

Отечественная история

УДК 93: 005 (470.311) «19»

DOI: 10.18384/2310-676X-2017-3-50-55

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА Д.А. НАУМОВА НА ПОСТУ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ МОСКОВСКОЙ ГУБЕРНСКОЙ ЗЕМСКОЙ УПРАВЫ

Долуев И.Ю.

*Московский государственный областной университет
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, Российская Федерация*

Аннотация. В статье изложен и проанализирован опыт управления крупнейшим исполнительным земским органом – Московской губернской земской управы от начала появления в 1865 г. до 1893 г. Данный период в московском земстве связан с именем Дмитрия Алексеевича Наумова – первого председателя губернской управы, занимавшего этот пост на протяжении почти 30 лет. Большую роль в управлении различными институтами играет кадровая политика, которую, по мнению автора статьи, Д.А. Наумов проводил грамотно и эффективно, что сказалось на результатах работы Московского земства. Не обошел автор и недостатков в управлении этих новых для своего времени местных органов.

Ключевые слова: земство, реформа, кадровая политика, губернская управа, административные меры, управление.

D.A. NAUMOV'S MANAGEMENT POLICY ON THE POST OF THE CHAIRMAN OF THE MOSCOW REGIONAL ZEMSTVO

I. Doluev

*Moscow Region State University
10A, Radio Street, Moscow, 105005, Russian Federation*

Abstract. The article describes and analyzes the experience of the executive management of the largest district in Moscow gubernia Zemstvo from the beginning of its appearance in 1865 up to 1893, the period in the Moscow Zemstvo associated with the name of Dmitry A. Naumov, the first Chairman of the provincial Council, who held the post for nearly 30 years. Important role in the management of various institutions played personnel policy. The author of the article considers D. A. Naumov carried out that policy wisely and effectively, which affected the results of the Moscow Zemstvo's activities. The author also mentioned about the drawbacks in the managing these new local authorities for that time.

Key words: Zemstvo, reform, manpower policy, provincial Council, administrative measures, management.

© Долуев И.Ю., 2017.

Местное самоуправление как часть системы управления в государстве является тем важным звеном в обществе, которое позволяет населению самому принимать решения по ряду различных общественных нужд. Но такая система, возлагающая на местных обывателей все задачи управления без соответствующих прав, не заслуживает названия «самоуправления». «Оно получает свое значение только с той поры, когда местные жители получают действительное влияние на ход дел и хотя бы круг, в котором это влияние обнаруживается, и оставался тесным и ограниченным, но общественная самостоятельность скорее выигрывает от такого стеснения, чем от чрезмерного расширения своей инициативы и усложнения предметов и ведомств» [1, с. 10], – так считал современник Великих реформ Александра II, князь А.И. Васильчиков. Действительно, только со вступления в действие «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. в России действительно можно говорить о начале самоуправления.

Характерным учреждением для системы местного управления в России было земство. «Отсутствие личного элемента и преобладание земского составляет главное явление русской общественной жизни, имевшее роковое влияние на все ее развитие» [1, с. 31].

Выборы в органы местного самоуправления осуществлялись по особым правилам. В соответствии с Положением состав земских гласных первоначально формировался на уездном уровне. Избиратели подразделялись на три курии: уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ.

Кратко характеризуя изменения в самоуправлении, необходимо указать, что «реформой местного самоуправления были созданы два земских выборных органа – управы и собрания» [3, с. 37]. Эти органы имели два уровня – уездный и губернский. Земские собрания играли роль законодательных органов, выборные люди – гласные участвовали в обсуждении, принимали решения, выбирали комиссии по различным вопросам. Земские управы были исполнительными органами, члены которых принимали участие в обсуждении, но основной функцией управ была реализация решений собрания.

Земскую деятельность Д.А. Наумов начал с участия в качестве губернского гласного от города Москвы в первом Московском губернском земском собрании. Как видно из воспоминаний членов Московской губернской управы: «большинству членов собрания Дмитрий Алексеевич был уже хорошо известен, что видно из того, что он был намечен в число лиц, предложенных по запискам на должность секретаря собрания» [2, с. 17]. По количеству голосов Д.А. Наумов избран на должность секретаря собрания 66 голосами против 5. Все журналы собрания велись Дмитрием Алексеевичем с тщательностью и старанием, «составленные Д.А. Наумовым журналы собрания считаются до сих пор образцами журналов, о чем неоднократно заявлялось еще в последние годы» [2, с. 17].

Уже «6 октября 1865 г., в четвертом заседании первого очередного Московского губернского земского собрания Дмитрий Алексеевич был избран большинством 58 голосов против 17-ти на должность председателя Московской

губернской земской управы» [5, с. 10]. С этого времени Д.А. Наумов полностью связывает свою жизнь с делами земства.

