услуги в области пожарной безопасности; осуществляет тушение пожаров; координирует деятельность других видов пожарной охраны; разрабатывает единую научно-техническую политику в области пожарной безопасности; осуществляет подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров для пожарной охраны². В систему ГПС входят: федеральный орган управления ГПС – Главное управление ГПС МВД России; территориальные органы управления ГПС субъектов РФ; подразделения ГПС и их органы управления; пожарно-технические научно-исследовательские учреждения; пожарно-технические учебные заведения; предприятия ГПС.

Подразделения ГПС служат: *территориальные* – для организации предупреждения пожаров и их тушения в населенных пунктах; *объектовые* – для организации предупреждения пожаров и их тушения на пред-

¹ Черных В. В. История борьбы ... С. 543.

² Там же.

приятнях; *специализированные* – для тушения крупных пожаров. Порядок организации, реорганизации, ликвидации и содержания органов управления и подразделений ГПС определяется Положением о Государственной противопожарной службе, утвержденным правительством РФ 23 августа 1993 г. (постановление Совета Министров – Правительства РФ № 849).

Как сказано выше, кроме ГПС в нашей стране существуют ведомственная пожарная охрана, добровольная пожарная охрана, а также объединения пожарной охраны. Ведомственная пожарная охрана создается федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения пожарной безопасности на объектах отдельных ведомств (например, пожарная охрана на железнодорожном, морском, речном, воздушном транспорте, пожарная охрана лесов и др.). Порядок организации, реорганизации, ликвидации органов управления и подразделений ведомственной пожарной охраны, условия осуществления их деятельности, несения службы личным составом определяются соответствующими положениями, согласованными с Государственной противопожарной службой¹.

Под *добровольным пожарным* понимают гражданина, который на добровольной основе непосредственно участвует в деятельности подразделений пожарной охраны по предупреждению и (или) тушению пожаров. Порядок регистрации добровольных пожарных и создания подразделений (дружин, команд) добровольной пожарной охраны устанавливается ГПС. Финансовое и материально-техническое обеспечение подразделений добровольной пожарной охраны осуществляется за счет средств местных бюджетов, средств объединений пожарной охраны, а также других источников финансирования. Объединения пожарной охраны (общественные объединения, союзы, ассоциации, фонды пожарной безопасности и т. д.) создаются в соответствии с действующим законодательством в целях решения задач в области обеспечения пожарной безопасности, защиты прав и законных интересов личного состава пожарной охраны и осуществляют деятельность на основании уставных документов. Всероссийское добровольное пожарное общество, являясь общественным объединением, представляет и защищает законные интересы других общественных объединений пожарной охраны, которые уполномочили его на это.

Очевидно, что СОПБ является сложной открытой динамической социально-экономической системой организационного управления, имеющей определенную структуру, функции и цели, о которых сказано выше. Ее важнейшей подсистемой является пожарная охрана, которая, в свою очередь, представляет собой сложную открытую динамическую социально-экономическую систему организационного управления со своей собственной структурой, функциями и целями. Центральным звеном (подси-

¹ Черных В. В. История борьбы ... С. 544.

стемой) СОПБ и основным видом пожарной охраны в России является Государственная противопожарная служба. Ей как системе можно дать точно такую же характеристику, как СОПБ и пожарной охране¹.

1990-е гг. не стали переломными в области обеспечения пожарной безопасности. В 1995 г. количество пожаров в стране (294,1 тыс.) и жертв (14,9 тыс. чел.) по-прежнему оставалось недопустимо высоким. В этот год пожарную охрану возглавил Е. А. Серебrenников. Ему досталось очень проблемное хозяйство. Финансирование ГПС было сокращено на 55 %. По существу, средства выделялись только на денежное содержание личного состава. Численность боевых расчетов уменьшилась до 2–3 чел. вместо нормативной 6–9. Пожарные команды испытывали острый недостаток в технике и средствах индивидуальной защиты.

С начала XXI в. социально-экономическое положение страны начинает медленно улучшаться. Некоторые позитивные изменения стали происходить и в пожарной охране. В соответствии с Указом Президента РФ В. В. Путина от 9 ноября 2001 г. № 1309 «О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности» Государственная противопожарная служба МВД РФ преобразована в Государственную противопожарную службу Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). Пожарной общественностью очередная реорганизация пожарной охраны была воспринята довольно сдержанно².

Изменения, внесенные в начале 2005 г. в Федеральный закон «О пожарной безопасности», расширили содержательные подходы к деятельности пожарной охраны, которая отныне приобрела статус пожарно-спасательной службы в составе МЧС России. Новый статус пожарной охраны требует соответствующих подходов к техническому оснащению оперативных подразделений, поскольку проведение аварийно-спасательных работ становится для них такой же основной функцией, как и тушение пожаров.

Основными техническими средствами оперативных подразделений являются пожарные автомобили с входящим в их комплектацию пожарно-техническим вооружением, обеспечивающим тушение пожаров и проведение спасательных работ, а также средства индивидуальной защиты и спасения, обеспечивающие надежность и безопасность действий личного состава. В конце первого десятилетия XXI в. ситуация с техническими средствами борьбы с пожарами начинает исправляться. Появились предприятия, которые доминируют на внутреннем рынке. В первую очередь это ОАО «Пожтехника» (Торжок), которое выпускает практически всю номенклатуру пожарных автомобилей, востребованную пожарной охра-

¹ Черных В. В. История борьбы с огнем ... С. 545.

² Там же.

ной; также сюда можно отнести Варгашинский завод ППСО (Курганская область); Урало-Сибирскую пожарно-техническую компанию, АМО ЗИЛ, КамАЗ и ряд других предприятий.

В настоящее время около 20 предприятий России являются производителями пожарных автомобилей различного назначения. Свою деятельность они вынуждены начинать с создания и организации производства пожарных автомобилей нового поколения. Дело в том, что действующий парк пожарных автомобилей устарел физически и морально, а его структура не соответствует новым задачам, стоящим перед пожарной охраной в связи с интеграцией ее в структуру МЧС и приобретением статуса пожарно-спасательной службы. С 1992 по 2004 г. было создано 122 модели и модификации пожарных автомобилей, из которых 70 % относятся к автомобилям, предназначенным непосредственно для тушения, и 30 % к специальным.

Из средств индивидуальной защиты и спасения нового поколения необходимо отметить появление термоагрессивостойкого костюма, предназначенного для тушения пожаров на химически опасных объектах; радиационно-защитного костюма, предназначенного для тушения пожаров на АЭС и других радиационно опасных объектах; дыхательного аппарата «АП-Север», который разработан специально для работы в районах с холодным климатом. Учеными ФГБУ ВНИИПО МЧС России разработана и внедрена в практику широкая гамма самоспасателей, обеспечивающих приемлемые условия безопасности при различных концентрациях продуктов горения. К их числу относятся самоспасатель изолирующий «Экстремал Про» и самоспасатель фильтрующий ГДЗК-У¹.

Качественный шаг вперед совершен в разработке прыжковых спасательных устройств. Они прошли путь от натяжного спасательного полотна (НСП), которое позволяет спасать людей с высот до 8 м, до пневматических спасательных матов, способных сохранить жизнь человеку при падении с высоты до 30 м. Все более широкое применение находит средство коллективного спасения с высоты – эластичный спасательный рукав, разработанный сотрудниками ВНИИПО. В настоящее время им комплектуются автолестницы и автоподъемники. Устройства на базе спасательного рукава позволяют экстренно эвакуировать неподготовленных людей с высоты до 100 м с производительностью 30 чел. в минуту. В современных условиях многоэтажной застройки эти устройства представляют особую ценность.

Наметились позитивные сдвиги и во Всероссийском добровольном пожарном обществе (ВДПО). В 1990-е гг. ВДПО находилось на грани ликвидации. Практически произошла его децентрализация, многие реги-

¹ Черных В. В. История борьбы ... С. 546.

