



УДК 353.2(571.53)(091)

Проект И. И. Попова о введении земств в Сибири, выработанный в Иркутске накануне первой русской революции

А. А. Иванов, В. В. Андреев

Иркутский государственный университет, г. Иркутск

Аннотация. Анализируется проект И. И. Попова об устройстве земского самоуправления в Сибири, который был выработан в 1905 г., накануне первой русской революции. Попов, гласный Иркутской городской думы, детально проработал принципы формирования органов самоуправления в Сибири, правовое обеспечение деятельности и круг обязанностей земств, компетенции в организации здравоохранения, образования, развития культуры, финансового обеспечения. Предусмотрел участие в выборах самых широких слоев населения края.

Ключевые слова: революция, самоуправление, земства, выборы, местное самоуправление, Иркутск.

Как известно, земства были введены в России реформой 1864 г. и являлись органами местного самоуправления, решавшими административно-хозяйственные задачи, занимавшимися устройством школ, оборудованием больниц, строительством дорог, распространением агрономических знаний, подготовкой врачей, учителей, статистиков. Несмотря на зависимость от власти губернаторов и Министерства внутренних дел, сословные и имущественные барьеры, существовавшие при выборах руководящих органов, земства сыграли крупную роль в развитии хозяйственной и социальной жизни, стали реальной школой либерального движения для нескольких поколений российской интеллигенции.

Значение земского самоуправления, таким образом, трудно переоценить. Между тем хорошо известно, что создание земств в Сибири так и не было разрешено правительством, опасавшимся того, что отсутствие в регионе сколько-нибудь заметной прослойки поместного дворянства сделает работу земств бесконтрольной и неуправляемой. Учредить земское самоуправление в Сибири требовали областники. После открытия университета в Томске (1888), проведения железной дороги земский вопрос в крае приобрел особую остроту.

Наконец 3 апреля 1905 г. Николай II издал рескрипт на имя иркутского военного генерал-губернатора графа Кутайсова, в котором «повелел приступить к разработке вопроса о введении в Сибири земских учреждений», а чуть раньше, 10 марта 1905 г., Иркутская городская дума образовала комиссию для выработки проекта земского самоуправления и председательство в этой комиссии просила принять на себя гласного И. И. Попова [3, с. 201].

Выбор иркутской думы не был случайным. И. И. Попов, бывший политический ссыльный, редактор газеты «Восточное обозрение», проживал постоянно в Иркутске с 1894 г. и всегда был в центре городской общественной жизни. Еще в 1896 г. он был избран гласным и возглавлял в думе училищную комиссию, в ведение которой входили вопросы организации детского образования, материального снабжения школ и училищ, устройства народных чтений, поддержка и открытие библиотек, музеев, книжных магазинов. На развитие образования в городе выделялись определенные средства, которых, как правило, не хватало. В этой ситуации выручали всевозможные благотворительные общества, лотереи, концерты и театральные постановки, сбор от которых шел на образовательные и воспитательные цели. И всем этим неизменно управлял И. И. Попов [4, с. 61–64].

И. И. Попов попал в административную ссылку за народнические убеждения, которые приобрел в Петербурге в начале 1880-х гг. Он принадлежал к так называемой «Молодой Народной воле», которая, помимо идей крестьянского общинного социализма, исповедовала и необходимость политического террора. Чтобы громко заявить о себе, группа готовила покушение на министра внутренних дел Д. А. Толстого, и лишь случайность помешала его осуществлению: когда члены группы, вооруженные револьвером и кинжалом, записались на прием к министру и пришли в назначенное им время, Толстой был в отъезде, а посетителей принимал товарищ министра [1, с. 22–23].

