

кументов Министерства внутренних дел необходимо иметь в виду, что их история восходит к программной записке 22 сентября 1861 г., где содержится подробное обоснование ряда будущих преобразований и указываются истинные их цели.

В. А. НАРДОВА

ПЕРИОДИЧЕСКИЕ ИЗДАНИЯ ГОРОДСКИХ ДУМ В 60-х ГОДАХ XIX в.

Издания городских дум являются ценнейшим источником для изучения деятельности городского общественного управления. Вместе с тем история этих изданий позволяет проследить характер отношений центрального правительства и местного самоуправления в России в пореформенное десятилетие, выяснить действительную степень готовности царского правительства удовлетворить стремление органов общественного управления к расширению их самостоятельности.

Проводимые в 60-е годы буржуазные преобразования коснулись и сферы городского общественного управления. В 1862 и 1863 гг. были приняты Положения об общественном управлении Москвы и Одессы, была начата подготовка положения, единого для всех городов Российской империи, осуществлен ряд частных мер, направленных на расширение самостоятельности городского общественного управления. Не последнюю роль в этом могло сыграть предоставленное городским думами право иметь свои печатные издания с освобождением их как от общей цензуры, так и от цензуры губернской администрации.

На короткий отрезок времени (до 17 октября 1866 г.) городские учреждения оказались в более привилегированном положении, чем земские: право последних (ст. 112 Положения о губернских и уездных земских учреждениях) ограничивалось возможностью издавать по собственному усмотрению материалы только для внутреннего пользования и печатать в губернских ведомостях сметы, раскладки и годовые отчеты земских управ.¹ Журналы земских собраний, в соответствии с циркуляром министра внутренних дел от 24 марта 1865 г., могли печататься в губернских ведомостях лишь в извлечениях и с разрешения начальника губернии.²

Что представляли собой периодические издания городских общественных учреждений, в какой мере городские думы воспользовались предоставленным им правом и насколько последова-

¹ ПСЗ II, т. XXXIX, № 40 457.

² Материалы для пересмотра действующих постановлений о цензуре и печати. Ч. II. СПб., 1870, с. 195—196.

тельно соблюдался самим правительством первоначально провозглашенный им принцип цензуры думских изданий — эти вопросы являются предметом рассмотрения в настоящей статье.

В 1863—64 гг. были удовлетворены ходатайства Петербургской, Одесской, Московской и Ростовской-на-Дону городских дум об издании печатных органов.³ Предпринятая тогда же попытка создания общероссийской газеты, освещающей деятельность городских дум и земств, не была поддержана правительством. С ходатайством о разрешении такой газеты под названием «Земство и думы» обратился чиновник при московском генерал-губернаторе С. Яковлев. В газете предполагалось вести постоянную летопись деятельности земских управ, помещать постановления и журналы земских собраний, отчеты земских управ; печатать постановления всех городских дум; протоколы собраний и материалы комиссий при общих думах в Петербурге, Москве и Одессе. Намечались также статьи по вопросам городского и земского хозяйства и общественного управления как в России, так и за границей. Руководствуясь отрицательным отношением правительства к любым шагам, направленным к установлению связей между отдельными органами местного самоуправления, Главное управление по делам печати не нашло «достаточных оснований» для разрешения газеты с подобной программой и ходатайство Яковлева отклонило.⁴

«Известия С.-Петербургской городской общей думы» первоначально были разрешены министром внутренних дел в январе 1863 г. как доклады думских комиссий для предварительного ознакомления с ними гласных.⁵ Издавался этот орган в виде журнала. В 1863 г. вышло 16 номеров, в 1864 — 19, в дальнейшем стало выходить по 24 номера в год. В соответствии с помещенной в № 1 (1863 г.) программой в «Известиях» должны были печататься материалы официального характера: правительственные распоряжения по городскому общественному управлению, данные о личном составе думы, сведения о городских доходах и делах, поступавших на рассмотрение думы, материалы о деятельности думских комиссий (журналы заседаний, доклады), а также журналы заседаний и приговоры общей думы и ее отделений.⁶ Однако с самого начала была сделана попытка расширить рамки издания, придать ему «более общественный характер»: на «Известия» была объявлена подписка; с № 3 (1863 г.) открыт раздел «Разные известия», в котором в 1863 и первой половине 1864 г.

³ Издание органа Московской думы не состоялось. (См.: История Москвы. Т. 4. М., 1954, с. 488).

⁴ ЦГИА СССР, ф. 776, оп. 3, д. 111, л. 1, 2, 16.

⁵ Разрешение последовало на основании прим. 2 к ст. 75 Свода инструкций по С.-Петербургскому общественному управлению. (См.: Сборник постановлений по С.-Петербургскому общественному управлению. СПб., 1860, с. 26).

⁶ Известия С.-Петербургской городской общей думы, 1863, № 1.

был напечатан ряд сообщений о деятельности Московской и Рижской городских дум, о связях между Петербургской и Московской думами, статьи о бюджетах Парижа и Берлина; с № 9 добавлен раздел под рубрикой «Заметки», где помещались статьи о городском хозяйстве, в том числе и перепечатанные из других периодических изданий, научные сообщения, критико-библиографические обзоры. Внимание цензуры в первый же год обратила на себя серия статей о петербургской полиции.⁷ В статьях «Несколько слов о бюджете доходов и расходов С.-Петербурга»⁸ (почти целиком перепечатанной в «Голосе»), «Слух о преобразовании полиции»,⁹ «По поводу проекта о преобразовании полиции»¹⁰ (перепечатка из «Голоса») проводилась мысль о нерациональной структуре полицейского аппарата управления и обременительности для города расходов по его содержанию.

Летом 1864 г. петербургский цензурный комитет поднял перед петербургским военным генерал-губернатором вопрос о нежелательном направлении, которого стали придерживаться «Известия», и затребовал их программу.¹¹ В сентябре 1864 г. программа «Известий» (она полностью совпадала с программой, напечатанной в № 1 за 1863 г.) была препровождена на утверждение министра внутренних дел.¹² Министерство признало возможным продолжение «Известий» по доставленной программе на тех же условиях, на которых в августе 1864 г. были разрешены периодические издания Московской, Одесской и Ростовской-на-Дону дум: на страницах этих изданий не должны были помещаться статьи «полемиические и вообще не имеющие официального характера», ответственность за соблюдение цензурных постановлений была возложена на городского голову.¹³ Недовольством характером «Известий» и стремлением сузить их программу объясняется, по-видимому, произведенное Государственным советом сокращение на одну четверть (с 4000 до 3000 руб.) суммы, ассигнованной думой на издание «Известий» в 1864 г.¹⁴ Финансовые стеснения заставили редакцию снять намечавшиеся ранее статьи об общественном управлении в городах Западной Европы, прекратить перепечатку материалов из других периодических изданий, свести на нет публикацию подробных росписей городских доходов и расходов. Вопрос о программе «Известий» в сентябре 1865 г. обсуждался в думской Комиссии для рассмотрения городских росписей и финансовых дел. Сумму, утвержденную Государственным советом, Комиссия нашла недостаточной даже

⁷ ЦГИА СССР, ф. 775, оп. 1, 1864, д. 106, л. 2—3.

⁸ Известия С.-Петербургской городской общей думы, 1863, № 11.

⁹ Там же, № 13.

¹⁰ Там же, № 16.

¹¹ ЦГИА СССР, ф. 775, оп. 1, 1864, д. 106, л. 4.