ональные организации прекратили свое существование, а сохранившиеся в подавляющем большинстве осуществляли лишь коммерческую деятельность. Вместе с тем руководству общества удалось сохранить костяк организации, не допустив ее полной ликвидации. Однако для полного возрождения ВДПО, его поступательного развития, способствующего восстановлению прежних традиций, необходимы были новые решения и действия. Важным событием для последующего развития пожарной охраны Российской Федерации стал X съезд ВДПО, состоявшийся в мае 2006 г., на котором были сформулированы задачи общественной организации на ближайшую перспективу, внесены изменения в Устав общества, избран новый состав Президиума Центрального совета, председателем которого стал Сергей Иванович Груздь¹. Особая роль в решениях X съезда отводилась укреплению связей с МЧС России. Вскоре последовало Соглашение о сотрудничестве – документ, конкретно определивший все стороны отношений между ВДПО и Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Соглашение о сотрудничестве повысило значимость ВДПО в государственной системе мер обеспечения пожарной безопасности стран, и явилось важным шагом по превращению общественной организации российских пожарных добровольцев в надежную опору государства по защите жизни и здоровья граждан от пожаров. Сейчас в составе ВДПО 847 региональных и местных отделений, а численность штатных работников превышает 7 тыс. чел. Никакая другая организация в стране не вкладывает ежегодно десятки миллионов рублей в обеспечение пожарной безопасности в виде отчислений от своей прибыли, а прогнозируемый значительный рост совокупного оборота Общества позволит уже в ближайшие годы увеличить его роль. Залог этого – реализация стратегической программы развития ВДПО, важной составляющей которой является взаимодействие с МЧС России на плановой и системной основе.

Изменение статуса пожарной службы потребовало совершенствования кадрового потенциала МЧС России. На базе Воронежского пожарнотехнического училища в 2009 г. был создан институт ГПС МЧС России, подобное образовательное учреждение появилось в Сибирском федеральном округе. На 2008 г. в 77 вузах страны осуществлялась подготовка по специальностям «Пожарная безопасность» и «Защита в чрезвычайных ситуациях». В 2007 г. было подготовлено 633 специалиста, в 2008 – 890, в 2009 г. – более 1 тыс. специалистов. В непростых экономических условиях не приостанавливается работа по укреплению и совершенствованию материально-технической базы. На вооружении пожарной охраны нахо-

¹ Черных В. В. История борьбы с огнем ... С. 547.

дятся тысячи единиц сложной современной техники и передовые разработки систем противопожарной защиты. Сотни современных пожарных зданий, теплодымокамер, полос огневой и психологической подготовки, спортивных городков возведено только за последние годы. Активно и целенаправленно ведутся работы по реконструкции и ремонту действующих¹.

МЧС России была предпринята попытка осмысления создания единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от ЧС в связи с тем, что все три вида надзора имеют общие принципы и задачи, направленные на защиту территорий, объектов и т. д. Был проведен ряд научных исследований по данной тематике, однако предложения об объединении надзоров не нашли своего нормативно-правового отображения. Полностью согласиться с концепцией создания единой системы государственных надзоров МЧС РФ было бы неправильным. Федеральный государственный пожарный надзор существенно отличается целями и задачами от иных видов надзора. В целях оптимизации трудовых, материальных ресурсов возможно объединение сроков проводимых проверок по всем видам надзоров, осуществляемых МЧС РФ, но объединение всех трех надзоров в единый считаем нецелесообразным и нерациональным.

После объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в 2006 г. и образования нового субъекта РФ – Иркутской области, приказом МЧС России от 30 июня 2008 г. № 356 путем слияния главных управлений этих субъектов образовано Главное управление МЧС России по Иркутской области.

¹ Черных В. В. История борьбы с огнем ... С. 548.

ГЛАВА 8

ПОДГОТОВКА КАДРОВ ДЛЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Несмотря на то что полиция в Иркутске была организована 17(29) октября 1757 г.¹, потребовалось еще более полутора веков, прежде чем встал вопрос об организации образовательных учебных заведений для органов внутренних дел. В Иркутской области сеть подготовки кадров для правоохранительной системы стала складываться в 1923 г. Сыграли определенную роль отдаленность и затянувшееся освобождение края от колчаковщины и последствий мятежа белочехов. Но как бы то ни было, в 1923 г., как и в Москве, организуется школа резерва для поступивших в органы милиции милиционеров и губернская школа подготовки младшего командного состава милиции на непостоянной основе. И только через 2 года создается школа подготовки младшего командного состава на постоянной основе. А командный состав для Иркутской губернии в этот период обучался в Омской школе среднего командного состава милиции. Необходимо отметить, что на протяжении двух лет набор в Иркутскую школу подготовки младшего командного состава милиции на непостоянной основе проводился по мере необходимости. Итак, первый набор был осуществлен в 1923 г., занятия начались с октября 1923 г., выпуск первого набора состоялся в декабре 1923 г. А 28 марта 1925 г. приказом начальника Административного отдела ГИК и начальника милиции губернии было официально объявлено о создании Иркутской губернской школы младшего командного состава милиции.

Потребность в пожарных кадрах перекрывалась организацией сети различных по продолжительности курсов, создававшихся в крупных республиканских, краевых и областных центрах, особенно при крупных промышленных предприятиях. В Иркутске такие курсы благодаря настойчивости в этом деле начальника городской пожарной охраны Лебедева открылись при 1-й пожарной станции. Но еще в 1931 г. состоялся первый выпуск Восточно-Сибирских краевых 4-месячных пожарнотехнических курсов с набором в 40 чел. В 1933 г. был осуществлен первый выпуск годичных курсов и набран следующий одногодичный пожарнотехнический курс. Еще до Великой Отечественной войны прорабатывался вопрос и об открытии в Иркутске пожарного техникума, но геополитическая обстановка не позволила реализовать эти планы.

¹ Во власти истории : сб. ст. и публ. /сост. А. В. Шободоева. Иркутск : Оттиск, 2009. С. 87.

В 1962 г. в Иркутске было открыто отделение факультета заочного обучения Высшей школы Министерства охраны общественного порядка (МООП) РСФСР, которое стало готовить юристов для ОВД, а в 1989 г. был образован филиал Красноярской специальной средней школы милиции, который приступил к обучению специалистов юридического профиля по очной форме обучения.

Началом систематического пожарного образования в Иркутской области стала организация в 1955 г. в г. Ангарске школы младшего начальствующего состава по подготовке командиров отделений и помощников инструкторов профилактики (ПИП). В этом же году учебное заведение было переименовано в учебный пункт (УП). Обучение в Ангарском учебном пункте проходило по программе двухмесячных курсов. В год обучалось около 100 чел. Значительный вклад в организацию УП Ангарска, его становление и развитие внесли руководители, многие из которых имели большой опыт практической работы: В. С. Бурмистров, О. Б. Ярополов, А. Е. Сомойлов, А. А. Попов, В. Н. Ганьшин, А. В. Лесенков; добрую память оставили преподаватели В. А. Ямолдин, Ю. И. Соловьев, Н. А. Тюкавкин, Л. Г. Белобородова, А. Ф. Люсенко, В. В. Филиппов и др.

Ангарский пункт по сей день продолжает осуществлять подготовку для МЧС в следующем виде: специальная подготовка – два месяца обучения; сборовая подготовка (повышение квалификации) и подготовка командиров отделений – 6 месяцев; подготовка младших инспекторов – 2 месяца. Количество обучаемых в год составляет: специальная подготовка – 190–200 чел., сборовая – 400–430, командиров отделений – 30, младших инспекторов – до 90 чел.

В 1995 г. был открыт аналогичный учебный пункт в г. Братске. В 1997 г. в учебных пунктах Ангарска и Братска было обучено 1097 чел., в том числе по первоначальной подготовке 614 чел., по сборной 483. В среднем на протяжении последних 30 лет ежегодно проходили профессиональную подготовку Государственной противопожарной службы (ГПС) по Иркутской области порядка 1 тыс. чел., что признано достаточным для стабильной деятельности противопожарных подразделений области. В сложные 90-е гг. в связи с финансовыми трудностями приходилось проводить подготовку непосредственно по месту службы.