В Сибири политические взгляды И. И. Попова претерпели существенные изменения. В 1895 г., споря с социал-демократом Л. Б. Красиным о судьбах капитализма, Попов говорил об «особом пути Сибири», о том, что капиталистические отношения чужды сибирякам [2]. Однако этот старый народнический постулат не помешал ему иметь по существу западноевропейские либеральные убеждения на независимые взаимоотношения государства и общества. Настоящая политическая эклектика хорошо прослеживается и в проекте И. И. Попова об устройстве в Сибири земского самоуправления. Каковы основные положения проекта? Чтобы ответить на этот вопрос, проанализируем здесь две брошюры – «Проект положения о земских учреждениях в Сибири (доклад Иркутской городской думе)» и «Самоуправление и земские учреждения (по поводу введения земства в Сибири)».

«Самоуправление и земские учреждения...» – прежде всего содержит обширнейший и подробный экскурс в российскую историю. В Древней Руси, в так называемый удельно-вечевой период, существовало вече-собрание, сходка всего народа. Это вече занималось не только местными делами, но и государственными. Вече приглашало князя, вступало с ним «в ряд» [6, с. 9.]

Именно вече, по мысли автора, и было подлинным самоуправлением народа. При этом народ мог сам решать не только свои местные вопросы. «У него была и другая возможность влиять на ход государственных дел – это земские соборы. Первое известие о земском соборе относится к 1550 г., следующее – к 1576 г.». Однако, по мысли Попова, соборы далеко не всегда «могли выражать голоса народа», они были «далеко неполными и состояли главным образом из служилых людей», которые были назначаемы правительством «и не

могли быть выразителями истинных нужд населения. «Мы, – пишет автор, – вовсе не желаем идеализировать земские соборы, но никогда не забудем, что только земский собор и земские люди, действуя «благосоюзно общему совету», не раз спасали Россию» [6, с. 13, 19].

Порой кажется, что И. И. Попов говорит о сегодняшнем времени России. Вот, например, о государстве чиновников: «Бюрократия хочет править страной бесконтрольно, отстраняя население от власти, обращая его в безмолвное стадо, которое представляет интерес как дойная корова. В то же время она сама по себе бессильна постичь народную жизнь, уяснить народные потребности...» [6, с. 21].

В заключение Попов пишет об особенностях земского дела в Сибири. По его мнению, оно не может быть основано ни на положении 1890, ни на началах положения 1864 г. Полное отсутствие поместного дворянства и ничтожное число частновладельческих хозяйств уже само собою исключают организацию выборов на началах сословности и имущественного ценза. При этом не нужно упускать, что Россия находится накануне участия народного представительства в законодательной работе; в такое время можно говорить только о настоящем самоуправлении – необходимо предоставить избирательное право обоим полам, всему взрослому населению Сибири, не исключая и крестьян из ссыльно-поселенцев. Земство такого рода может существовать только при условии, когда и весь государственный строй России будет построен также на началах участия народного представительства в общегосударственной законодательной работе, возможной при условии неприкосновенности личности, домашнего очага и свободе слова и других гарантиях правомерного государства [6, с. 45, 47].

Конкретный план земского самоуправления довольно подробно разработан И. И. Поповым в «Проекте положения...». Прежде всего, исходя из данных науки и практики развитых в политическом отношении государств, автор заключает, что под действительным самоуправлением следует подразумевать такое независимое и широкое самоуправление, в котором при посредстве своих выборных представителей принимает участие все население данной местности. Для каждого человека, живущего на определенной территории, не могут быть чужды местные интересы: они ему дороги и близки, а поэтому никто не должен быть отстранен от дел самоуправления. Мало того, соучастие в управлении – не только право, но и обязанность всякого гражданина [5, с. 48].

Каковы же основные положения теории И. И. Попова о земских учреждениях и самоуправлении в Сибири? На наш взгляд, здесь нужно выделить семь ключевых моментов.

Первый: принципы формирования органов самоуправления в Сибири. Автор пишет, что в каждой губернии необходимо внедрение земских учреждений с правом юридических лиц для заведования делами, относящимися к местным пользам и нуждам. Земские учреждения разделяются на губернские, уездные и волостные. Территория губернского земства совпадает с территорией существующих административных губерний, территория уездных и волостных земств может совпадать с границами современных волости и уезда. К волостному земству относятся инородные управы, золотые прииски, заводские поселения, пристани и др. Территория уездного земства устанавливается и может

изменяться с согласия губернского земского собрания уездным земским собранием. Территория волостного земства устанавливается и изменяется с согласия уездного земского собрания земским волостным собранием или земским волостным сходом [5, с. 17].