¹² Там же, л. 7.

¹³ Там же, л. 9.

¹⁴ Там же, ф. 1159, оп. 1, д. 249, л. 333—334, 342.

для выполнения урезанной программы. Между тем, по мнению Комиссии, «постоянное развитие круга деятельности городского общественного управления должно естественно вызвать расширение пределов и объема «Известий».¹⁵ Комиссия признала необходимым восстановить издание в объеме прежней программы, сделав обязательной публикацию сведений о положении хозяйства в других городах (Москве, Одессе, Париже, Берлине) и перепечатку материалов о городском общественном управлении из других периодических изданий.¹⁶ Собрание общей думы полностью согласилось с выводами Комиссии и приняло постановление о дополнительном ассигновании 1000 руб. на издание «Известий» в 1865 г., в роспись 1866 г. по этой статье было включено 4000 руб.¹⁷ При утверждении Государственным советом дополнительной сметы доходов и расходов Петербурга на 1865 г. и сметы на 1866 г. суммы, выделенные думой на издание «Известий», были оставлены без изменений.¹⁸

В «Известиях» вновь стали публиковаться подробные сметы городских доходов и расходов Петербурга и другие ранее исключенные материалы. Прекращенный на № 4 (1865 г.) раздел «Разные известия» в конце года был восстановлен, и под этой рубрикой, а также под рубрикой «Заметки» в последних номерах 1865 г. были напечатаны статьи об откликах прессы на доклад Особой комиссии для пересмотра доходов и расходов С.-Петербурга (№ 20), об учреждении на городские средства средних учебных заведений (№ 19), о мировых судьях в Англии (№ 22). В 1866 г. в разделе «Разные известия» в № 3 и 5 был помещен подробный обзор деятельности Одесской городской думы, в № 8, 9, 20 и 21 даны очерки деятельности Московского городского общественного управления, в № 18 приведены сведения о санитарном состоянии городов Западной Европы.

Летом 1864 г. Ростовская городская дума, ссылаясь на интерес граждан к делам общественного управления и вместе с тем отмечая, что в городе не выходит ни одной газеты, обратилась с ходатайством о разрешении издавать особый листок, содержащий как официальный отдел (программа этой части совпадала с программой «Известий С.-Петербургской городской общей думы»), так и неофициальный. В последнем предполагались статьи по текущим вопросам городского хозяйства и управления, заявления граждан о городских нуждах, материалы о культурной и общественной жизни города, известия о других русских и заграничных городах, торговые сведения и различные объявления. Программа официальной части была утверждена министром внутренних дел в августе 1864 г., а ходатайство о включении не-

¹⁵ Известия С.-Петербургской городской общей думы, 1865, № 19, с. 964.

¹⁶ Там же, с. 962—965.

¹⁷ Там же, 1865, № 23, с. 1187; 1866, № 1, с. 11—12.

¹⁸ ЦГИА СССР, ф. 1159, оп. 1, д. 227, л. 76—78; д. 228, л. 283—288.

официального отдела было отклонено.¹⁹ «Ведомости Ростовской (на Дону) городской думы» стали выходить с января 1865 г. Как по своему внешнему оформлению, так и по характеру публикуемого материала «Ведомости Ростовской думы» отличались от «Известий» Петербургской думы. Периодический орган Ростовской думы издавался в форме газеты на двух листах большого формата. «Ведомости» выходили еженедельно и содержали информацию о всех текущих событиях городской жизни. Деятельность общественного управления освещалась в разделах «Предметы, подлежащие обсуждению городского общества», «Приговоры», «Журналы (доклады) комитетов». Много места в газете было отведено отчетности подведомственных заведений и статистике. В рубриках «От городской думы», «От городского головы», «От полицейского управления», «Разные известия» печатались объявления и подробнейшие сообщения о событиях и происшествиях, имевших место за истекшую неделю (торжественных приемах, обедах, даваемых городской думой, пожарах, кражах, убийствах и т. д.). Для обмена мнениями частных лиц был открыт отдел «Мнения и заявления». Несмотря на запрещение иметь неофициальный отдел, в газете, как мы видим, широко помещались материалы неофициального характера. Уже 2-й и 3-й номера «Ведомостей» вызвали нарекания со стороны министра внутренних дел П. А. Валуева. В указанных номерах газеты на основании сведений, почерпнутых ростовским городским головой А. М. Байковым из частных бесед с П. А. Валуевым и другими высшими правительственными чиновниками, сообщалось о намечаемых правительством законодательных мерах, касающихся органов городского самоуправления.²⁰ По распоряжению министра внутренних дел ростовский городской голова был «поставлен в известность» о недопустимости отступлений от точного смысла цензурных постановлений, запрещающих публикацию подобных сведений.²¹ В феврале 1866 г. новороссийский и бессарабский генерал-губернатор обратил внимание городского головы на появление в «Ведомостях Ростовской городской думы» статей, не дозволенных программой. После этого городская дума обратилась с ходатайством о расширении программы «Ведомостей» и разрешении открыть неофициальный отдел. Местное губернское начальство не сочло возможным передать ходатайство в высшие правительственные инстанции.²²

С начала 1864 г. объемистый журнал под названием «Известия Одесского городского общественного управления» стала из-

¹⁹ Там же, ф. 775, оп. 1, 1864, д. 110, л. 1—5.

²⁰ Ведомости Ростовской (на Дону) городской думы, 1865, 10 и 17 января, № 2 и 3.

²¹ См.: Отношение Петербургского цензурного комитета екатеринославскому губернатору 6 февраля 1865 г. — ЦГИА СССР, ф. 775, оп. 1, 1864, д. 110, л. 7.

²² Там же, ф. 776, оп. 3, д. 379, л. 12—15.

давать Одесская дума. Основное место в нём с самого начала занимали доклады думских комиссий. В первых номерах, кроме того, печатались списки дел, поступивших на рассмотрение думы, краткие сообщения о ее заседаниях и резолюции — «приговоры». «Известия», выходявшие с большим интервалом (периодичность — 6—8 номеров в год), не давали возможности своевременно доводить до всеобщего сведения материалы о деятельности Распорядительной думы и подведомственных ей учреждений.²³ Поэтомуд с мая 1864 г. дума приступила к выпуску нового издания — «Ведомостей Одесского городского общественного управления» (периодичность — 3 раза в неделю). Три месяца спустя (в августе 1864 г.) министром внутренних дел была утверждена программа «Ведомостей» и дано разрешение на их издание. (Что касается «Известий», то только летом 1865 г. — через полтора года после начала выпуска — цензурное ведомство с удивлением узнало об их существовании). Программа «Ведомостей» не исчерпывалась задачей освещения деятельности Одесского городского общественного управления, но предполагала ознакомление с деятельностью городского управления в других городах (п. 9), а также вопросами земского хозяйства (п. 5, 8).²⁴

«Ведомости Одесского городского общественного управления» издавались в количестве примерно 350 экземпляров, причем за плату газету получали около 100 подписчиков, остальные (гласные общей думы, правительственные учреждения и чиновники, связанные с городским управлением) — безвозмездно. Среди иногородних подписчиков были и общественные учреждения. В 1865 г. одесские «Ведомости» выписывали Киевская, Елизаветградская, Тираспольская городские думы, Бердянская, Александрийская, Бобринецкая, городские ратуши. С Петербургской и Ростовской городскими думами производился обмен изданиями.²⁵

До середины 1865 г. цензурное ведомство находило, что «Ведомости Одесского городского общественного управления» держались в пределах программы. Отмечалось, что, хотя, кроме думских журналов, в них публиковались также выступления отдельных гласных, это не создавало впечатления прений, поскольку выступления печатались в извлечениях. Со второй половины 1865 г. Главное управление по делам печати обратило внимание на то, что «Ведомости» стали помещать полные прения гласных «часто с довольно резкими выражениями, неприличными спорами и разными остротами».²⁶ Наконец, «Ведомости» напечатали наде-

²³ Доклад Комиссии проектов об издании городского листа. — Известия Одесского городского общественного управления, 1864, № 5. *Распорядительная дума* — исполнительный орган городской думы.