Профессиональная подготовка личного состава ГПС осуществлялась в соответствии с приказом МВД РФ № 100 от 10 июля 1991 г. Повышение квалификации начальствующего состава с открытием в Иркутске Иркутского факультета Высшей инженерной пожарно-технической школы (ВИПТШ) МВД СССР становится упорядоченным и более качественным, чему способствовало привлечение к преподаванию в ВИПТШ профессиональных ученых технического профиля и опытных практиков. В 1993 г. правоохранительная система страны получила в Иркутске мощ-

ный образовательный центр, который именовался с 1993 по 1998 г. Иркутской высшей школой (ИВШ) МВД России, а с 1998 г. по настоящее время называется Восточно-Сибирским институтом МВД России. Для Иркутской области это было событие, важность которого была огромна: область с этого момента могла решать проблемы кадров для правоохранителей высшего и среднего звена, а также на базе ИВШ МВД России вести подготовку и переподготовку как начальствующего, так и низшего звена специалистов ОВД¹.

Примечательно, что образовательный центр возник не на пустом месте, его предшественниками были четыре учебных заведения правоохранительного толка. Иркутское отделение факультета заочного обучения Хабаровской высшей школы МВД СССР, образованное в 1962 г., стало первым высшим учебным заведением Иркутска, готовившим юристов для органов внутренних дел. Первым начальником Иркутского отделения стал прибывший из Москвы полковник В. И. Афанасенко. В соответствии с приказом МООП РСФСР № 0504 от 21 августа 1962 г. был объявлен штат отделения. В нем состояли четыре преподавателя при общей численности сотрудников в семь человек. Помещение под отделение было выделено в центре города, на ул. Карла Маркса, 33. В настоящее время здесь располагается заочный факультет Восточно-Сибирского института МВД России.

Первыми преподавателями были работники ОВД и прокуратуры. В подавляющем большинстве они были выпускниками юридического факультета Иркутского государственного университета. Среди них можно выделить преподавателя оперативно-разыскной деятельности В. В. Иссерса, пришедшего в отделение с должности заместителя начальника Кировского РОВД, а также преподавателей Г. В. Воронцова, П. П. Сердюкова, Н. С. Харченко и др. В феврале 1965 г. начальником Иркутского отделения назначается работник управления по кадрам охраны общественного порядка Иркутского облисполкома подполковник милиции Петр Николаевич Тупицин, бывший фронтовик. В марте 1966 г. Иркутское отделение факультета заочного обучения Высшей школы МООП РСФСР передается в состав Омской высшей школы милиции.

В Иркутском отделении Омской, а затем Хабаровской высшей школы обучались слушатели из Иркутской и Читинской областей, Бурятии и Якутии. В середине 70-х гг. XX столетия в Якутске открылся учебно-консультативный пункт Иркутского отделения; в середине 80-х гг. такой же пункт был создан в г. Улан-Удэ. Увеличение набора в Иркутском отделении потребовало и пополнения преподавательских кадров. В июле

¹ Вехи славного пути. Иркутск : ФГКОУ ВПО «ВСИ МВД России», 2013. С. 40–41; ВСИ МВД России – 10 лет. 1993–2003 : сборник. Иркутск : МВД РФ, 2003. С. 3–6; ВСИ МВД России. 15 лет (1993–2008). Иркутск : ФГКОУ ВПО «ВСИ МВД России», 2008.

1966 г. отделение пополнил выпускник Московского юридического института, ветеран Великой Отечественной войны, дошедший до Берлина, орденосец Иван Петрович Седов, проработавший до 1993 г. и ушедший в отставку полковником милиции уже из ВСИ МВД России. В этот период в Иркутском отделении работала целая плеяда самобытных и талантливых наставников: преподаватель уголовного права и бывший следователь В. И. Кузьмин, преподаватель государственно-правовых дисциплин В. П. Брянцева, криминалист Ф. К. Воронин, кандидат экономических наук Ф. И. Манжегеев, философ Ю. И. Слабковский, кандидат юридических наук И. Х. Марина и др. Приходилось решать одно время кадровую проблему путем привлечения преподавателей ИГУ на условиях совместительства.

В 1980-х и начале 1990-х гг. коллектив пополнился будущими докторами юридических наук И. В. Смольковой, А. М. Ефремовым, кандидатом юридических наук О. П. Гумеником, практиком С. С. Гаскиным, обладавшим необыкновенным чувством юмора и огромным опытом. Слушатели по достоинству оценили этот сплав науки и практики. Интересно, что по квалификационным меркам – научной остепененности коллектив Иркутского заочного отделения заметно превосходил Хабаровскую высшую школу, в состав которой оно входило. В 1993 г. Иркутское отделение входит в Иркутскую высшую школу (ИВШ) МВД России, его преподаватели и административный состав заняли достойное место в головном вузе правоохранительных органов.

Следующим образовательным учреждением, вошедшим в ИВШ МВД России, стало Иркутское пожарно-техническое училище (ПТУ) МВД СССР.

Прорывным моментом в организации подготовки пожарных кадров стало создание в 1968 г. Иркутского пожарно-технического училища (ПТУ), а через десять лет (в 1978 г.) Иркутского факультета Высшей инженерной пожарно-технической школы (ИФ ВИПТШ) МВД СССР. Благодаря созданию в области мощного образовательного кластера по подготовке пожарных специалистов трех ступеней развития, создались благоприятные условия по подготовке пожарных специалистов из одного центра для огромной территории – от Урала до Дальнего Востока¹.

Многие выпускники этих учебных заведений стали крупными руководителями подразделений МВД. Так, успешно несут службу на должностях: министра внутренних дел по Республики Бурятия генерал-майор полиции Олег Филиппович Кудинов, заместителя начальника регионального центра по Государственной противопожарной службе генерал-майор внутренней службы Александр Николаевич Еремеев, начальника

¹ Черных В. В. История органов внутренних дел : учебник. Иркутск : ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2019. С. 383.

УФСИН России по Кировской области генерал-майор внутренней службы Владимир Иннокентьевич Никитеев. 11 августа 2008 г. после тяжелой и продолжительной болезни на 52-м году жизни скончался выпускник Иркутского ПТУ генерал-майор внутренней службы Николай Николаевич Батуро – первый заместитель начальника Сибирского регионального центра МЧС России (по Государственной противопожарной службе).

Более 200 выпускников этих образовательных учреждений в разное время занимали ответственные посты в структурах МВД страны.

Огромная роль в организации, а затем успешном функционировании Иркутского ПТУ принадлежит руководителям Управления государственной пожарной службы по Иркутской области В. В. Шеховскому, М. Н. Агапитову, К. Н. Шейчику. Быстрому становлению ПТУ и ВИПТШ способствовали конструктивная кадровая политика и умение выстраивать деловые отношения с руководством города и МВД, основанные на государственных интересах по подготовке кадров для МВД и развитию Иркутской области, первого начальника ПТУ А. П. Алифанова (1968–1978 гг.), его же в должности начальника ВИПТШ (1978–1986 гг.), сменившего его на посту начальника ПТУ М. Н. Агапитова, А. А. Деревского, в ВИПТШ – О. М. Волкова. Заслуженный авторитет и добрую память курсантов ПТУ снискали руководители и преподаватели Н. Ф. Кузнецов, В. З. Баренгольц, В. В. Лыхин, С. С. Зырянов, Б. А. Соложеникин, О. Г. Тарнопольская, В. Г. Шелковникова, Н. С. Тутурин, у слушателей ВИПТШ А. А. Топорищев, К. В. Пашин, В. С. Ануфриев, Л. В. Ущапковский, В. П. Удилов, А. С. Абрамов, Н. Н. Ялымов и др.

Третьим образовательным учреждением, влившимся в ИВШ МВД России, стал, как уже упоминалось, ИФ ВИПТШ МВД СССР, созданный в 1978 г. и к 1985 г. насчитывавший 14 кандидатов и одного доктора наук, что составило 70 % «остепененности». Неплохой результат за такой короткий срок. Большой удачей для факультета стал приход на службу доктора технических наук, профессора Якова Степановича Киселева, подготовившего более десяти кандидатов наук, из которых шестеро стали преподавателями факультета. Это А. А. Топорищев, А. С. Абрамов, В. П. Удилов, А. В. Корнилов, Ю. Х. Исмагилов и Н. Н. Лученок. С уходом Я. С. Киселева в Санкт-Петербургский университет МВД России на должность заместителя начальника по науке, научная школа, заложенная им, была подхвачена его учеником Удиловым, который продолжил научные разработки по его методикам и также преуспел в подготовке группы кандидатов наук и сам стал доктором технических наук, профессором.