Города, не считая строевых военных, с населением свыше тысячи человек выделяются в волостное земство, а с населением пять тысяч без строевых военных – в самостоятельные земские округа. В малонаселенных местностях, при условии большой разбросанности селений и относительной густоты каждого из них, вводятся только волостные земства, находящиеся в инстанционном подчинении к губернскому земству.

Местности, отдалённые от уездного города и в то же время не имеющие возможности образовать самостоятельного уездного земства, образуют только волостное земство, находящееся в инстанционном подчинении к губернскому земству. Подобное инстанционное подчинение является необходимым ввиду того, что губернская управа и земское собрание будут лучше ознакомлены с условиями жизни данной местности, чем уездные. В то же время в губернском земстве маломощные земские единицы скорее найдут защиту своих интересов, чем в уездном, которое всегда будет менее объективно, чем губернское.

И. И. Попов, кроме губернского, уездного и волостного земств, вводит в своем проекте еще сельские земские учреждения, так как, по его убеждению, вся жизнь на местах должна подлежать местному самоуправлению. Нынешние волостные и сельские сходы, управы должны всецело стать земскими учреждениями. Гласные уездного и волостного земских собраний избираются всеобщей подачей голосов в особых избирательных округах. Порядок избрания надо принять такой же, как во всей Европе [5, с. 10].

Второе: избирательное право и «обыватели». И. И. Попов вводит именно этот термин, а не «избиратели», отчасти основываясь на прусском кодексе, а главным образом потому, что участие в самоуправлении он считает не только правом, но и обязанностью всех граждан. Понятие «избиратель», считает автор, включает в себе ограничительное начало, а «обыватель» – охватывает всех живущих на данной территории, не исключая и женщин. Единственное ограничение, которое он нашел необходимым сделать, – это «годовой стаж», необходимый для того, чтобы быть уверенным, что данный человек более или менее связан с интересами данной местности [5, с. 23].

При этом все обыватели по достижении 21 года: а) участвуют в представительстве и управлении волостного, уездного и губернского земства по указаниям земского положения; б) пользуются принадлежащими уездному земству учреждениями, капиталами, заведениями согласно действующим о них правилам; в) лица, лишённые или ограниченные в правах по судебным приговорам, несостоятельные должники, лица, состоящие под судом, не пользуются правами обывателей.

Все юридические лица, правительственные учреждения, торговые и промышленные компании несут ответственность по земству и пользуются правами по представительству через своих уполномоченных, но на выборах никто не может иметь более одного голоса.

Третье: юридические права новых органов. Здесь И. И. Попов убежден, что закон должен указать не то, что подлежит ведению земства, а то, что изъято из его ведения. В кругу местных дел земство пользуется полной инициативой и самостоятельностью. Представителям государства может быть предоставлено только право наблюдения за законностью, при этом органы самоуправления ни в коем случае не могут находиться в подчиненном состоянии к органам администрации. Оба органа по объему власти должны быть одинаковы, и недоразумения между ними решает третья независимая инстанция – суд.

Одно из главных положений проекта Попова: земству должно быть предоставлено право законодательной инициативы, равно давать отзывы на проектируемые местные законы, так как никто лучше их не может быть ознакомлен с местными условиями. Если земствам не предоставить право проводить принудительно, через свою земскую комиссию обязательные постановления, то отсутствие этой власти может парализовать деятельность земств. Вот почему необходима земская полиция, подчиненная и содержащаяся за счет земства [5, с. 40].

Четвертое: круг безусловных обязанностей земств в Сибири. Здесь автор пишет о том, что многие вопросы и дела могут быть разрешены только совокупными действиями всех земств. Точно так же издание обязательных постановлений, имеющих сепаратный характер для отдельных местностей каждой земской территории, может быть проведено более жизненно, без излишних стеснений только тогда, когда эти постановления будут вырабатываться людьми, знакомыми с положением данного вопроса в различных местах Сибири.