²⁴ ЦГИА СССР, ф. 775, оп. 1, 1864, д. 83, л. 1—3, 8.

²⁵ Одесский областной государственный архив (далее — ООГА), ф. 4, оп. 45, д. 1, л. 28—30; оп. 40, д. 36, л. 36, 56, 57, 77, 93, 108; оп. 42, д. 69-а, л. 11.

²⁶ ЦГИА СССР, ф. 775, оп. 1, 1864, д. 83, л. 5—7.

лавшую много шума речь гласного Одесской городской думы графа А. Г. Строганова по вопросу о квартирной повинности г. Одессы, произнесенную им на заседании общей думы 8 декабря 1865 г.²⁷

Вопрос об участии города в расходах на квартирное довольствие войск возник вскоре после окончания Крымской войны. В связи с отменой в 1857 г. порто-франко в Одессе и ухудшением ее финансового положения городское управление обратилось с ходатайством о возмещении городу денежных затрат на квартирное довольствие сверхгарнизонных войск в 1853—1854 гг. При этом городское управление ссылалось на то, что по «высочайшему» указу от 24 января 1802 г. городу было даровано навсегда освобождение от постоянной повинности. Ходатайство города было удовлетворено, и испрашиваемая сумма включена в смету государственных земских повинностей на 1857—1859 гг. Постановлением Государственного совета о сметах земских повинностей на 1860—1863 гг. городу должны были быть возвращены деньги, израсходованные по той же статье начиная с 1855 г.²⁸ В 1861 г. новороссийским и бессарабским генерал-губернатором — этот пост занимал тогда граф А. Г. Строганов — была представлена в Министерство финансов «Ведомость о денежных суммах, израсходованных заимообразно из доходов Одессы на квартирное довольствие сверхгарнизонных войск». Однако министр финансов А. М. Княжевич «не нашел оснований» к возврату требуемой суммы (ноябрь 1861 г.). Новый министр финансов М. Х. Рейтерн также счел претензии Одесской городской думы необоснованными и при обсуждении в 1865 г. сметы земских повинностей на трехлетие (1865—1867 гг.) предложил исключить из нее суммы, предназначавшиеся на квартирное довольствие войск в Одессе.²⁹ Об отказе Министерства финансов удовлетворить ходатайство думы стало известно из отношения одесского градоначальника, зачитанного на заседании общей думы 8 декабря 1865 г. во время обсуждения ею сметы городских доходов и расходов. Это и послужило поводом для выступления графа Строганова, который в крайне резкой форме обвинил министра финансов Рейтерна в произвольном толковании «высочай-

²⁷ Ведомости Одесского городского общественного управления, 1865, 24 декабря, № 152—153. К этому номеру было дано «Приложение», заключавшее в себе всю переписку по делу о довольствии сверхгарнизонных войск (войск, не несущих службы на пользу городу) в г. Одессе, изложенную в полемическом тоне. Впоследствии Особой комиссией при Главном управлении по делам печати будет отмечено, что «Приложения» к «Ведомостям» не были предусмотрены программой, тем более не могли быть разрешены «Приложения», в которых бы печаталась целая переписка Думы и ее дела (ЦГИА СССР, ф. 776, оп. 3, д. 373, л. 16—17).

²⁸ ЦГИА СССР, ф. 1159, оп. 1, д. 200, л. 207—209.

²⁹ Представление министра внутренних дел в Государственный совет «О затруднениях по квартирному довольствию войск в г. Одессе». — Там же, ф. 1152, 1866, оп. 6, д. 353, л. 51—59.

пих» повелений и нарушении законных прав, дарованных Одессе императором Александром I. В изложении гласного думы Э. С. Андреевского речь Строганова начиналась так: «Когда-то и я был министром, министры имели право и счастье сообщать высочайшие повеления, но им не предоставлялось никакого права лгать и ябедничать. В бумагах, только что читанных, министр финансов толкует закон по-своему... Он с намерением извращает факты». Заявив, что министр финансов мог сказать, что долги городу платить нечем, но не должен был «лгать» и искажать смысл «высочайше» дарованных грамот, граф Строганов потребовал, чтобы «против Рейтерна начата была формальная тяжба от города, как от частного лица».³⁰ Согласно журнальной записи заседания думы, гр. Строганов предложил избрать комиссию, которая бы «рассмотрела дело во всей подробности и начала в Сенате процесс против министра финансов».³¹

Высокое общественное положение графа Строганова — генерал-адъютант, член Государственного совета, сановник, занимавший до отставки важные правительственные посты: управляющий Министерством внутренних дел (1839—1841 гг.), военный генерал-губернатор Петербурга (1854 г.), новороссийский и бесарабский генерал-губернатор (1855—1862 гг.)³² — придавало его выступлению особый вес. В воспроизведенном газетой журнале заседания Общей думы было помечено, что «слова гласного Строганова сопровождалось общим и продолжительным одобрением».³³

Гласный думы Э. С. Андреевский записал в своем дневнике: «Такого явления, да и такой речи, пока существует общая дума, в ней еще не было. Не было, я думаю, подобной речи и в целой России. День замечательный».³⁴ На этом же заседании думы для рассмотрения вопроса о довольствии сверхгарнизонных войск была избрана комиссия из пяти гласных под председательством графа Строганова.³⁵

По Городовому положению 1846 г. для Петербурга и 1863 г. для Одессы разногласия между общественным самоуправлением и губернской администрацией подлежали разрешению Правительствующего сената, но критика гласным думы действий министра,

³⁰ Из архива К. Э. Андреевского. Т. II. Одесса, 1914, с. 165.

³¹ Ведомости Одесского городского общественного управления, 1865, 24 декабря. Газета полностью перепечатала журнал заседания общей думы. По свидетельству Э. С. Андреевского, в журнальной записи отдельные выражения Строганова были несколько смягчены, хотя смысл его выступления остался неизменным. (Из архива К. Э. Андреевского, с. 165).

³² См.: Формулярный список гр. А. Г. Строганова. — ЦГИА СССР, ф. 1162, оп. 6, д. 514, л. 161—179.

³³ Ведомости Одесского городского общественного управления, 1865, 24 декабря.

³⁴ Из архива К. Э. Андреевского, с. 165.

³⁵ Одесская городская общественная дума. Первое трехлетие. 1864—1867. Одесса, 1868, с. 364—365.

поддержанная в самой думе, была беспрецедентной и не могла остаться без ответа со стороны правительства.