ПТУ и ВИПТШ развивались: совершенствовалась материально-техническая база, создавались специализированные лаборатории, нарабатывались традиции, заметны были и спортивные достижения, особенно в пожарно-прикладном спорте. Летом 1989 г. ИФ ВИПТШ, теснившийся в

двух зданиях на периферии ПТУ, к тому же не полностью ему принадлежащих, перебирается на новое место по адресу ул. Гончарова, 30. Общая площадь учебно-лабораторных зданий возросла с 2148 до 7726 м², учебная площадь на одного слушателя – с 5,64 до 32,8 м², число учебных аудиторий, кабинетов и лабораторий – с 17 до 28, число мест – в них с 105 до 235, появилось просторное общежитие для слушателей¹.

И тем не менее специалистов пожарной охраны было недостаточно: бурное развитие жилищного строительства, предприятий промышленного цикла требовало увеличивать набор огнеборцев в 2–3 раза, но эти планы оказались труднореализуемыми по целому ряду причин. Здесь и финансовые, и материальные, и людские проблемы, связанные с переходным периодом, вхождением страны в рыночные реформы. Но возникла еще и проблема неоправданно длительного обучения специалистов высшего звена инженеров пожаротушения, связанная с тем, что ВИПТШ продолжала готовить инженеров на базе пожарно-технического училища. Между средней и высшей ступенью обучения требовался стаж практической работы не менее двух лет, и только после этого предоставлялась возможность получения высшего образования. Таким образом, получение высшего специального образования растягивалось на срок до 9 лет, а возраст молодого специалиста – выпускника ВИПТШ достигал 30 лет. Все это вызывало неудовлетворенность у обучающихся, количество желающих обучаться на таких условиях резко упало. Неоправданно это было и с финансовой точки зрения для государства. В довершение всего обязательное разделение специального образования на ступени неизбежно вело к дублированию учебных планов, особенно профилирующих дисциплин. Неприятие данной системы стало особенно вопиющим после организации Ленинградской высшей пожарно-технической школы с пятилетним сроком обучения на базе общеобразовательной школы.

Проблемы с набором, а следовательно, и с обеспечением подразделений специалистами высшего звена нарастали и в 1991 г. достигли апогея – плановый набор слушателей на 1-й курс ИФ ВИПТШ выполнить не удалось. В 1992 г. на Иркутском факультете ВИПТШ была создана группа по выявлению причин срыва набора. Автору этой статьи довелось принимать участие в проведении исследования социальных вопросов подготовки кадров. Проведенное социологическое исследование показало остро отрицательное отношение респондентов (обучающихся, профессорско-преподавательского состава и практиков) к большому сроку учебы. Уже к моменту поступления в ВИПТШ слушатели имели значительный возраст. Так, на ИФ ВИПТШ в 1992 г. 8,7 % слушателей имели возраст до 25 лет, более 78 % до 30 лет, около 11 % до 35 лет, 2 % старше 35.

¹ Черных В. В. История пожарного дела Иркутской области (1800–1990-е гг.): монография. Иркутск: ВСИ МВД РФ, 1998. С. 117–118; Черных В. В. История борьбы ... С. 521.

В этом возрасте ослабевает восприятие людьми учебного материала, большинство слушателей имеют семьи, а следовательно, добавляются бытовые проблемы, ну и наличие выслуги 10, 15 лет с лишним также не убеждает в том, что образовательный процесс инженеров-пожарных был тщательно продуман.

Перекос в организации подготовки кадров высшего звена для пожарной охраны заключался в следующем: количество лиц, имеющих право поступления в ВИПТШ, не обеспечивало качество выбора, а следовательно, и достаточно высокой профессиональной подготовки в ходе учебного процесса. Это первый парадокс. Второй же недостаток данной образовательной системы заключался в том, что слабая подготовка инженеров пожарной безопасности снижала их ценность для практической деятельности, где реальное инженерное образование оказалось не востребовавшимся. Так изначально была заложена весьма сомнительная ведомственная практика подготовки специалистов, приведшая к падению престижа высшего образования и снижению его качества. В начале 90-х гг. XX столетия во многих гражданских вузах России стало вводиться многоуровневое образование, в основу которого легла система подготовки специалистов в США¹ с ее предпочтением среднего звена, получившая высокую оценку во многих странах.

Потребность в пожарных специалистах для Сибири и Дальнего Востока по-прежнему оставалась высокой, о чем свидетельствовали недостаточная укомплектованность этих регионов и постоянные обращения местных кадровых территориальных органов, требующих специалистов высшего звена. Так, в начале 90-х сложилась курьезная ситуация: часть офицеров откровенно отказывались получать высшее образование по вышеуказанным причинам. Потребность же в кадрах, как показывает статистика укомплектованности, становилась угрожающей, так, в Кемеровской области из 378 должностей, требующих замещения специалистами высшей квалификации, было замещено 191 (50,5 %), в Алтайском крае – 130 из 270 (48,2 %), Челябинской области – 194 из 303 (36,6 %), Иркутской области – 197 из 278 (70,9 %)². Сама жизнь ставила на повестку дня требование перехода к новой системе подготовки.

Таким образом, возникла острая необходимость пересмотра существующей громоздкой, длительной и дорогостоящей подготовки специалистов высшей квалификации для противопожарной службы. К разработке единого учебного плана преемственной двухступенчатой подготовки пожарных техников и инженеров с сокращением срока обучения на второй ступени коллектив Иркутского факультета ВИПТШ приступил еще в 1988 г., в ходе выполнения научно-исследовательской темы по ву-

¹ Черных В. В. История пожарного дела ... С. 17.

² Там же. С. 119.

зовской педагогике «Оптимизация содержания учебных программ применительно к специфике деятельности пожарной охраны».

Результатом ряда научно-методических исследований стал проект сквозного учебного плана преемственной подготовки техников и инженеров пожарной безопасности в составе единого учебного заведения. Двухлетнее обучение на первой ступени обучения предполагало присвоение квалификации пожарного техника, причем учебный план был оставлен без изменений. На второй, высшей ступени обучения предусматривалась подготовка инженеров за три года вместо четырех. Часть выпускников первой ступени, показавших высокие результаты и стремящихся продолжить обучение, зачислялись на вторую ступень. Считалось целесообразным, что высшие учебные заведения в системе МВД должны были готовить и техников, и инженеров. Это обстоятельство четко подчеркивало принцип преемственности. Дислокация в одном районе Иркутска ПТУ и факультета ВИПТШ предопределяла возможность тесного и конструктивного контакта педагогических коллективов.

Следующим аргументом в пользу объединения стала разработка единого учебного плана, которая рассматривалась как средство повышения качества и экономичности подготовки специалистов средней и высшей квалификации. Принципиальная возможность этого являлась специфической именно для МВД. В гражданские вузы абитуриенты поступали с базой общеобразовательной школы или техникума, поэтому попытки организовать подготовку инженеров и техников по сокращенному плану нарушали систему, усложняли учебный процесс и часто оканчивались неудачей. На ИФ ВИПТШ поступали только выпускники ПТУ, так что базовое образование всех слушателей было одинаковым. Итак, преемственность, общая локализация и единая базовая подготовка послужили важнейшими аргументами в пользу двухступенчатой подготовки специалистов в рамках одного высшего учебного заведения.

Четвертым учебным заведением, влившимся в ИВШ МВД России, стал Иркутский филиал Красноярской специальной средней школы милиции (ИФ КССШМ). Примечательно, что это один из немногих случаев в истории образовательных учреждений, тем более военизированного профиля, когда была реализована инициатива снизу, что можно объяснить демократическими преобразованиями, проходившими в стране в этот период. В 1993 г. с организацией в Иркутске высшей школы МВД РФ одним из факультетов стал пожарно-технический¹. Так материализовалась идея двухступенчатой подготовки специалистов. Практика обучения по этой системе, с одной стороны, подтвердила ее преимущества, с другой – вскрыла недостатки, а именно: не удалось полностью избавиться

¹ Черных В. В. История пожарного дела ... С. 22–23.

ся от дублирования преподаваемых дисциплин в учебных программах техников и инженеров, так как их дальнейшее сокращение выхолащивало понимание многих вопросов. Зависимость получения высшего противопожарного образования от среднетехнического обострила объективные методологические различия между направленностью подготовки на первой ступени и теоретическими подходами к целям обучения на второй. Возникли трудности перехода с первой ступени подготовки на уровень анализа ситуации и выбора способов практической деятельности.

