

УДК 9(с)17+002С

РОЛЬ СМИ В РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА

© 2009 А.В. Беседовская

Оренбургский государственный педагогический университет

Поступила в редакцию 26.06.2009

В статье раскрывается один из аспектов формирования гражданского общества в России. В процессе реформирования системы местного управления происходило перераспределение властных функций между административными и самоуправленческими структурами в пользу последних. СМИ – центральные и местные периодические издания – формировали общественное мнение, способствовали консолидации общества через осознание значимых для него проблем, вынуждали правительство продолжать реформирование муниципального управления, обеспечивали более эффективное функционирование общественных институтов.

Ключевые слова: гражданское общество, СМИ, пресса, муниципальное управление, сословные корпорации, реформа, земства, городские думы, абсентеизм, избирательное право, общественно-политический кризис, оппозиция.

Переход из одного состояния общества в другое объективно сопровождается активными духовными исканиями и вовлечением в сферу общественно-политических отношений большого числа активных, житейски мудрых, образованных людей, приводящих к институализации общественных сил в форме научных и просветительских обществ, религиозных и благотворительных организаций, средств массовой информации, муниципалитетов – всего того, что составляет понятие гражданского общества. Такова была логика общественного развития пореформенного периода: переход от сословных корпораций к общегражданским отношениям.

Особое значение в период реформ приобрела пресса. Периодические издания выполняли не только функцию транслятора информации, но постепенно становились трибуной оппозиции. В условиях абсолютизма периодические издания были единственным средством доведения мнения общества до правительственных кругов. Они поднимали вопросы рационального распределения власти между центром и регионами, административными и самоуправленческими структурами, абсентеизма населения и злоупотребления властью народных избранников. В то же время на страницах либеральных журналов и газет печатались конструктивные предложения по реформированию системы управления.

Проводя реформы местного управления, правительство, прежде всего, пыталось решить вопрос о переустройстве системы муниципального хозяйства, неудовлетворительное состояние ко-

торого связывалось с бесконтрольным господством администрации в губерниях и подвергалось острой критике. Министр внутренних дел П.А. Валуев отмечал, что преданность царю и монархии подорвана, пресса, ставшая “несокрушимой силой”, целиком в оппозиции к правительству, которое “находится в состоянии изоляции, внушающей серьезную тревогу всем, кто искренно предан Императору и Отечеству”. По мнению автора, необходимо было предоставить обществу некоторые уступки, чтобы подчинить влиянию правительства “социальное движение”.¹ Такой уступкой и стали земская 1864г. и городская 1870г. реформы, в результате которых появились новые институты власти, основанные на нормах буржуазного права.

Надежды правительства на быстрое успокоение общества и улучшение дел на местах за счет перераспределения управленческих функций между административными органами управления и институтами самоуправления не оправдались. Появившиеся в 60-70-х годах в России крестьянские, земские, городские органы самоуправления породили новые противоречия, ставшие предметом обсуждения на страницах периодического изданий.²

Представители либеральной общественности относились к деятельности органов местного самоуправления преимущественно критически, т.к. выборные земские и городские учреждения воспринимались ими как своеобразный “откуп” от общественного представительства во всероссийском масштабе. Критике подвергалась система выборов в органы общественного управления, ограничение сферы их компетенции исключительно хозяйственными вопросами, администра-

Беседовская Анна Викторовна, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры истории России. E-mail: mari-medvede@yandex.ru

тивный контроль над их деятельностью. В конце 70-х – начале 80-х гг. XIX в. в таких изданиях, как газеты “Порядок” М.М. Стасюлевича, “Страна” Я.П. Полонского, “Земство” В.Ю. Скалона и А.И. Кошелева, “Русь” И.С. Аксакова, журнал “Русская мысль” С.А. Юрьева и др., печатались материалы о действующем в России самоуправлении и необходимости его преобразования в соответствии с передовыми конституционными идеями. Либералы требовали продолжения реформ в следующих направлениях: с одной стороны, создание земских органов на волостном уровне и введение принципа бессловности в сельское управление, а с другой – в законодательном оформлении института народного представительства в России. Представители правительственного лагеря были обеспокоены тем, что новые органы власти, прежде всего земства, с самого начала своего существования стремились заняться тем “родом деятельности, который был им запрещен законодательно”, т.е. общегосударственными вопросами.³