12 января 1866 г. министр внутренних дел П. А. Валуев в конфиденциальном письме новороссийскому и бессарабскому генерал-губернатору П. Е. Коцебу выразил сожаление, что речь гр. Строганова «была предана гласности через напечатание ее в Ведомостях одесского городского общественного управления». ³⁶ На следующий день, однако, министра внутренних дел, обеспокоенного тем, чтобы выступление гр. Строганова получило как можно меньшую огласку, ждал неприятный сюрприз: из одесских «Ведомостей», имевших крайне ограниченное число подписчиков, речь гр. Строганова была перепечатана в органе реакционного крупнопоместного дворянства газете «Весть». В примечании от редакции к тому же особо подчеркивалось, что «уже не в первый раз из среды знаменитейших русских родов, из среды первых людей страны поднимаются твердые голоса в защиту закона... Для этих людей высочайшая воля, воля законодателя священна, но они стоят на том, чтобы она была таковой же для всякого подданного русского государя». ³⁷

Опубликование речи Строганова «Вестью» сразу же привлекло внимание к одесскому инциденту. В дневнике А. В. Никитенко за 14 января помечено: «Речь графа Строганова в Одесской думе делает много шуму. Она напечатана в № 4 „Вести“». ³⁸

«Любопытно знать, — записал 15 января в дневнике советник московской дворцовой конторы С. М. Сухотин, — какие будут иметь результаты речь графа Строганова, произнесенная им в Одесской думе, что сделает министр финансов, который со всех сторон служит мишенью для негодования». ³⁹

Поскольку дело Строганова получило огласку, правительство было вынуждено реагировать на него публично. 18 января в «Северной почте» — органе Министерства внутренних дел в неофициальном отделе появилась небольшая заметка по поводу опубликования в прессе выступления графа Строганова. В ней опровергалось его утверждение об изменении позиции Министерства финансов в вопросе о признании прав Одессы на освобождение от постоянной повинности. «Не касаясь существа дела, подлежащего во всяком случае разрешению высших правительственных учреждений, — писала газета, — считаем не лишним заметить, что Министерство финансов имело по этому делу как прежде, так и

³⁶ Письмо новороссийского и бессарабского генерал-губернатора министру внутренних дел, не позднее 24 января 1866 г. — ООГА, ф. 1, оп. 174, 1864, д. 7, л. 17 об. — 18; Письмо новороссийского и бессарабского генерал-губернатора одесскому городскому голове, 24 января 1866 г. — Там же, ф. 4, оп. 40, д. 36, л. 130.

³⁷ Весть, 1866, 13 января.

³⁸ Никитенко А. В. Дневник. Т. III. М., 1956, с. 10.

³⁹ Из памятных тетрадей С. М. Сухотина. — Русский архив, 1894, вып. 3, с. 418.

в настоящее время одинаковый взгляд». ⁴⁰ Крайне сдержанный тон заметки свидетельствовал о том, что в правительственных кругах к тому моменту отношение к делу Строганова еще не было определено.

15 января министр внутренних дел П. А. Валуев внес в Комитет министров представление по делу о речи гр. Строганова и требовании городского общественного управления о возмещении расходов по содержанию сверхгарнизонных войск. ⁴¹ Однако председатель Комитета министров П. П. Гагарин во «всепопданнейшем» докладе 20 января по поводу представления Валуева высказался за отделение вопроса о денежных претензиях Одесской городской думы от вопроса о поведении гр. Строганова, речь которого он назвал «крайне вредной и умышленно направленной к возбуждению общественного неудовольствия против лиц», облеченных доверием императора. По его мнению, первый из этих вопросов следовало решить в общем, установленном законами порядке через Государственный совет, ⁴² определение же меры взыскания за проступок генерал-адъютанта гр. Строганова должно принадлежать исключительно царю. В докладе также обращалось внимание на виновность новороссийского и бессарабского генерал-губернатора П. Е. Коцебу и городского головы кн. С. М. Воронцова, не воспрепятствовавших произнесению и появлению в печати речи гр. Строганова. ⁴³ Александр II одобрил соображения, высказанные в докладе председателя Комитета министров. Проступок гр. Строганова был сочтен подлежащим «личному осуждению царя», и представление Валуева, внесенное в Комитет министров, было ему возвращено. Генерал-губернатору Коцебу через министра внутренних дел было приказано поставить «на вид», Коцебу же поручалось объявить одесскому городскому голове «неудовольствие его императорского величества». ⁴⁴ 21 января в присутствии императора Валуев зачитал

⁴⁰ Северная почта, 1866, 18 января.

⁴¹ ЦГИА СССР, ф. 1282, оп. 2, д. 220, л. 10—14.

⁴² Дело «О затруднениях по квартирному довольствию в Одессе» рассматривалось в Департаменте государственной экономии 28 июня 1866 г., 29 марта и 6 мая 1867 г. и в Общем собрании Государственного совета 29 мая 1867 г. Ходатайство Одесской думы было удовлетворено, хотя и не в полном объеме. Четверть века спустя, оценивая принятое Государственным советом решение, Одесское городское общественное управление в издании, посвященном столетию города, отметило, что «представление думы не осталось без результатов». (Одесса, 1794—1894. Вып. I. Одесса, 1894, с. 126).

⁴³ Список с «всепопданнейшего» доклада П. П. Гагарина (неправильный текст). — ОР ГПБ, ф. 379, д. 278, л. 1—6; отпуск письма П. П. Гагарина П. А. Валуеву, 20 января 1866 г. (текст, выправленный Ф. П. Корниловым). — Там же, л. 1—7. Подлинник письма хранится в ЦГИА СССР (ф. 1282, оп. 2, д. 220, л. 15—17).

⁴⁴ Отпуск письма Гагарина Валуеву. — ОР ГПБ, ф. 379, д. 278, л. 8. — «Всепопданнейшее» решение по делу гр. Строганова было доведено до сведения новороссийского и бессарабского генерал-губернатора в письме министра внутренних дел 22 января 1866 г. (ООГА, ф. 1, оп. 174, 1864, д. 7, л. 24).

Рейтерну подготовленное Гагариным «высочайшее повеление» по одесскому делу.

Однако министр финансов стал настаивать «на оказании ему гласного удовлетворения», и царь предложил Валуеву вернуться к обсуждению этого вопроса совместно с Рейтерном и Гагариным.⁴⁵ Валуев считал, что для самого министра финансов, политика которого вызывает сильное недовольство в различных общественных кругах, невыгодно заходить слишком далеко, ибо «толки и раздражение от того не уменьшатся, а увеличатся».⁴⁶ Но председатель Комитета министров П. П. Гагарин поддержал Рейтерна, и в конечном счете ими было принято решение о публикации «высочайшего повеления» по делу гр. Строганова в «Сенатских ведомостях».⁴⁷ По составленному Гагариным для «Сенатских ведомостей» проекту «высочайшего повеления» графу Строганову за произнесение «крайне оскорбительной для министра финансов и потому в высшей степени неприличной и неуместной» речи выносился выговор; «за бездействие местной власти» городскому голове генерал-адъютанту кн. Воронцову объявлялось «неудовольствие его величества», генерал-адъютанту Коцебу ставилось «на вид».⁴⁸ Исключив замечание в адрес Коцебу, царь 23 января одобрил текст «высочайшего повеления», и он был передан министру юстиции для немедленного опубликования в «Сенатских ведомостях».⁴⁹

Объявление «высочайшего» выговора и «неудовольствия» через «Сенатские ведомости» сразу двум генерал-адъютантам министр внутренних дел считал мерой весьма «жесткой» и вместе с тем «необычайной». Полагая, что подобный шаг «возбудит сильнейшее раздражение против статс-секретаря Рейтерна», Валуев поделился своими сомнениями как с самим Рейтерном, так и с кн. Гагариным, предложив заменить публикацию «высочайшего повеления» комплиментарным рескриптом царя на имя министра финансов. В написанном Валуевым проекте рескрипта говорилось, что речь графа Строганова заключает в себе «самые несправедливые и укорительные выражения» по адресу министра финансов, объявлялось «высочайшее неудовольствие» как гр. Строганову, так и кн. Воронцову и вместе с тем выражалось полнейшее удовлетворение добросовестностью и усердием, с которыми министр финансов исполняет возложенные на него обязанности.