Двухступенчатая система подготовки пожарных специалистов, реализованная во ВСИ МВД России, оставалась дорогостоящей: на первой ступени выпускнику присваивалось офицерское звание лейтенанта. И поступая на инженерный факультет, он уже (зачастую не прослужив на практике ни одного дня) получал достаточно высокое жалование, и само обучение растягивалось на 8 лет. Требовалось найти более оптимальный вариант обучения, исключающий выявленные проблемы. Направлялся следующий проект, заключающийся в создании двух отдельных направлений обучения: техников – 3 года и инженеров – 5 лет, на базе средней школы. Выпускники, получившие техническое образование, могли продолжить обучение через заочную форму, как бы без отрыва от производства (службы в подразделении). Инженерам же, отучившимся 4 года, присваивалось офицерское звание младшего лейтенанта, а через год, по завершении всего срока обучения, – лейтенанта. Этот подход был и более экономичным, а подготовка курсантов и слушателей более соответствовала разной ролевой направленности, так как часть техников довольствовалась по службе ролью техника, не стремясь к получению высшего образования.

Начальником филиала был назначен подполковник милиции М. А. Банников. Ежегодно Иркутский филиал КССШМ принимал 75 курсантов на очное отделение и 65 слушателей на заочное, заполняя вакансии по всей Восточной Сибири, Якутии и Дальнему Востоку. Первый выпуск филиала состоялся в августе 1991 г. Просуществовал Иркутский филиал три года, выпустил чуть более 400 специалистов и вошел в 1993 г. в ИВШ МВД России.

В мае 1993 г. все вышеперечисленные учебные заведения составили единое образовательное учреждение – Иркутскую высшую школу МВД России. Управление ИВШ МВД России, а с 1998 г. ВСИ МВД России осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, нормативными актами МВД России и Уставом института. Структура института на первых порах выглядела следующим образом: руководство (штаб) – первым начальником Иркутской высшей школы МВД России был назначен подполковник милиции Анатолий Викторович Чернов; заместителем по учебной работе полковник внутренней службы Андрей

Андреевич Топорищев; заместителем по служебно-боевой подготовке полковник внутренней службы Виктор Николаевич Григорьев; заместителем по кадрам Николай Степанович Тутурин; факультеты пожарной безопасности, юридический и заочный; кафедры; учебную пожарную часть; отделы; отделения, службы; библиотеки; учебно-строевые подразделения.

По согласованию с Главным управлением кадров МВД РФ на момент открытия в институте были созданы следующие структурные подразделения: руководство; ученый совет; секретариат; отделы: кадров, учебный, научно-исследовательский и редакционно-издательский, финансово-плановый, тылового обеспечения; комендантское отделение; 3 факультета; 8 учебно-строевых подразделений; 12 кафедр (с 1997 г. 17 кафедр); общая и специальная библиотеки; учебная пожарная часть; медицинская часть. В начальный период в школе работали 25 кандидатов наук, из них 12 имели ученое звание доцента.

В октябре 1993 г. на общем собрании ветеранов была создана общественная организация ветеранов школы, в которую вошло 90 чел., из них 11 чел. – участники Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., 7 чел. – труженики тыла. Председателем ветеранской организации единогласно избран полковник внутренней службы в отставке Ф. Ф. Синяев. В 1994 г. открыты курсы повышения квалификации руководящих работников и специалистов внутренних дел, начальник курсов – подполковник милиции Р. Г. Черноусикова. В составе организационно-научного и редакционно-издательского отделов сформирована группа психологического обеспечения, начальник – капитан милиции Игорь Иванович Бринько. Установление международных связей началось с 1994 г., когда институт стал организатором научно-практических форумов с участием зарубежных специалистов по борьбе с лесными пожарами, по расследованию финансовых преступлений, по противодействию домашнему насилию из Канады, Франции, США.

В 1995 г. на базе учебно-консультационного пункта в г. Улан-Удэ (Республика Бурятия) Приказом МВД России создано отделение заочного обучения по специальности 021100 «Юриспруденция», начальником отделения назначен полковник внутренней службы Е. М. Мацуков. Приказом Министерства общего и профессионального образования РФ от 11 октября 1996 г. в школе открыта адъюнктура по специальности 052603 «Пожарная безопасность».

В целях организации и осуществления правовой работы в школе в сентябре 1996 г. создана юридическая группа в составе старшего юрисконсульта С. Л. Заикиной и юрисконсульта Н. Ю. Ивашкиной. В соответствии с Приказом № 369 от 14 июня 1997 г. создана дежурная часть взамен комендантского отделения. В сентябре 1997 г. образован отдел технических средств обучения для внедрения и использования в

учебном процессе всех видов технических средств обучения. Начальником отдела ТСО назначен полковник внутренней службы В. Н. Аникьев. В декабре 1997 г. Приказом начальника школы № 139 на базе группы психологического обеспечения сформировано отделение психологического обеспечения отдела кадров, начальником отделения назначена подполковник внутренней службы Т. А. Козлова. Финансово-плановый отдел был переименован в финансово-экономический отдел. Начальником назначена подполковник милиции А. А. Мухина. С учетом рекомендаций комиссии ГУКа МВД России были реорганизованы кафедры вуза, их число возросло до 17.

После успешной аттестации в 1997 г. Иркутская высшая школа МВД России согласно Постановлению Правительства РФ № 80-р от 24 января 1998 г. и Приказу МВД России № 389 от 5 февраля 1998 г. переименована в Восточно-Сибирский институт МВД России. 4 ноября 1998 г. в торжественной обстановке на центральной площади г. Иркутска заместитель начальника ГУК МВД России генерал-майор внутренней службы Ю. П. Пузанов от имени Президента РФ вручил знамя и грамоту начальнику института генерал-майору милиции А. В. Чернову.

В 1998 г. институт подключился к сети Интернет. В этом же году созданная на базе юридического факультета команда КВН «Горцы» стала чемпионом Иркутской области. В 1999 г. открыт Воскресный кадетский корпус с целью повышения качества подготовки абитуриентов для поступления в институт, начальником его стал член совета ветеранов института полковник внутренней службы в отставке Б. Ф. Байда.

В 2000 г. в институте работал межведомственный семинар «Основы борьбы с преступлениями в сфере экономической деятельности», занятия на котором вели инструкторы из Федерального бюро расследований США. Семинар собрал сотрудников института, следственных подразделений, ФСБ, таможенной и налоговой служб, прокуратуры. В 2001 г. на базе института прошел Российско-американский семинар по проблемам домашнего насилия. В семинаре приняли участие ВСИ МВД России, вузы г. Иркутска, сотрудники кризисного центра для женщин, специалисты из США.

В 2002 г. Улан-Удэнское отделение заочного обучения преобразовано в филиал заочного обучения Восточно-Сибирского института МВД России. Начальником филиала назначен полковник внутренней службы Е. М. Мацуков. В 2003 г. по решению ученого совета института создан специальный факультет, который осуществлял образовательную деятельность на возмездной основе. Деканом факультета назначен полковник внутренней службы Ю. Г. Аникеев.

Приказом МВД России от 29 августа 2003 г. № 280 в институте образован факультет дополнительного профессионального образования.

Начальником факультета назначен подполковник милиции А. В. Данеев¹. В 2005 г. в связи с исполнением Приказа МВД России от 28 июня 2005 г. № 510 «Об организационно-штатных вопросах образовательных учреждений МВД России» в институте был образован новый факультет очного обучения по подготовке следователей и судебных экспертов. Начальником факультета с 28 июля 2005 г. назначен полковник милиции В. Б. Трифонов, ранее возглавлявший юридический факультет. Начальником факультета правоохранительной деятельности был назначен полковник милиции С. Е. Довгопольный. Приказом МВД России от 1 февраля 2012 г. № 80 л/с начальником института был назначен полковник полиции Сергей Анатольевич Карнович. Нового начальника представил личному составу института первый заместитель начальника Департамента государственной службы и кадров МВД России генерал-майор внутренней службы Владимир Викторович Гришин².