Земство внесет единство и создаст необходимую гармонию. Решение вопросов заселения Сибири, устройство путей, имеющих общесибирское значение, возможны только при совместной работе земств, т. е. на съезде, как и устройство центральных больниц, средних и высших специальных школ и т. п. [5, с. 41].

Пятое: земства и экономическое, научное, а также культурное развитие края. И. И. Попов предлагает земствам в Сибири сосредоточить в своих руках: переселенческое дело, а также народное «здравие» и образование – устройство общеобразовательных школ, библиотек, курсов, центральных больниц, бактериологических станций, формирование летучих медицинских отрядов и др. [5, с. 40].

Шестое: финансовая самостоятельность. Земские доходы состояются из: а) доходов с земских имуществ и капиталов; б) пошлин за пользование земскими учреждениями и услугами; в) земских сборов с земель кабинетских, сельских обществ и частных владельцев, с промыслов и торговли, с казенных земель, находящихся в пользовании различных обществ и частных лиц; д) прогрессивного подоходного налога, уплачиваемого всеми лицами, живущими на данной территории; е) пожертвований обществ и частных лиц.

Основанием для распределения земских податей и повинностей должно служить отношение к прогрессивному, прямому подоходному налогу, уплачиваемому обывателями. При этом уездные и волостные сборы на нужды уездного и волостного земств могут составлять только надбавку к назначенному налогу.

Губернская земская управа определяет, согласно постановлениям земского собрания, размер налога, причитающегося на данный уезд, уездное земство – причитающегося на данную волость, волостное земство – на данное сельское общество, который уже распределяется между обывателями.

Город сам устанавливает порядок взимания причитающихся на его долю повинностей. Земские собрания всех родов обязываются не менее как через каждые шесть лет пересматривать принятые для раскладки основания. Возможно обложение одной части губернии или уезда больше других на учреждения, наиболее полезные для данной местности [5, с. 24].

И, наконец, седьмое: взаимоотношения с центром. И. И. Попов убежден, что настоящее самоуправление возможно только при правовом государственном строе, обладающем всеми гарантиями и свободами. Государство должно обеспечивать и поддерживать региональное самоуправление. Попов говорит о том, что самоуправление должно быть во многом независимо от государственной власти. Впрочем, государственная власть должна выступать гарантом защиты от произвола чиновников на местах, с одной стороны, с другой – являться арбитром между различными уровнями регионального самоуправления [5, с. 45].

Проект И. И. Попова стал во многом прогрессивным проектом того времени, предусматривающим демократические изменения и преобразования в сфере регионального самоуправления, а также в социально-экономической жизни Сибири. Введение земств на всей территории России, полное расширение круга их компетенций и ответственности, отмена цензов, сословного принципа, введение всеобщего прямого тайного голосования – вот главные предложения Попова. Этого требовало само время и общественность, ожидавшая подобных реформ уже долгий срок.

Несмотря на то что проект И. И. Попова был одобрен Иркутской городской думой, он так и не был реализован на практике, как не было учреждено земское управление на территории Сибири в целом. Воплощению его разработок помешали препоны центральных властей и позиция самого Николая II, как известно, питавшего к Государственной думе и «думцам» стойкую неприязнь. К причинам, по которым программа Попова не получила развития, можно отнести и российскую действительность – войны и революции мешали осуществлению идей и проектов многих значимых деятелей и ученых того времени.

Земский проект И. И. Попова – продукт своего времени, значит, исследовать его надо с позиций историзма, с учетом той исторической реальности, в которой он был создан. Тогда становятся понятны и объяснимы и некоторые его очевидные недостатки, и слабые положения. К примеру, отношение автора к Петру I: «Реформы Петра Великого, – пишет Попов, – скорее, были антирусскими... Петр из Западной Европы принес к нам бюрократический, чиновничий режим, поставивший крест над земскими соборами. Если бы он сохранил эти формы народного влияния на государственную жизнь, то бюрократия никогда бы не обратилась в то зло, каким она является в наше время» [6, с. 20].