Но если министр финансов с предложением Валуева согласился, то кн. Гагарин его решительно отверг. В обоснование своей позиции он привел два аргумента: во-первых, «необычайный пример» нужен прежде всего для земства и, во-вторых, никакие изме-

⁴⁵ Дневник П. А. Валуева. Т. 2. М., 1961, с. 97.

⁴⁶ Записка Валуева Александру II, 22 января 1866 г. — ЦГИА СССР, ф. 908, оп. 1, д. 266, л. 1.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ ОР ГИП, ф. 379, д. 276, л. 2—5.

⁴⁹ Там же, д. 278, л. 9.

нения невозможны, т. к. «высочайшее повеление» уже объявлено Сенату. При этом он утверждал, что «всякое колебание и изменение состоявшегося уже высочайшего разрешения было бы прямым потрясением императорской власти».

Свои соображения и отношение к ним обоих министров Валуев изложил царю в записке от 24 января. Как видно из пометы царя на записке Валуева, Александр II распорядился приостановить напечатание «высочайшего повеления» и назначил обсуждение этого дела в своем присутствии на утро следующего дня.⁵⁰ Однако предложение Валуева на этом совещании было отвергнуто,⁵¹ и 25 января 1866 г. «высочайшее повеление» по делу графа Строганова было опубликовано в «Сенатских ведомостях».⁵²

Несмотря на негативную оценку, данную правительством выступлению гр. Строганова, Одесская городская дума в своих «Известиях» полностью опубликовала доклад комиссии под председательством гр. Строганова по вопросу о квартирном довольствии сверхгарнизонных войск. В докладе объемом более 30 типографских страниц комиссия подвергла тщательному разбору доводы министра финансов и пришла к заключению, что «права города Одессы на пользование предоставленными ему льготами и преимуществами по отправлению квартирной повинности не могут подлежать ни малейшему сомнению или оспариванию». Комиссия выдвинула против министра финансов обвинение в превышении им законных пределов власти и поручила городской распорядительной думе войти в Правительствующий сенат с представлением как о восстановлении прав Одессы на свободу от воинского постоя, так и о возврате денег, издержанных в 1855—1864 гг. на квартирное довольствие войск, не входящих в состав городского гарнизона.⁵³ Доклад был расценен правительством «как резкое, полемическое возражение последнему распоряжению министра финансов по вопросу о квартирной повинности г. Одессы», а его издание отдельной брошюрой после вынесения «высочайшего» выговора гр. Строганову и официального заявления Министерства внутренних дел в «Северной почте» было найдено «предосудительным».⁵⁴

⁵⁰ Записка Валуева Александру II с проектом рескрипта, 24 января 1866 г. — ЦГИА СССР, ф. 908, оп. 1, д. 266, л. 2—4; Дневник П. А. Валуева. Т. II, с. 98.

⁵¹ Дневник П. А. Валуева. Т. II, с. 98.

⁵² С.-Петербургские сенатские ведомости, 1866, 25 января.

⁵³ Известия Одесского городского общественного управления, 1866, № 1. Дата отсутствует, но, как правило, доклады печатались до обсуждения их думой. Доклад был заслушан на заседании думы 14 февраля 1866 г. Дума единогласно одобрила заключение комиссии и вынесла благодарность ее членам. (См.: Одесская городская общественная дума. Первое трехлетие. 1864—1867. Одесса, 1868, с. 459).

⁵⁴ Отношение министра внутренних дел новороссийскому и бессарабскому генерал-губернатору, 21 июня 1866 г. — ООГА, ф. 1, оп. 174, д. 7, л. 25—26.

Доклад, помещенный в № 1 «Известий Одесского городского общественного управления», послужил основанием для изъятия изданий Одесской думы из ведения городского головы и подчинения их местной общей цензуре. Соответствующее решение было принято Советом Главного управления по делам печати и утверждено министром внутренних дел 20 мая 1866 г.⁵⁵ Доводя об этом до сведения цензора по внутренней цензуре г. Одессы, начальник Главного управления по делам печати М. В. Щербинин обращал его внимание на то, что издания Одесского городского общественного управления, вследствие полемических выступлений против высших правительственных учреждений, лишены тех преимуществ, которыми до сих пор пользовались; что их направление в дальнейшем должно соответствовать исключительно потребностям городского управления, органом которого они являются, и свестись к освещению вопросов городского хозяйства. Во всех сомнительных случаях цензору предлагалось обращаться за разъяснениями к одесскому градоначальнику, а в случаях серьезных недоразумений передавать их на разрешение высших правительственных инстанций.⁵⁶

Во второй половине 1866 г. одесские «Ведомости» вновь вызвали нарекания. В № 110 газеты была опубликована статья об административных взысканиях и судебных преследованиях, которым подверглась французская пресса (что было расценено как недвусмысленный намек на положение отечественной печати и завуалированная критика «Временных правил» 1865 г., образцом для которых послужил французский закон о печати 1852 г.). В № 111 была помещена заметка о рассылке подписчикам номеров «Дела» взамен запрещенного журнала «Русское слово». За опубликование указанных материалов одесскому цензору было поставлено на вид.⁵⁷ Кроме того, был закрыт отдел «Смесь» за напечатание в нем двух статей — «Деятельность императора Николая» и «Неокисляющиеся чернила», само «сопоставление» которых было признано «неприличным».⁵⁸ Несмотря на это, Главное

⁵⁵ Из отчета Главного управления по делам печати с 1 сентября 1865 г. по 1 января 1867 г. — ЦГИА СССР, ф. 1281, оп. 7, д. 94, л. 21; Записка Особой комиссии при Главном управлении по делам печати. — Там же, ф. 776, оп. 3, д. 373, л. 21. — Ставился вопрос и о полном прекращении издания «Известий» (там же, л. 27).

⁵⁶ Отношение министра внутренних дел новороссийскому и бессарабскому генерал-губернатору, 21 июня 1866 г. — ООГА, ф. 1, оп. 174, д. 7, л. 25—26; Отношение начальника Главного управления по делам печати отдельному цензору по внутренней цензуре в Одессе, 24 июня 1866 г. — Там же, ф. 9, оп. 1, д. 3, л. 23—25. — О подчинении «Ведомостей» общей цензуре одесский городской голова был поставлен в известность одесским градоначальником 19 июля 1866 г. (там же, ф. 4, оп. 40, д. 36, л. 259).

⁵⁷ Отношение Главного управления по делам печати одесскому отдельному цензору, 9 ноября 1866 г. — Там же, ф. 9, оп. 1, д. 3, л. 32.

⁵⁸ Отношение новороссийского и бессарабского генерал-губернатора в Одесскую распорядительную думу, 11 октября 1866 г. — Там же, ф. 4, оп. 40, д. 36, л. 163—164.