В 2004 г. проведен Международный семинар «Права человека и этнические меньшинства». На семинаре присутствовали инструктора из Совета Европы, Франции, Страсбурга; Финляндии. С 2005 г. развиваются международные связи с Шеньянским университетом криминальной полиции Министерства общественной безопасности КНР. В сентябре 2005 г. лесопожарной консультативной группой Международной стратегии сокращения катастроф ООН (Глобальная сеть пожаров в дикой природе) на базе института проведено консультативное совещание региональной сети пожаров в дикой природе Центральной Азии. Координатор и секретариат – Центр глобального мониторинга лесных пожаров (ЦГМЛП, г. Фрайбург, Германия). В совещании приняли участие представители Монголии, Южной Кореи и Германии.

В 2006 г. в институте проведены: международный семинар «Проблемы противодействия торговле людьми и проституции» с участием эксперта из Швеции; совместная с научно-исследовательским инновационным центром Европейской академии естественных наук конференция по проблемам медицинской и психологической реабилитации участников боевых действий и сотрудников подразделений силовых структур. В 2007 г. проведен Международный семинар «Права человека и этнические меньшинства». Участниками семинара были делегации Совета Европы; подписан протокол о взаимодействии между Шеньянским университетом криминальной полиции Министерства общественной безопасности КНР и институтом. Подписан протокол о взаимодействии между Восточно-Сибирским институтом МВД России и институтом профессиональной

¹ Историческая справка об институте. URL: https://xn--b1am0a.xn--b1aew.xn--plai/Universitet/ Istoriija_instituta (дата обращения: 24.02.2021).

² Там же.

подготовки офицеров общественной безопасности Автономной области Внутренняя Монголия КНР.

В 2011 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 251 и приказом МВД России от 24 марта 2011 г. № 135 в период с 18 по 25 июля аттестационной комиссией института, состав которой был утвержден Центральной аттестационной комиссией МВД России, осуществлена внеочередная аттестация сотрудников постоянного и переменного состава института. Согласно протоколам аттестационной комиссии, внеочередную аттестацию прошли 236 сотрудников и 940 курсантов, слушателей, адъюнктов. В соответствии с Приказом МВД России от 30 июля 2012 г. № 742 с 1 сентября 2012 г. сокращена 31 единица из числа постоянного состава, в том числе 11 единиц профессорско-преподавательского и 45 единиц переменного состава.

В соответствии с организационно-штатным приказом МВД России от 30 июля 2012 г. № 742 в институте созданы новые направления учебной деятельности: международного сотрудничества; социальной работы (в отделе морально-психологического обеспечения); группа профессиональной служебной и физической подготовки реорганизована в отделение профессиональной, служебной и физической подготовки; реорганизована столовая, созданы столовые № 1 и № 2.

В соответствии с приказом МВД России от 27 июня 2012 г. № 970 «Об организации геральдического обеспечения в системе МВД России» 10 января 2013 г. Министром внутренних дел РФ генерал-лейтенантом полиции Владимиром Александровичем Колокольцевым утверждены новые геральдические знаки института. В период с 11 по 15 марта 2013 г., в соответствии с распоряжением Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 6 марта 2013 г. № 543-06, в целях проведения аккредитационной экспертизы ФГКОУ ВПО ВСИ МВД России работала экспертная комиссия. По результатам работы комиссии получено свидетельство о государственной аккредитации № 0594 от 24 апреля 2013 г.; серия 90А01 № 0000598.

В соответствии с приказом МВД России от 30 мая 2013 г. № 318 «О некоторых вопросах подготовки кадров для органов внутренних дел Российской Федерации», образовательным учреждениям МВД России передана функция по осуществлению обучения сотрудников органов внутренних дел по программам профессионального обучения (первоначальной подготовки). Приказом МВД России от 25 июля 2013 г. № 565 «О некоторых вопросах Восточно-Сибирского института МВД России и ГУ МВД России по Иркутской области» для организации и обеспечения подготовки сотрудников органов внутренних дел в структуре института были созданы: факультет профессионального обучения и дополнительного профессионального образования; факультет дополнительного професси-

онального образования (дислокация – г. Ангарск); кафедра общеправовой подготовки; кафедра специальной подготовки; кафедра общеправовых дисциплин реорганизована в две кафедры: гражданско-правовых дисциплин и государственно-правовых дисциплин. Этим же приказом ликвидированы: кафедра пожарной тактики, техники, автоматики и связи; кафедра управления, надзора и пожарной безопасности¹.

Двухвековой опыт подготовки пожарных кадров под руководством ОВД региона способствовал складыванию в Иркутске разветвленной системы образования специалистов-пожарных. К сожалению, в 2013 г. ВСИ МВД России был осуществлен последний выпуск инженеров пожарной безопасности, подготовку данных специалистов возложило на себя МЧС, и обучение будущих пожарных ими было решено осуществлять в г. Железногорске Красноярского края. Решение, явно сомнительное и отдающее несогласованностью двух ведомств – МЧС и МВД. Отказ от образовательного учреждения, обладающего соответствующей материально-технической базой и высококвалифицированным персоналом с высоким научным потенциалом едва ли можно считать продуманным государственным решением. Конечно, наличие под одной крышей юристов и инженеров-пожарных выглядело экзотичным, но площади, занимаемые ВСИ МВД России, позволяли создать два вуза, юридический и готовящий сотрудников для МЧС. К сожалению, возобладали интересы, не имеющие ничего общего с интересами региона, да и государства.

В 2014 г. в штатное расписание Восточно-Сибирского института МВД России внесены значительные изменения, связанные с передачей функций учебных центров с дислокацией в городах Чите и Улан-Удэ. В первую очередь в штаты института введена кафедра дополнительного профессионального образования (дислокация – г. Ангарск), взамен кафедры информационно-правовых дисциплин, иностранных языков и культуры речи введены: кафедра информационно-правовых дисциплин и кафедра иностранных языков и культуры речи. Штат профессорско-преподавательского состава увеличен на 16 единиц среднего и старшего начальствующего состава и 4 единицы учебно-вспомогательного персонала (начальник кабинета спец. дисциплин). Всего штат института увеличен на 48 единиц среднего и старшего начальствующего состава (офицеры) и 10 единиц категории «работники». 15 января начальник Управления по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите МВД России, генерал-майор полиции А. В. Лебедев вручил новое знамя образовательной организации начальнику Восточно-Сибирского института МВД России полковнику полиции С. А. Карновичу².

¹ Историческая справка об институте ...

² Там же.

В Восточно-Сибирском институте МВД России проведен комплекс мероприятий по подготовке и празднованию 70-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. 9 мая 2015 г. личный состав института принял участие в торжественном шествии войск Иркутского гарнизона на сквере им. Кирова, посвященном 70-й годовщине Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. По окончании плац-парад института и линия барабанщиц продемонстрировали жителям города новую программу показательных выступлений.

Приказом МВД России от 14 декабря 2015 г. № 1172 «Об организационно-штатных вопросах Восточно-Сибирского института МВД» утверждено штатное расписание института. С 1 января 2016 г. в штатах института появилось новое подразделение: группа информации и общественных связей. Отделение профессиональной, служебной и физической подготовки реорганизовано в группу и перешло в структуру отдела кадров. Ряд подразделений преобразованы: факультет профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации (ранее профессионального обучения и дополнительного профессионального образования); факультет переподготовки и повышения квалификации (дислокация – г. Ангарск) (ранее факультет дополнительного профессионального образования, дислокация – г. Ангарск); факультет подготовки следователей и судебных экспертов (ранее факультет по подготовке следователей и судебных экспертов); кафедра профессиональной подготовки (ранее дополнительного профессионального образования);

Приказом по институту от 18 января 2016 г. № 7л/с на должность начальника факультета заочного обучения назначен кандидат технических наук подполковник полиции Дмитрий Михайлович Рожков. Приказом МВД России от 8 июля 2016 г. № 656 л/с на должность заместителя начальника Восточно-Сибирского института МВД РФ (по работе с личным составом) назначен полковник внутренней службы Олег Анатольевич Фатеев¹.

С 3 по 5 августа 2016 г. в Восточно-Сибирском институте МВД России состоялся Всероссийский семинар-совещание руководителей экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, на котором присутствовал начальник ЭКЦ МВД России генерал-лейтенант полиции П. Л. Гришин. Согласно приказу МВД России от 2 августа 2013 г. № 591 за институтом закреплен приоритетный профиль подготовки «Деятельность экспертно-криминалистических подразделений по производству автотехнической и пожарно-технической экспертиз», в качестве профильного подразделения закреплен ЭКЦ МВД России. В мероприятии приняли участие предста-

¹ Историческая справка об институте ...