Одним из самых популярных журналов в эти годы стал “Вестник Европы”. Под руководством М.М. Стасюлевича этот журнал превратился в своеобразный центр, вокруг которого группировались умеренно-либеральные представители петербургской интеллигенции. На страницах журнала публиковались разнообразные материалы, отразившие все сложности процесса формирования муниципального управления в России. Редакция публиковала письма общественных деятелей из различных регионов страны, что способствовало формированию достаточно полного и объективного представления о состоянии и развитии самоуправления, общественного мнения, политической культуры различных слоев населения.

Институты представительной власти медленно завоевывали позиции в общественной практике и сознании населения. Для этого существовали, по мнению М.М. Стасюлевича, вполне объективные причины. В 1869г. “Вестник Европы” писал: “Новым учреждениям в России – цель которых – обновить застоявшуюся и, оттого издыхавшую жизнь русского общества, суждено пережить много препятствий. Встреченные восторженными похвалами со стороны одних, и отчаянными порицаниями со стороны других, новые учреждения поначалу не произвели особенно благоприятного впечатления на массу народа. Часто от непонимания – в чем сущность дела, частью от недостатка доверия ко всем и всяческим преобразовательным мерам, а больше всего от сосредоточения всей силы новых учреждений в тех самых руках, которые доселе лежали тяжким гнетом на всей народной жизни”.⁴ Важнейшей проблемой была бедность крестьян,

и новые налоги делали непопулярными земства: “Народ далеко не ликовал при некоторых преобразованиях”.⁵ Откровенные привилегии, предоставленные дворянству законом, усиливали недоверие к новым институтам власти: “Дворянство могло выставить много лично развитых людей для службы, но не могло создать русских земских деятелей, которые нужны для дела”.⁶ Сохранение корпоративности, низкий уровень образования, “разрозненность мыслящих людей” порождали “разброд” русской жизни.

Более лояльную оценку в прессе получила городская реформа 1870г., подготовка к которой ранее широко освещалась на страницах “Вестника Европы”.⁷ “Реформа муниципальная с целью обеспечить самоуправлению городов больший простор и большую самостоятельность, дала ему и более рациональное устройство... а за губернаторами в деле муниципального самоуправления признает только право надзора”.⁸ Таким образом, разграничение властных полномочий считалось вполне обеспеченным законом.

Критика недостатков местного самоуправления сопровождалась конкретными предложениями по их устранению. Основной стала идея необходимости продолжения реформ. В 1870-е гг. рубрику “Внутреннее обозрение” в журнале вел публицист Л.А. Полонский, в 1876г. писавший о необходимости увенчания земской реформы реформой государственного управления. Кроме этого, по мнению автора, необходимо было передать земским собраниям всю власть в уездах, а управление губерниями наполовину должно было состоять из выборных от земств.⁹

На страницах провинциальной прессы критика звучала гораздо острее, поскольку сами издатели и сотрудники видели в ней единственное средство “разбудить общество”. Так издатель и редактор “Оренбургского листка”, вышедшего с 1875г., И.И. Евфимовский-Мировицкий писал: “Газета – верный передовой голос, который раздается громче других потому, что в ней соединяются и выражаются многие голоса общественного мнения. Ему внимают десятки, сотни тысяч людей. Ни с какой трибуны голос не может раздаваться так далеко, так верно без фальши, неизменяемо, естественно, как с печатного станка”.¹⁰ Газета выступала защитницей городского самоуправления как принципа самоорганизации и самодеятельности населения. Значительное место уделялось практической деятельности городской думы: широко освещались экономические мероприятия, успехи муниципальной власти в области образования и здравоохранения. Вместе с тем острой критике подвергалась корпоративность, абсентеизм горожан, бездеятельность городской думы, корыстность глас-