управление по делам печати в начале 1867 г. с удовлетворением констатировало, что издания Одесской думы, придерживавшиеся «неблагоданеренного направления», после подчинения их общей цензуре не имели серьезных замечаний.⁵⁹

Тем не менее распространение изданий Одесской думы правительство находило нежелательным. В ответ на запрос петербургского губернатора, следует ли содействовать подписке общественных учреждений Петербургской губернии на «Ведомости Одесского городского общественного управления» (с такой просьбой одесский городской голова обратился в январе 1867 г. к начальникам ряда губерний), министр внутренних дел ответил отрицательно, аргументируя тем, что «Ведомости» являются «частным изданием» Одесской городской думы и что на основании утвержденной программы и установленных для подобных изданий правил они могут помещать материалы, пригодные только Одесскому городскому управлению.⁶⁰

Вскоре было покончено с бесцензурным положением и других изданий городских общественных управлений. Еще в начале февраля 1866 г. новороссийским и бессарабским генерал-губернатором был поднят вопрос о распространении на издания Одесской городской думы циркуляра министра внутренних дел от 24 марта 1865 г., в соответствии с которым, как уже говорилось, журналы заседаний земских собраний в полном объеме могли печататься только для гласных, в губернских же ведомостях — лишь извлечения из них «в таком объеме и виде, в каком начальник губернии по личному своему соображению признает удобным к распространению в публике».⁶¹

В конце февраля 1866 г. при Главном управлении по делам печати была создана Особая комиссия «для приведения в ясность положения издаваемых некоторыми городскими думами „Известий“ и „Ведомостей“ в отношении к цензуре и администрации».⁶² В соответствии с определенной министром внутренних дел программой Комиссии предлагалось выяснить, имеют ли городские собрания право издавать свои периодические органы и нужны ли они; кто должен быть ответственным за эти издания; какие меры следует принять для предупреждения цензурных нарушений;

⁵⁹ Отзыв Совета Главного управления по делам печати. — ЦГИА СССР, ф. 776, оп. 3, д. 18, л. 290.

⁶⁰ Отношение одесского городского головы начальникам губерний, 19 января 1867 г. — ООГА, ф. 4, оп. 42, д. 69-а, л. 28; Отношение петербургского губернатора министру внутренних дел, 23 февраля 1867 г. — ЦГИА СССР, ф. 776, оп. 3, д. 755, л. 1—2; Отношение начальника Главного управления по делам печати петербургскому губернатору, 19 марта 1867 г. — Там же, л. 3; Отношение петербургского губернатора одесскому городскому голове, 27 марта 1867 г. — ООГА, ф. 4, оп. 42, д. 69-а, л. 59.

⁶¹ Материалы для пересмотра действующих постановлений о цензуре и печати, ч. II, с. 195—196.

⁶² ЦГИА СССР, ф. 776, оп. 3, д. 373, л. 4.

должны ли эти издания иметь привилегию бесцензурных и не следует ли установить для них «нормальную» программу.

Комиссия пришла к заключению, что ни общественные, ни словесные учреждения не имеют права издавать периодические органы печати без особого разрешения министра внутренних дел. Но, отметив полезность этих изданий, она высказалась за их сохранение и, ввиду особенностей местных условий, нашла целесообразным установление для них «нормальной» программы. Вместе с тем было выяснено, что нарушение законов о печати допускалось в изданиях не только одесского,⁶³ но и других городских, а также земских учреждений. Признав поэтому существующие цензурные правила несостоятельными, Комиссия предложила установить новый порядок, требующий разрешения начальником губернии каждого номера периодического издания и каждой отдельной брошюры.⁶⁴ Материалы Комиссии рассматривались Советом Главного управления по делам печати, и его решение легло в основу циркуляра министра внутренних дел начальникам губерний от 17 октября 1866 г.⁶⁵ В циркуляре указывалось, что издание словесными и общественными учреждениями своих органов «может быть полезным, а следовательно, достигать предположенной правительством при их дозволении цели только тогда, когда они будут направлены к поощрению специальной деятельности этих учреждений». Поэтому содержание этих органов должно соответствовать утвержденным программам и ограничиваться лишь официальными материалами (п. 1).

Согласно п. 2 и 3 циркуляра все повременные издания земских и городских общественных учреждений объявлялись подлежащими общей цензуре. При этом указывалось, что в соответствии со ст. 9, п. 4, отд. IV Временных правил о печати от 6 апреля 1865 г. (данной статьей устанавливалась мера наказания за напечатание постановлений дворянских, городских и земских собраний без разрешения: в столицах — генерал-губернаторов, а в прочих городах — начальников губерний⁶⁶) разрешение общей цензуры на опубликование статей могло последовать лишь после предварительного одобрения их начальниками губерний.

Если до сих пор — по закону 12 мая 1862 г. — издателями и редакторами изданий земских и городских общественных учреждений могли быть председатели и секретари этих учреждений,⁶⁷

⁶³ В своих выводах Комиссия не учитывала изданий Одесской думы, поскольку в отношении этих изданий уже было принято специальное решение.

⁶⁴ Из Записки Особой комиссии при Главном управлении по делам печати (ЦГИА СССР, ф. 776, оп. 3, д. 373, л. 20, 22—23).

⁶⁵ Материалы для пересмотра действующих постановлений о цензуре и печати, ч. II, с. 193—197.

⁶⁶ Виновные подвергались денежному взысканию не свыше 300 руб. и аресту на срок не свыше 3 недель или, по усмотрению суда, одному из этих наказаний.

⁶⁷ Имеется в виду «высочайшее повеление» 12 мая 1862 г., на основании которого из-под предварительной цензуры были изъяты все издания

то отныне таковыми признавались только их председатели (п. 4). Последним пунктом циркуляра допускалось печатание земскими и городскими общественными учреждениями отдельных изданий «по их собственному усмотрению» в случаях, указанных в ст. 75 Свода инструкций по С.-Петербургскому общественному управлению и в ст. 112 Положения о губернских и уездных земских учреждениях, т. е. исключительно для внутреннего пользования.

Циркуляр 17 октября 1866 г., положивший конец бесцензурной печати органов городского общественного управления, был направлен прежде всего против гласности этих учреждений. Ту же цель преследовал и распространявшийся на прессу в целом новый закон о порядке печатания материалов общественных и сословных собраний. Циркуляр 17 октября, ссылаясь на ст. 9 Правил 6 апреля 1865 г., при понимании ее в буквальном смысле, ограничивал цензуру губернаторов контролем за опубликованием постановлений общественных и сословных учреждений. Впервые вопрос о толковании этой статьи был поднят московским генерал-губернатором кн. В. А. Долгоруковым в рапорте в Правительствующий сенат в марте 1866 г. (По-видимому, поводом послужило распоряжение по цензурному ведомству от 2 марта 1866 г. о точном соблюдении ст. 9, п. 4, отд. IV Правил 6 апреля 1865 г. при печатании материалов, касающихся дворянских, городских и земских собраний).⁶⁸ Московский генерал-губернатор обратился в Сенат с запросом, следует ли вышеупомянутую статью 9 Правил применять только к заключительным формулам или и ко всем предварительным суждениям, которые привели к окончательному постановлению.⁶⁹ Рапорт московского генерал-губернатора был препровожден на заключение министра внутренних дел.⁷⁰ Последний дал расширительное толкование статьи,

«разных ученых обществ и учреждений, существующих с разрешения правительства, если ответственность за соблюдение в них цензурных правил примут на себя председательствующие в сих учреждениях или секретари». Содержание «высочайшего повеления» с указанием, что оно опубликовано не было, приводится в отношении министра внутренних дел псковскому губернатору не ранее 29 ноября 1866 г. (ЦГИА СССР, ф. 776, оп. 3, д. 245, л. 19—22).