ватели Министерства внутренних дел РФ, более 120 руководителей и специалистов экспертно-криминалистических подразделений территориальных органов МВД России, представители Следственного комитета, Федеральной службы безопасности, Федеральной таможенной службы, Министерства юстиции, Министерства здравоохранения РФ, образовательных организаций МВД России.

По результатам проведения аккредитационной экспертизы и на основании Приказа Рособрнадзора от 18 августа 2016 г. № 1440 «О переоформлении свидетельства о государственной аккредитации федеральному государственному образовательному учреждению высшего образования “Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации”» институтом получена государственная аккредитация образовательных программ подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре (уровень подготовки кадров высшей квалификации) по направлению подготовки 40.07.01 «Юриспруденция». На основании поданного рапорта начальник ФГКОУ ВО «ВСИ МВД России» полковник полиции Сергей Анатольевич Карнович приказом МВД России от 27 апреля 2017 г. № 390 л/с освобожден от замещаемой должности и зачислен в распоряжение института.

5 мая 2017 г. в торжественной обстановке в присутствии всего личного состава, представителей правительства Иркутской области и администрации г. Иркутска за проявленные смелость и самоотверженность при спасении человека на воде в условиях, сопряженных с риском для жизни, курсанту факультета подготовки следователей и судебных экспертов Восточно-Сибирского института МВД России рядовому полиции А. В. Карсакову вручена медаль «За смелость во имя спасения» (Приказ МВД России от 28 декабря 2016 г. № 1625 л/с).

24 мая 2017 г. приказом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки № 848 переоформлена лицензия ФГКОУ ВО ВСИ МВД России в связи с включением в перечень образовательных услуг образовательной программы среднего профессионального образования 40.02.02 «Правоохранительная деятельность». Приказом МВД России от 31 июля 2017 г. № 762 л/с на должность начальника ВСИ МВД России назначен полковник полиции Павел Анатольевич Капустюк. Представил начальника первый заместитель начальника ДГСК МВД России генерал-лейтенант внутренней службы А. П. Ларионов. Приказом МВД России от 8 сентября 2017 г. № 903 л/с на должность заместителя начальника Восточно-Сибирского института МВД России (по учебной работе) назначен подполковник полиции Евгений Александрович Лобанин. Приказом МВД России от 11 декабря 2017 № 1266 л/с на должность заместителя начальника Восточно-Сибирского института МВД России (по научной работе) назначен полковник полиции Олег Павлович Грибунов. Прика-

зом МВД России от 23 января 2018 г. № 31 «Об организационно-штатных вопросах некоторых образовательных организаций МВД России» (вступил в силу со 2 апреля 2018 г.) ликвидирован факультет подготовки, переподготовки и повышения квалификации (дислокация – г. Ангарск).

26 марта 2018 г. исполнилось 50 лет со дня образования Иркутского пожарно-технического училища МВД СССР, стоявшего у истоков образования ВСИ МВД России. Памятную дату в истории становления института встретили торжественными мероприятиями с приглашением выпускников, ветеранов и педагогов Иркутского пожарно-технического училища МВД СССР. Среди почетных гостей присутствовали: министр внутренних дел по Республике Бурятия генерал-майор полиции Олег Филиппович Кудинов, начальник Восточно-Сибирского линейного управления МВД России на транспорте полковник полиции Денис Петрович Моисеев, первый заместитель губернатора Иркутской области Владимир Юрьевич Дорофеев, заместитель министра образования Иркутской области Елена Владимировна Апанович, заместитель мэра – председатель комитета по управлению Свердловским округом г. Иркутска Антон Алексеевич Медко, а также представители ГУ МВД России по Иркутской области¹.

1 июня 2018 г. в преддверии празднования 300-летия российской полиции состоялось торжественное открытие мемориальной доски, расположенной на фасаде здания факультета заочного обучения ВСИ МВД России, расположенного по адресу: г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 33, увековечивающей память полковника милиции Петра Николаевича Тупицына, который с 1965 по 1983 г. возглавлял заочное отделение Высшей школы МООП РСФСР. В торжественном митинге приняли участие руководство и личный состав института, отличники учебы, дети сотрудников, погибших при выполнении служебных обязанностей, ветераны, представители ГУ МВД России по Иркутской области, правительства Иркутской области, администрации города, силовых структур и ведомств, педагоги и школьники профильных МВД-классов². 6 февраля 2019 г. опубликован первый номер федерального научно-практического журнала «Эксперт-криминалист», посвященный ВСИ МВД России.

26 февраля 2019 г. в соответствии с итоговым отчетом по результатам мониторинга федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, находящихся в ведении МВД РФ, за 2018 г., утвержденным Министром внутренних дел РФ генералом полиции Российской Федерации В. А. Колокольцевым 26 февраля 2019 г., ВСИ МВД России занял 1-е место среди образовательных организаций высшего образования – институтов, находящихся в ведении МВД РФ³.

¹ Историческая справка об институте ...

² Там же.

³ Там же

Приказом МВД России от 15 января 2020 г. № 16 л/с на должность заместителя начальника ВСИ МВД России (по организации службы) назначен полковник полиции Р. Н. Черкашин, ранее замещавший должность начальника факультета профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации¹. В соответствии с решением Российского совета ветеранов ОВД и внутренних войск от 22 января 2020 г. Иркутская городская общественная организация ветеранов ОВД и государственной противопожарной службы Восточно-Сибирского института МВД России включена в реестр общественной организации ветеранов ОВД и внутренних войск России.

Иркутский филиал Российской правовой академии Министерства юстиции РФ был создан по согласованию с Минюстом России приказом Академии от 23 сентября 1992 г. № 1–4/167. Основной задачей филиала являлось повышение квалификации судей, секретарей судов и судебных заседаний, заведующих канцелярий судов из регионов от Красноярского края до Камчатки². Первым директором филиала в 1992 г. был назначен известный иркутский юрист, адвокат Олег Всеволодович Иванов. За время работы Иркутский филиал РПА Минюста России прошел путь от учебного заведения повышения квалификации судебных работников до полноценного образовательного учреждения, реализующего программы высшего и дополнительного образования по специальности 030501.65 «Юриспруденция». В 1995 г. был проведен первый набор студентов на заочное отделение. В 1998 г. состоялся первый выпуск студентов, обучающихся на базе высшего профессионального неюридического образования. В 2000 г. институт произвел набор студентов на очное отделение. Первый выпуск состоялся в июне 2002 г.

Динамическое развитие филиала было отмечено, и приказом Минюста России от 12 августа 2002 г. Иркутский филиал был преобразован в Иркутский юридический институт (филиал) РПА Минюста России. Значительный вклад в развитие филиала внес доктор юридических наук, профессор Владимир Ильич Нижечек, назначенный директором Иркутского филиала РПА Минюста России в феврале 1993 г. Его научный авторитет сыграл важную роль в становлении филиала, подборе кадров преподавателей и сотрудников. С 1992 по 1998 г. Иркутский юридический институт (филиал) РПА Минюста России не имел собственного здания. В 1998 г. Институт приобрел здание в центре г. Иркутска по ул. Некрасова, 4 общей площадью чуть более 760 м². В целях увеличения полезной площади с 2000 г. ведется реконструкция здания института: был восстановлен цокольный этаж, надстроены мансардные помещения –

¹ Историческая справка об институте ..

² Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА МИНЮСТА России): сайт URL: <https://irk.rpa-mu.ru/sveden/common> (дата обращения: 19.03.2021).

в результате площадь здания возросла до 1350 м². В 2003 г. началось строительство пристроя к существующему зданию общей площадью более 2500 м². Проект расширения удостоен дипломом 2-й степени на выставке «Зодчество Восточной Сибири – 2002» в номинации «реконструкция и реставрация». В Институте имеется два компьютерных класса на 77 мест, в которых доступны для работы справочные правовые системы «КонсультантПлюс» и «Гарант». Ежегодно пополняемый библиотечный фонд Института насчитывает более 45 тыс. учебников, учебных пособий, монографий и периодических изданий¹.