ных.¹¹ К примеру, «Оренбургский листок» писал, что те заседания, на которых решался вопрос о сдаче подряда или выборах на какую-нибудь «хлебную должность», были многолюдны. Заседания же, посвященные мероприятиям общего характера, «долженствующие служить удовлетворением потребностей всего населения», нередко не могли состояться «за непробытием законного числа гласных».¹² «На злобу дня» публиковались фельетоны С. Барбачева под общим названием «Картинки с натуры», к примеру, стихотворная заметка: «Да, спят молодцы наши думцы, Лишь чуткие к нуждам своим, И зова рассыльного слышать Не хочется более им... Встает голова в заседанье, Считает он гласных ряды, Потом говорит до свиданья... Отсрочим опять, до – среды!»¹³ Газета и ее издатель подвергались судебному преследованию, однако ему удалось выстоять: «Мы не беспомощны в своем деле. Правда, силы эти не велики, они разбросаны и случайны. Эти сотрудники действительно поняли нашу задачу: они сознают, что местный печатный орган должен служить складом умственно-нравственной жизни края и с охотой и готовностью, по силам своим приносит свои безвозмездные труды».¹⁴

На рубеже 70-х – 80-х гг. XIX века началась разработка нового законодательства о местном управлении, которое должно было устранить несоответствия, порождавшие конфликты между самоуправленческими и административными структурами. К работе была привлечена общественность. Земства, в ответ на предложение Министерства внутренних дел,¹⁵ стали представлять свои проекты муниципальной реформы, в которых высказывались совершенно противоположные мнения. Даже Уфимское земство, не отличавшееся в это время особой политической активностью и оппозиционностью, высказало достаточно радикальные предложения: поставить все земские учреждения в независимое от местных административных органов положение, сосредоточить всю исполнительную власть земских учреждений в канцеляриях из выбранных всеми жителями лиц, ввести широкую ответственность земских органов перед обществом, устранить параллельность в управлении местным населением со стороны земства и губернского по крестьянским делам присутствия.¹⁶

В 1878 г. губернаторы получили предписание Министерства внутренних дел о предварительном просмотре адресов, телеграмм, заявлений от дворянства, земства, городского управления. Любые обращения должны были поступать в МВД только с одобрения губернатора.¹⁷ Уфимский губернатор на этом основании он запретил публикацию на страницах «Вестника Уфимского земства» сведений о реализации

принятых земскими собраниями решений, поскольку информация об отклонении любых ходатайств земств, выступавших от имени народа, означала, что губернская власть не заинтересована в удовлетворении его требований.¹⁸ Все материалы о состоянии губернии, о деятельности губернского и уездных земств подвергались тщательной цензуре.¹⁹

Запретительные меры производили неблагоприятное воздействие на общественное мнение, деятельность муниципалитетов стала приобретать все более оппозиционный характер. Правительство не могло игнорировать настроения, утвердившиеся в обществе. Назревавший общественно-политический кризис заставил правительство лавировать в поисках его разрешения. Вопрос о реформе муниципального управления был включен в программу сенатских ревизий, стал предметом обсуждения в земских собраниях, а также в периодических изданиях.²⁰

Требование «призыва сведущих людей для предварительного обсуждения законодательных вопросов», распространения сложившейся практики на экономические, административные и политические вопросы звучало все громче, заставляя правительство реагировать.²¹ Апелляция к общественному мнению в условиях нарастания социального кризиса вошла в правительственную практику. Одновременно в прессе ставился вопрос о свободе слова, возможности широкого обсуждения насущных проблем: «Помимо экспертов, призываемых в экстренных случаях, существует, наконец, еще постоянная общественная экспертиза, представленная печатью».²² Потребность в гласности, в свободной критике объяснялась необходимостью оглашения правительственных законопроектов и их своевременной оценки обществом.²³

Предстоящая реформа, по мнению либералов, «должна быть, вместе с тем, реформой местного управления, многие административные и даже полицейские функции должны перейти в руки выборных людей, и отношение администрации к земству должно радикально измениться».²⁴ Важнейшим вопросом был вопрос о крестьянском управлении, обсуждение которого выходило далеко за рамки собственно управления: «Должны ли пасть перегородки, отделяющие крестьянство от всех других сословий». От решения этого вопроса зависело «дальнейшее развитие русской общественной жизни».²⁵ Полемику со славянофилами, утверждавшими, что «в России нет сословий, а есть состояния», «Вестник Европы» отмечал: «Считаться с антагонизмом интересов при устройстве выборных учреждений необходимо». Организация мелкой земской единицы, «волостное собрание, составленное