Как видим, в критике Петра И. И. Попов выказывает свои старые народнические убеждения. Автор встает, по существу, на позиции самых крайних

славянофилов и отрицает позитивную и преобразующую роль первого российского императора.

И еще: ультрарадикальные убеждения Попова 1870-х гг. («Народная воля») в сибирской ссылке постепенно трансформировались в умеренно демократические, кадетские. Вот почему ни в первой, ни во второй брошюре он не пишет о главном условии установления подлинного народовластия в России и Сибири – замене самодержавия демократической республикой, в которой бы Учредительное собрание сформировало народное правительство.

Несмотря на отмеченные недостатки (отражающие, как было сказано, развитие исторической мысли), проект И. И. Попова – оригинальное научное исследование, содержащее реальный, подробно разработанный план организации самоуправления и земского дела в Сибири, при реализации которого сибирское общество обрело бы демократический институт саморазвития, институт, делающий его существование менее зависимым от самовластия Петербурга. Концепция И. И. Попова не утратила своего значения и сегодня, представляя не только научный, но и практический интерес.

Список литературы

1. Бодаев В. А. Н. М. Флеров и «Подготовительная группа партии «Народной Воли» / В. А. Бодаев // Народовольцы 80-х и 90-х гг. : сб. ст. / под ред. А. В. Якимовой-Диковской [и др.]. – М. : ВОПКиС, 1929. – С. 15–23.
2. Восточное обозрение. – 1896. – № 105. – 6 сент.
3. Изв. Иркут. гор. думы. – 1905. – Т. 1, № 1–8.
4. Попов И. И. Забытые иркутские страницы. Записки редактора / И. И. Попов. – Иркутск : Вост.-Сиб. кн. изд-во, 1989. – 384 с.
5. Попов И. И. Проект положения о земских учреждениях в Сибири (доклад Иркутской городской думе) / И. И. Попов. – Иркутск : Тип. Казанцева, 1905. – 44 с.
6. Попов И. И. Самоуправление и земские учреждения (по поводу введения земства в Сибири) / И. И. Попов. – М. : Изд. С. Дороватского и А. Чарушникова, 1906. – 57 с.

I. I. Popov's Project about Introducing Zemstvos (Counties) in Siberia, Worked in Irkutsk out on the Eve of the First Russian Revolution

A. A. Ivanov, V. V. Andreyev

Irkutsk State University, Irkutsk

Abstract. The paper presents the analysis of I. I. Popov's project about territorial self-administration (*zemstvo*), worked out on the eve of the first Russian Revolution in 1905. Popov, who was the member of the town council, fully canvassed the basics of self-administration bodies in Siberia, legal groundwork and set of responsibilities for the counties, their jurisdictions in arranging public health service, education, cultural progress, financial support, with due regard for various strata of the society to take part in the elections.

Keywords: revolution, self-administration, *zemstvo* (counties), elections, territorial self-administration, Irkutsk.

Иванов Александр Александрович

доктор исторических наук, профессор,
кафедра политологии, истории и
регионоведения, исторический факультет
Иркутский государственный университет
664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1
тел.: 8(3952)343234
e-mail: ottisk@irmail.ru

Ivanov Aleksandr Aleksandrovich

Doctor of Sciences (History), Professor,
Department of Political Science, History
and Region Studies, Faculty of History
Irkutsk State University
1, K. Marx st., Irkutsk, 664003
tel.: 8(3952)343234
e-mail: ottisk@irmail.ru

Андреев Валентин Владимирович

магистрант, кафедра политологии,
истории и регионоведения, исторический
факультет
Иркутский государственный университет
664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1
тел.: 8(3952)243995
e-mail: ya.a.b.b@yandex.ru

Andreyev Valentin Vladimirovich

Undergraduate, Department of Political
Science, History and Region Studies,
Faculty of History
Irkutsk State University
1, K. Marx st., Irkutsk, 664003
tel.: 8(3952)243995
e-mail: ya.a.b.b@yandex.ru