⁶⁸ Отношение начальника Главного управления по делам печати в Петербургский и Московский цензурные комитеты. — ЦГИА СССР, ф. 776, оп. 3, д. 245, л. 1—2. — Данное распоряжение было отдано начальником Главного управления по делам печати вслед за распоряжением о необходимости ареста номера повременного издания в случае напечатания в нем речи Г. А. Щербатова, произнесенной 1 марта в С.-Петербургском дворянском собрании, или всеподданнейшего прошения петербургского дворянства (там же, л. 4).

⁶⁹ В январе 1867 г. аналогичный запрос поступил от Московского цензурного комитета. Ссылаясь на статью о С.-Петербургском губернском земском собрании, опубликованную в №№ 7 и 8 газеты «Москва» за 1867 г., председатель Цензурного комитета выдвинул возражения против буквального понимания и использования ст. 9, п. 4, отд. IV Правил 6 апреля 1865 г. (там же, д. 425, л. 53—55).

⁷⁰ Указ из Правительствующего сената министру внутренних дел, 31 мая 1866 г. — Там же, д. 245, л. 5.

утверждая, что в соответствии с ней следует испрашивать разрешения на опубликование не только заключительных формул, но и всех предшествующих таковым речей и прений. При этом министр внутренних дел подчеркнул, что цель закона в данном случае отнюдь не вступает в противоречие с предоставленной свободой обсуждения в собраниях. По мнению Валуева, все дело в том, чтобы сказанное в ходе обсуждения в собрании не вышло бы из его среды в «общую и неопределенную среду публики». «Неудобство» допущения в печать прений и речей, происходивших в собраниях «изустно», как заметил Валуев, уже доказал на практике одесский инцидент.⁷¹

На основании заключения министра внутренних дел в 1-ом департаменте Правительствующего сената в порядке разъяснения ст. 9 Правил был составлен проект Определения по вопросу печатания суждений и прений, происходящих в дворянских, городских и земских собраниях. Однако Министерство юстиции нашло, что предложенное толкование статьи является «не разъяснением, а пополнением закона», поскольку виновность в напечатании без разрешения постановлений собраний распространена на лиц, публикующих предварительные прения. Дело было перенесено в общее собрание первых трех департаментов и Департамента герольдии Сената,⁷² а затем передано в Государственный совет, на рассмотрении которого находился тогда вопрос о порядке производства дел в сословных и общественных собраниях. Принятое Государственным советом и после утверждения 13 июня 1867 г. царем ставшее законом новое постановление о печати гласило, что состоявшиеся в земских, дворянских и городских общественных и сословных собраниях постановления, отчеты о заседаниях, а в равной мере и предшествовавшие им суждения, прения и речи печатаются не иначе как с разрешения местного губернского начальства.⁷³

Новый закон о печати — 2 августа он был обнародован в «Северной почте»⁷⁴ — вызвал многочисленные отклики в прессе. Газеты и журналы разных направлений по существу были единодушны в его оценке. Славянофильская «Москва» назвала новый закон «регрессивным» и «мертвящим жизнь провинций». ⁷⁵ «Отечественные записки» считали, что закон о печати направлен к той же цели, что и постановления о порядке производства дел в сословных и общественных собраниях: к ограничению свободы

⁷¹ Рапорт министра внутренних дел в Сенат, 22 августа 1866 г. — Там же, л. 6—7.

⁷² Там же, л. 45—47.

⁷³ Журналы Департамента законов от 1 и 24 апреля 1867 г. и Общего собрания Государственного совета от 15 мая 1867 г. — ЦГИА СССР, ф. 1149, оп. VII, д. 75, л. 42, 72; Указ из Правительствующего сената, 29 июля 1867 г. — Там же, ф. 776, оп. 3, д. 245, л. 57.

⁷⁴ Северная почта, 1867, 2 (14) августа.

⁷⁵ Москва, 1867, 9 августа.

и гласности прений.⁷⁶ «С.-Петербургские ведомости» видели в нем прежде всего ограничение гласности прений.⁷⁷ «Московские ведомости», критикуя восстановление «в наиболее тяжелой форме» цензуры для обнародования актов сословных и общественных собраний, подчеркивали, что публичность местных собраний являлась главным условием их преуспевания.⁷⁸

Реакционная «Весть» также расценивала закон о печати 13 июня как ограничение гласности общественных собраний и ратовала за временный, преходящий характер этой меры, поскольку «всякое ограничение свободы печатной мысли... препятствует правильной и повсеместной организации разумного и правого меньшинства против бессознательного и увлекающегося большинства». «Напротив, — писала газета, — гласная реакция даст все средства правительству вырвать самый корень злоупотреблений».⁷⁹

Реакция прессы побудила правительство выступить с разъяснениями по поводу нового постановления. Три недели спустя после его опубликования в органе Министерства внутренних дел там же была помещена статья с критикой «некоторых из журналов», рассматривавших закон как «ограничение публичности собраний». Утверждая, что печать неправильно понимает и превратно истолковывает закон, газета выдвигала два положения: во-первых, что «правительственное постановление в сущности не есть новое» и заключает в себе лишь разъяснение и подтверждение закона 12 мая 1862 г.⁸⁰ И во-вторых, что публичность заседаний, хотя и была ранее допускаема и терпима, но узаконена впервые законом 13 июня 1867 г. «В этом отношении, — писала газета, — новый закон заключает в себе распространение, а не стеснение прав, доселе предоставленных общественным и сословным собраниям».⁸¹

Объяснения «Северной почты» не остались без ответа. «С.-Петербургские ведомости» нашли неубедительным заявление газеты о том, что правительство «всегда понимало и применяло закон 1862 г. в том смысле, какой заключен в новом законе», и вновь выразили сожаление, что узаконенная публичность собраний ограничена отныне «вместимостью зала».⁸² Детальному разбору

⁷⁶ Отечественные записки, 1867, август, с. 123—124.

⁷⁷ С.-Петербургские ведомости, 1867, 2 (14) августа.

⁷⁸ Московские ведомости, 1867, 8 августа.

⁷⁹ Весть, 1867, 16 августа.

⁸⁰ «Временные правила 12 мая 1862 г. по цензуре» (Приложение I, § IV, п. 1), повторив циркулярное распоряжение по цензурному ведомству от 4 марта 1860 г., предписывали, чтобы статьи о постановлениях и совещаниях дворянских и городских собраний не допускались в печать без разрешения: в Петербурге — Министерства внутренних дел, а в прочих городах — местного губернского начальства. (Сборник постановлений и распоряжений по цензуре с 1720 по 1862 г. СПб., 1862, с. 472).

⁸¹ Северная почта, 1867, 24 августа (5 сентября). (Разрядка наша. — В. Н.).

⁸² С.-Петербургские ведомости, 1867, 26 августа (7 сентября).