из всех элементов местного населения,веряющее исполнительную власть в волости одному или нескольким свободно избранным лицам – грамотность как единственное условие, которому должны удовлетворять эти лица – таковы условия, при которых возможна ... правильная плодотворная деятельность бессловной волости”.²⁶

Вместе с тем в прессе весьма критично относилась к заявлениям, будто введение волостного земства может стать “панацеей против всех зол, от которых страдает Россия”: “Затруднения коренятся не в одном только имущественном цензе, не в одном только административном давлении на избирателей и избираемых, но и в общих условиях провинциальной, особенно деревенской жизни. Необходимо считаться с инерцией массы”.²⁷ Абсентеизм в губернских и уездных земских собраниях и городских думах был постоянной темой. Одной из причин такого явления было недоверие к новым институтам власти со стороны администрации. Другой причиной считали социальный состав собраний.²⁸ Особенно ярко это проявлялось в городских органах самоуправления: “Факт неявки на выборы 83% избирателей останется ... весьма красноречивым свидетельством о том, насколько интересуются городскими делами те элементы населения, которым действующий закон вверил городское самоуправление... Интересы домовладельцев и купцов не всегда... совпадали с интересами массы... В лучшем случае настойчивые требования администрации могут заставить городское управление приняться за то или другое общественное дело – но обеспечить правильное его ведение и успешное окончание никакими требованиями нельзя”.²⁹ Такого рода заявления подтверждались и материалами местной печати.

При всех сложностях начального периода деятельность органов представительной власти способствовала изменению общественного сознания: “Лучшей их заслугой следует признать именно переворот, произведенный ими незаметно и постепенно во взглядах и привычках”.³⁰

Земская 1890 г. и городская 1892 г. реформы означали поворот правительственной политики в отношении органов самоуправления: были ограничены начала выборности в пользу назначения должностных лиц общественного управления, был усилен правительственный контроль. Несмотря на эти ограничения, земства расширяли свободу своих действий. Наиболее важным шагом в этом направлении стал съезд председателей губернских земских управ, состоявшийся в 1896 г. в Нижнем Новгороде.³¹ Съезды земских специалистов становились регулярными.

Первая российская революция внесла значительные перемены в государственную и полити-

ческую жизнь страны. Ее результатом стала легализация политической деятельности и институализация партий, в том числе и в органах местного самоуправления. В период выборов в Государственную Думу правительство вынуждено было опереться именно на самоуправленческие структуры. В качестве своих союзников оно рассматривало городские думы как более лояльные по отношению к верховной власти. Однако земства там, где они имели достаточное влияние и силу, как, к примеру, в Уфимской губернии, перехватили инициативу и провели весьма активную избирательную кампанию.

В Оренбургской губернии выборы прошли относительно спокойно.³² Современник по этому поводу писал: “В то время, как во всех крупных центрах России происходили заседания различных партий,.. наш Оренбург спал мирным сном. В это же время нельзя сказать, чтобы здесь уже не было бы людей, способных хоть немножко пошевелиться. Здесь существует партия 17 октября и правового порядка... но партия не пользуется симпатиями и не играет роли в жизни города”.³³ Ни один из семи выдвинутых ими кандидатов не получил поддержки. Самой влиятельной силой оказались кадеты. Однако “неумелое ведение дела” привело к тому, что в целом выборами руководили губернатор, городской голова, земские начальники. Особую активность в Оренбурге проявили полицейские власти, которые использовали весьма своеобразную агитацию. В период выборов “Оренбургская газета” опубликовала статью под названием “В погоне за выборщиками”, в которой говорилось о том, что “с целью увеличения числа выборщиков от мещан чины полиции стоняют мещан на площадь и затем отправляют в 4-ю полицейскую часть. Здесь всем желающим составляют прошения о наделении их землею и по истечении известного срока им выдают соответствующие квитанции”.³⁴ Но других инцидентов в ходе выборов не было. Деятели городского самоуправления выборы не принесли успеха, впрочем, они и не проявили в них особой заинтересованности.