С 1992 по 2007 г. Институт повысил квалификацию более 5,5 тыс. судей, заведующих канцеляриями судов, секретарей судов и судебных заседаний, судебных приставов-исполнителей, судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов, дознавателей территориальных органов Федеральной службы судебных приставов, судебных приставов дежурных частей, государственных регистраторов, специалистов территориальных органов Федеральной регистрационной службы и Федеральной службы судебных приставов, специалистов по правовой информатике судов и органов юстиции, арбитражных управляющих, работников кадровых служб из таких регионов, как Республика Алтай, Республика Тыва, Республика Хакасия, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Томская область, Кемеровская область, Омская область, Новосибирская область, Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область, Читинская область, Приморский край, Хабаровский край, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотская автономная область, Камчатская область, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Агинский Бурятский автономный округ. С 1998 по 2007 г. Институт выпустил более 1500 специалистов с высшим образованием по специальности «Юриспруденция».

Среднегодовое число обучаемых в институте студентов в зависимости от выпуска колеблется от 1300 до 1500 чел. по очной и заочной форме на базе среднего (полного) общего образования, среднего профессионального юридического образования, на базе высшего профессионального неюридического образования по трем специализациям: государственно-правовой, гражданско-правовой, уголовно-правовой. Среднее число слушателей, проходящих ежегодно в Институте подготовку, переподготовку, повышение квалификации по программам дополнительного образования, составляет более 1500 чел.

¹ Иркутский институт (филиал) ...

Институт работает в составе пяти кафедр: общегуманитарных, социально-экономических и естественно-научных дисциплин; теории и истории государства и права; гражданского права и процесса; уголовного права и процесса; конституционного права¹. Учебный процесс обеспечивают 10 докторов и 38 кандидатов наук. В число преподавателей Института входят судьи Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа, Иркутского областного суда, районных судов, сотрудники Главного управления Федеральной регистрационной службы по Иркутской области и Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу, Главного управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области, адвокаты Иркутской области, работники прокуратуры².

Основными задачами Института в настоящее время являются: повышение квалификации сотрудников территориальных органов Федеральной службы судебных приставов; Федеральной регистрационной службы; подготовка государственных регистраторов для территориальных органов Федеральной регистрационной службы Сибирского федерального округа; подготовка специалистов с высшим юридическим образованием; подготовка и переподготовка арбитражных управляющих; повышение квалификации юристов, работающих в области юстиции.

Развитие сети ведомственных учебных заведений МВД по Иркутской области, все более ориентировавшихся на подготовку специалистов с высшим образованием, позволило стабилизировать положение с кадрами ОВД, и в настоящее время более половины специалистов в правоохранительных органах имеют высшее образование.

¹ Иркутский институт (филиал) ...

² Там же.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Алексеев Сергей Маркович – кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии, истории и регионоведения, исторический факультет, Иркутский государственный университет; начальник управления государственной культурной политики министерства культуры и архивов Иркутской области, e-mail: ser2081@yandex.ru

Ануфриев Александр Валерьевич – старший преподаватель кафедры истории России, Иркутский государственный университет, секретарь ИРО РВИО, e-mail: nnnadezhda@mail.ru

Арзуманов Игорь Ашотович – доктор культурологии, кандидат философских наук

Безруков Леонид Алексеевич – доктор географических наук, главный научный сотрудник, Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН, e-mail: bezrukov@irigs.irk.ru

Волосов Евгений Николаевич – доктор исторических наук, декан факультета сервиса на транспорте, профессор кафедры технической эксплуатации и сервиса на воздушном транспорте, Иркутский филиал МГТУ ГА, e-mail: volosov@rambler.ru

Девятова Наталья Сергеевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного управления и управления человеческими ресурсами, Байкальский государственный университет, e-mail: devyatova@mail.ru

Зуляр Раксана Юрьевна – кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры политологии, истории и регионоведения, исторический факультет, Иркутский государственный университет, e-mail: raksana-m@yandex.ru

Зуляр Юрий Анатольевич – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии, истории и регионоведения, исторический факультет, Иркутский государственный университет; e-mail: uzulyar@yandex.ru

Казарин Виктор Николаевич – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой отечественной истории, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, e-mail: kazarinvik@yandex.ru

Карнышев Александр Дмитриевич – доктор психологических наук, профессор, Институт социальных наук, Иркутский государственный университет, заведующий междисциплинарной лабораторией психолого-экономических и кросс-культурных исследований ИГУ, e-mail: ale3441@yandex.ru

Корытный Леонид Маркусович – доктор географических наук, профессор, главный научный сотрудник, Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН, e-mail: klm2000@mail.ru

Курас Татьяна Леонидовна – кандидат исторических наук, доцент кафедры судебного права, Юридический институт, Иркутский государственный университет, e-mail: tanya_kuras@mail.ru

Логунова Галина Викторовна – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры политологии, истории и регионоведения, исторический факультет, Иркутский государственный университет, e-mail: belovo@list.ru

Малевский Анатолий Леонидович – кандидат технических наук, специалист в области теплофизики, охраны природы и рационального природопользования, почетный член Всероссийского общества охраны природы, e-mail: malevhm@mail.ru

Олейников Илья Васильевич – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры политологии, истории и регионоведения, исторический факультет, Иркутский государственный университет, e-mail: ilyavasilich@yandex.ru

Сайфутдинов Амир Исламатдинович – сотрудник, Архивное агентство Иркутской области, e-mail: sayfutdinov.a@yandex.ru

Сараев Владимир Григорьевич – кандидат географических наук, старший научный сотрудник, Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН, специалист в области геохимии ландшафта, медицинской географии и социальной географии, e-mail: soclab@irigs.irk.ru

Сафонов Михаил Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и теории права, Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), e-mail: safonovmikhail1990@gmail.com

Серебряков Евгений Александрович – директор, Центр документов по личному составу – филиал ОГКУ «Государственный архив Иркутской области», e-mail: silver.sea@yandex.ru

Смирнов Виктор Александрович – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии, Восточно-Сибирский институт МВД России

Урожаева Татьяна Петровна – кандидат исторических наук, учитель истории МАОУ «СОШ № 12» г. Усть-Илимск, e-mail: olgo@ya.ru

Фартышев Арсений Николаевич – кандидат географических наук, заведующий лабораторией георесурсоведения и политической географии, Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН; доцент кафедры политологии, истории и регионоведения, исторический факультет, Иркутский государственный университет, e-mail: fartyshhev.an@gmail.com

Фишер Елена Эдгаровна – кандидат технических наук, научный сотрудник, Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН, специалист в области геоботаники, охраны природы, e-mail: elainfisher@yandex.ru

Чегоряева Полина Алексеевна – начальник отдела правовой статистики и обобщения судебной практики, Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа

Черных Владимир Васильевич – доктор исторических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы, профессор кафедры философии и социально-гуманитарных дисциплин, Восточно-Сибирский институт МВД России, e-mail: tchernykh@mail.ru

Шахеров Вадим Петрович – доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры истории, исторический факультет, Иркутский государственный университет, e-mail: wodalis@yandex.ru

Шестакова Надежда Константиновна – председатель общественного совета при архивном агентстве Иркутской области, председатель Иркутского областного отделения Российского общественного благотворительного фонда ветеранов, e-mail: fond38irk@yandex.ru

Язев Сергей Артурович – доктор физико-математических наук, профессор кафедры общей и космической физики, физический факультет, Иркутский государственный университет, директор астрономической обсерватории ИГУ, e-mail: syazev@gmail.com

Ямбаев Алексей Анатольевич – руководитель секретариата председателя Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа

**Современная история Иркутской области
1991–2021 годы
*Историко-политологический аспект***

В двух томах
Том 1

Алексеев Сергей Маркович
Ануфриев Александр Валерьевич

Арзуманов Игорь Ашотович

и др.

ISBN 978-5-9624-2218-3
ISBN 978-5-9624-2219-0 (т. 1)

Редактор *А. Н. Шестакова*
Дизайн обложки: *П. О. Ершов*

Темплан 2023 г. Поз. 113
Подписано в печать 07.12.2023. Формат 60×90 1/16
Уч-изд. л. 30,6. Усл. печ. л. 30,8. Тираж 130 экз. Заказ 151

ИЗДАТЕЛЬСТВО ИГУ
664082, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 124