подверг статью в «Северной почте» «Голос» Краевского. Газетой обращалось внимание на смешение в статье двух постановлений: о правах печати и о производстве дел в сословных и общественных собраниях, каждое из которых, взято само по себе, по мнению газеты, отнюдь не может рассматриваться как «распространение» — расширение предоставленных ранее прав. Газета полагала, что новые постановления, ограничившие свободу прений в собраниях (право председателя остановить оратора, не допустить обсуждения предложений, не согласных с законами или не относящихся к компетенции собрания, закрыть собрание и т. д.), сами «представляют весьма серьезное и достаточное обеспечение против того, чтобы в газетах не появлялось ничего такого, что признавалось бы со стороны правительства неудобным для распространения печатной гласности».

Подвергая критическому разбору статью «Северной почты», доказывая, причем в весьма резких выражениях, непоследовательность, нелогичность ее выводов, «Голос», по-видимому, из тактических соображений в самом начале подчеркнул, что указанная статья не может выражать точку зрения правительства не только потому, что она напечатана в неофициальном отделе, но и по существу ее содержания.⁸³ Между тем в Справке о деятельности Министерства внутренних дел по ведомству Главного управления по делам печати, сохранившейся в фонде П. А. Валуева, в числе мероприятий, направленных на разъяснение закона 13 июня 1867 г., значится и указанная статья.⁸⁴

Уже циркуляр 17 октября 1866 г. установил двойную цензуру изданий городских общественных учреждений: губернских начальников и чиновников цензурного ведомства. Но только после издания закона 13 июня все материалы городских дум стали предъявляться губернской администрации. Ее контроль носил мелочный и придирчивый характер. Разрешив к печати журнал заседания Общей думы от 22 декабря 1867 г., одесский градоначальник потребовал исключить фразы: на 1-й странице: «при теперешнем порядке» и на 2-й странице: «при теперешнем порядке вещей».⁸⁵ В октябре 1867 г. он возвратил одесскому городскому голове 4 доклада думских комиссий, публикуемых обычно в «Известиях Одесского городского общественного управления», с резолюцией о разрешении напечатать их в количестве экземпляров, соответствующем числу гласных. Ссылаясь на ст. 75 «Свода инструкций по С.-Петербургскому общественному управлению», градоначальник потребовал, чтобы доклады, предназначавшиеся для

⁸³ Голос, 1867, 1 (13) сентября.

⁸⁴ ЦГИА СССР, ф. 908, оп. 1, д. 291, л. 41—42. Следует отметить также смысловую близость статьи, помещенной в «Северной почте», и документов, исходящих непосредственно от министра внутренних дел (см.: Рапорт министра внутренних дел в Правительствующий сенат, 22 августа 1866 г. — там же, ф. 776, оп. 3, д. 245, л. 6—7; Письмо министра внутренних дел московскому генерал-губернатору, 10 октября 1866 г. — там же, л. 35—36).

⁸⁵ ООГА, ф. 4, оп. 120, д. 34, л. 70.

гласных, присылались ему на просмотр. В соответствии с примечанием 2-м к данной статье «Свода инструкций», принятой Положением Комитета министров 13 октября 1859 г., доклады думских комиссий могли печататься «не иначе как с разрешения с.-петербургского гражданского губернатора под его личной ответственностью».⁸⁶

Указанная статья утратила свое значение с предоставлением городским думах права издавать периодические органы под ответственность городских голов. Циркуляр 17 октября 1866 г., поставивший издания городских дум под контроль начальников губерний, допускал, однако, печатание «по собственному усмотрению» в случаях, указанных в ст. 75 «Свода инструкций по С.-Петербургскому городскому общественному управлению» и в ст. 112 «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», т. е. исключение как раз и составляли доклады думских комиссий, публикуемые для внутреннего пользования.

В результате конфликта, возникшего между одесским градоначальником и думой, издание «Известий» было прекращено. Уведомляя об этом градоначальника, одесский городской голова кн. Воронцов ставил его также в известность, что так как впредь доклады предназначаются только для гласных, они будут выходить под его личной ответственностью.⁸⁷

Вернемся к издательской деятельности Ростовской думы.

Вплоть до середины 70-х годов «Ведомости Ростовской (на Дону) городской думы» оставались единственной газетой в городе. Однако число подписчиков было крайне незначительным. (В 1868 г. — не более 100). Цензурные строгости и ограниченные рамки программы не позволяли помещать материалы, представлявшие общий интерес, в частности для торговцев и промышленников. Пытаясь ослабить контроль губернской администрации над изданием городского общественного управления, городская дума в 1868 г. обратилась с ходатайством об изменении названия «Ведомости Ростовской (на Дону) городской думы» на «Ростовские ведомости» и подчинении газеты общим цензурным правилам. При этом имелось в виду освобождение ростовских «Ведомостей» на основании Правил 6 апреля 1865 г. от предварительной цензуры. В ходатайстве указывалось, что дума передает издание частному лицу, сохранив за собой право помещать в газете все необходимые материалы по общественному управлению. В программу нового издания предполагалось включить разделы о местных нуждах и потребностях, этнографический, статистический, хроники общественной жизни и городских происшествий. Ходатайство Ростовской городской думы было отклонено.⁸⁸

⁸⁶ Сборник постановлений по С.-Петербургскому общественному управлению, с. 26.

⁸⁷ ООГА, ф. 4, оп. 120, д. 34, л. 1, 6, 16, 20, 22, 28, 35—36.

⁸⁸ Там же, ф. 1, оп. 147, 1868, д. 93, л. 1—2, 5—6.

В 60-е годы правом издания периодических органов воспользовались три городские думы: Петербургская, Одесская и Ростовская-на-Дону. С 1871 г. к изданию своих органов печати приступили также Казанская и Ярославская, с 1877 г. Московская городские думы. В 80-е годы периодические издания начали выпускать городские думы Киева, Кишинева, Томска и Иркутска, причем «Ведомости» Кишиневского и «Известия» Томского городских общественных управлений выходили лишь в течение двух лет.⁸⁹ Таким образом, общее число изданий городских дум, появившихся в течение трех десятилетий и продолжавших выходить до начала 90-х годов, было крайне незначительным. Неблагоприятные цензурные условия были одним из серьезных препятствий, сдерживающих издательскую инициативу городских дум.

Мы попытались проследить общую тенденцию в политике правительства по отношению к изданиям городских учреждений: от бесцензурности к цензуре даже более жесткой, чем для подцензурных изданий, подчиненных одной общей предварительной цензуре. Законодательные меры в этом вопросе были лишь частным проявлением общеполитического курса этих лет, ознаменовавшегося после апрельских событий 1866 г. усилением консервативного направления по всем линиям правительственной политики.

В. С. ДЯКИН

ЧРЕЗВЫЧАЙНО-УКАЗНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В РОССИИ (1906—1914 гг.)

Перед исследователем, обращающимся к вопросам политической истории России XIX—XX вв., и в особенности к вопросам внутренней политики царизма, в качестве одной из важных задач встает изучение законодательства не только по существу тех или иных законодательных актов, но и в смысле рассмотрения механизма выработки этих актов, способов их оформления. Такое рассмотрение важно прежде всего для понимания характера самодержавной власти, изменения ее форм и способов функционирования, путей воздействия заинтересованных лиц и общественных слоев на процесс подготовки решений власти и благодаря этому для определения реальных связей и взаимозависимости бюрократического аппарата и господствующих классов. Уяснение механизма действия законодательного аппарата

⁸⁹ Сведения об изданиях городских дум за 1870—80-е годы взяты нами из кн.: Лисовский Н. М. Библиография русской периодической печати. 1703—1900 гг. Пг., 1915.