В Уфимской губернии вся выборная кампания, в отличие от Оренбургской, полностью сосредоточилась в руках наиболее активных представителей городского и земского общественного управления, а такие были во всех уездах. На организованных управами собраниях разъяснялись полномочия депутатов, обсуждались программы различных политических партий.³⁵ Единство думцев и земцев проявилось в том, что ими были приняты решения о представлении на обсуждение Государственной Думы вопросов об отмене всех чрезвычайных законов, действовавших на территории Уфимской губернии, о ре-

форме городского и земского самоуправления, о введении всеобщего избирательного права.³⁶

Революционные события, выборная кампания в Государственную Думу изменили муниципалитеты. Центр либеральной оппозиции переместился из земских рамок в сторону партийно-парламентской деятельности, однако реализация практических задач по-прежнему могла осуществляться только через органы самоуправления. Это отразилось на личном составе земских гласных. Уфимское земство, по определению властей, было левым. Так, по справке Министерства внутренних дел в 14 губерниях Европейской России на выборах в губернские земские собрания в 1909 г. из 563 гласных было избрано 234 правых (41,5%), 203 умеренных (36%), 136 левых (22,5%), а в Уфимской губернии из 28 гласных – 3 правых (10,7), 9 умеренных (32%), 16 левых (57%). На следующих выборах в 1912 г. число умеренных сократилось в три раза и составило 11% гласных, одновременно увеличился процент правых и левых до 21% и 68% соответственно, в то время как общие показатели по губерниям Европейской России остались практически неизменными.³⁷ Земство инициировало большую часть мероприятий, направленных на развитие экономики регионов, системы образования и медицины.

В 1909–1917 гг. активно обсуждались вопросы совершенствования системы муниципального управления. В земских кругах все более отчетливо проявлялось стремление к объединению усилий в масштабе страны. Правительство пыталось противодействовать объединению земских деятелей традиционными мерами: в течение первых лет XX века. Министерство внутренних дел один за другим издавало циркуляры, направленные на пресечение попыток земских органов к сотрудничеству друг с другом. Однако земские собрания научились обходить эти препоны, используя для обсуждения общих вопросов съезды врачей, агрономов, статистиков, учителей. В результате нелегальных и легальных совещаний земства выработали единую программу, которая содержала требования полной отмены сословности представительства, создания волостного земства, распространения законов о городском и земском самоуправлении на всю территорию Российской империи.³⁸ Среди них особенно актуальной была реформа избирательной системы. Все громче звучало требование введения всеобщего избирательного права.³⁹

Завершение создания общероссийской системы местного самоуправления пришлось на весну – лето 1917 г. Временное правительство своим постановлением 21 мая 1917 г. ввело земства на всей территории России, где они еще не были

созданы, объявило о создании волостных земских учреждений и ликвидировало институт земских начальников.⁴⁰ На Южном Урале новые муниципальные органы были созданы в августе-декабре 1917 г.⁴¹

Динамика муниципального управления нашла отражение в публиковавшихся на страницах центральных и местных периодических изданий материалах. СМИ формировали образ власти, превращали выборные институты и гласных в действительно публичные, ответственные перед избирателями. Сам характер публикаций отражал изменения, происходившие в общественном сознании, постепенно преодолевавшем сословную ограниченность. Пресса, осуществляя связь между властью и обществом, общественными институтами и жителями, определяя круг общественно значимых проблем, становилась тем, чем она является на сегодняшний момент – четвертой властью.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

- ¹ *Валуев П.А.* О внутреннем состоянии России // Исторический архив. 1958. № 1. С. 141–142.
- ² *Лешков В.Н.* Опыт теории земства и его земских учреждений по положению 1864 года января 1 // День. 1865. 6, 11, 13 ноября; Зар И. Земские фокусы // Гражданин. 1889. № 317; Самоуправство и земские учреждения // Московские ведомости. 1886. № 217; *Новосельский Н.А.* К юбилею. Усиление дворянского элемента в земстве // Русский Вестник. 1885. № 3; *Головин К.Ф.* Кому нужна реформа местного управления // Русский Вестник. 1886. № 12 и др.
- ³ РГИА. Ф. 1284. Оп. 241. Д. 60. Л. 23.
- ⁴ Провинциальное земство // Вестник Европы. 1869. № 5. С. 352.
- ⁵ Провинциальное земство // Вестник Европы. 1869. № 5. С. 354.
- ⁶ Вестник Европы. 1875. № 1. С. 385.
- ⁷ *Колупанов Н.* О современном городском общественном управлении // Вестник Европы. 1866. № 3. С. 58–118.
- ⁸ Вестник Европы. 1871. № 1. С. 357–358.
- ⁹ *Полонский Л.А.* Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1876. № 3.
- ¹⁰ Труды ОУАК. Вып. XII. Оренбург, 1903. С. 20–21.
- ¹¹ Оренбургский листок. 1876, №№ 18, 37, 39–42, 44, 46.
- ¹² *Столянский П.Н.* Город Оренбург. Материалы к истории и топографии города. Оренбург, 1908. С. 314.
- ¹³ Оренбургский листок. 1878. № 11.
- ¹⁴ Труды ОУАК. Вып. XII. Оренбург, 1903. С. 23.
- ¹⁵ Циркуляр Министерства внутренних дел от 22 декабря 1880 г. // Сборник правительственных распоряжений по делам, до земских учреждений относящимся. СПб., 1891. Т. 13. С. 52.
- ¹⁶ ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 164. Л. 9–10, 158.
- ¹⁷ РГИА. Ф. 776. Оп. 12. Д. 52. Л. 280; ГАОО. Ф. 6. Оп. 6. Д. 14591/8. Л. 1.
- ¹⁸ Систематический сводный сборник постановлений Уфимского Губернского земского собрания 1875–1909 гг. Уфа, 1915. Т. 1. С. 34.
- ¹⁹ Информация о реализации решений земского собрания исчезает со страниц журнала с 1880 г.: Вестник Уфимского земства за 1879 год, за 1880 год, за 1882 год, и т.д.

- ²⁰ Вестник Европы. 1881. № 7. С. 351.
²¹ Вестник Европы. 1881. № 7. С. 354.
²² Вестник Европы. 1881. № 6. С. 357.
²³ Вестник Европы. 1881. № 7. С. 353.
²⁴ Вестник Европы. 1881. № 6. С. 354, 357.
²⁵ Вестник Европы. 1881. № 7. С. 357.
²⁶ Вестник Европы. 1881. № 7. С. 368.
²⁷ Вестник Европы. 1881. № 7. С. 353.
²⁸ Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1883. № 1, 2; 1897. № 1, 2.
²⁹ Вестник Европы. 1897. № 1. С. 392.
³⁰ Вестник Европы. 1889. № 1. С. 400.
³¹ Вестник Европы. 1897. № 1. С. 387.
³² ГАОО. Ф. 41. Оп. 1. Д. 64. Л. 24.
³³ Отдел рукописей РНБ. Ф. 1072. Т. 6. Л. 7.
³⁴ Оренбургская газета. 7 марта. 1906.
³⁵ Уфимские губернские ведомости. 30 марта. 1906.
³⁶ Отдел рукописей РНБ. Ф. 1072. Т. 9.
³⁷ РГИА. Ф. 1288. Оп. 2. Д. 46. Л. 2.
³⁸ Белокопский И.П. Земство и конституция. М., 1910.
³⁹ Городское дело. 1909. № 16; 1911. № 1; 1917. № 4; др.
⁴⁰ Вестник Временного правительства. № 94. 15 июля 1917; №149. 8 сентября 1917.
⁴¹ ГАРФ. Ф. 1789. Оп. 1. Д. 108, 113.

THE ROLE OF MASS MEDIA IN DEVELOPMENT OF MUNICIPAL MANAGEMENT AT THE END OF THE 19th BEGINNING OF 20th CENTURIES

© 2009 A.V. Besedovskaya

Orenburg State Pedagogical University

In article one of aspects of formation of a civil society in Russia reveals. In the course of reforming of system of local management there was a redistribution of imperious functions between administrative and self-administrative structures in favour of the last. Mass-media - the central and local periodicals-formed public opinion, society consolidations through comprehension of significant problems for it promoted, compelled the government to continue reforming of municipal management, provided more effective functioning of public institutes.

Key words: a civil society, mass-media, the press, municipal management, class corporations, reform, zemstvoes, municipal dumas, absenteeism, the suffrage, public and political crisis, opposition.