На том же собрании были избраны члены управы. В состав Московской губернской земской управы вошли: граф А.В. Бобринский, П.А. Васильчиков, Г.Н. Львов, И.И. Мусин-Пушкин, А.А. Ильин и Н.М. Щепкин. Однако Щепкин в этом же году выбыл из состава управы. В тот же день была сделана памятная фотография первого состава Московской губернской земской управы.

Д.А. Наумов, став председателем Московской губернской земской управы, получал не только время, но и возможность реализовать накопленные знания и опыт в области юридических наук, образования, сельского хозяйства, а также других сфер деятельности.

О том, как Д.А. Наумов понимал первоначальные задачи управы, он изложил в отчете о действиях управы в 1866 г.: «На первых порах особые заботы земских учреждений должны быть обращены на приведение в известность тех денежных средств, которыми земство может располагать, на изыскание источников, из которых земство может извлекать доходы и на возможно разумное, расчетливое и производительное употребление земских денег. Исходя из этой основной мысли и строго следуя поручению губернского земского собрания, губернская управа постоянно старалась об изыскании возможно правильного и равномерного разложения налогов, без обременения одних источников перед другими и о возможном сокращении расходов земства» [5, с. 10].

В соответствии с Положением о введении губернских и уездных земских учреждений 1864 г. управе представлялась возможность нанимать по

договору различных специалистов для исполнения возложенных законодательством функций. От выбора специалиста зависело многое.

Базовой сферой, обеспечивающей успешное управление, Д.А. Наумов считал статистические исследования, получившие в то время большое распространение в западном мире. Как писал в своей статье отечественный статистик с мировым именем А.А. Чупров, цитируя Наполеона Бонапарта: «статистика – это бюджет вещей», таким образом, статистические исследования были признаны важными не только для административного управления, но и для применения на уровне отдельного института.

В очередную сессию Московского губернского земского собрания 1876 г. губернская управа докладывала собранию, что «для производства собственно статистических работ в январе 1876 г. Московской губернской управой был приглашен кандидат прав В.И. Орлов, бывший преподавателем статистики в Александровском военном училище» [5, с. 215]. Само исследование было признано необходимым в первый раз произвести только по Московскому уезду для того, чтобы «на сравнительно небольшом районе выработать те способы и приемы собирания сведений на местах, которые были выработаны Орловым и в первый раз применялись на практике» [5, с. 215].

Работа Московской управы по развитию земской статистики пришла к важному результату в 1878 г. На губерньском собрании этого года в декабрьскую сессию прозвучало предложение Московской губернской управы, касающиеся земской статистики:

– предложить уездным управам за-

вести однообразную форму отчетов для статистических материалов;

- основать при губернской управе постоянное статистическое отделение;
- ежегодно ассигновать на содержание статистического отделения 5500 руб.

В том же собрании 1878 г. гласный А.А. Оленин предложил собранию «выразить благодарность председателю управы Д.А. Наумову за успешный ход статистических работ и за успешный выбор людей, занимающихся этим делом» [4, с. 72]. Предложения управы и предложение Оленина были приняты единогласно собранием.

Положение 1864 г. одной из первых задач земства ставило строительство и содержание дорог. Получив необходимые статистические данные, управа под руководством Д.А. Наумова приступила к работе.

Дорожное дело находилось в ведении специальной комиссии, созданной по предложению Д.А. Наумова. Заведовал дорожным делом член управы Н.Ф. Рихтер. Несмотря на то, что основную часть работы выполняла комиссия и заведующий дорожным делом Н.Ф. Рихтер, Д.А. Наумов часто брал на себя ответственные решения и предложения. Результат этих решений имел большое значение для строительства целой сети дорог в Московской губернии.

Дополнительными функциями земства значились в 7 пункте 2 статьи 1 главы Положения 1864 г.: «Участие, преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах»¹. Народное образование станет одним из са-

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях. СПб., 1864. Л.1.

мых оберегаемых московским земством направлений деятельности.

Д.А. Наумов имел не только опыт в сфере образования, но и испытывал тягу и любовь к этому делу. Это видно из тех предложений по развитию образования в Московской губернии, которые были глубоко продуманными и имели большое практическое значение. Ряд предложений Дмитрия Алексеевича, принятых на собрании, еще раз доказывает его неформальное отношение к народному образованию.

По предложению Д.А. Наумова в Московской губернии земством одной из первых была открыта собственная школа для учителей в селе Поливаново Подольского уезда. В первую очередь вновь открытой школе был необходим опытный и достойный руководитель. Дмитрий Алексеевич приступил к поиску нужного человека на пост директора Поливановской земской учительской школы. «После совещания с лицами, близко стоящими к учебному делу, выбор Д.А. Наумова пал на П.М. Цейдлера, кроме педагогической опытности, отличавшегося высокими душевными качествами» [2, с. 43]. Петру Михайловичу и его коллегам удалось передать тёплое отношение и преданность делу своим ученикам. Выпускники – будущие учителя показывали на экзаменах высокий уровень знаний.

Горячо любимым Д.А. Наумовым и в то же время беспредельно ответственным было попечение о народном здравии. К 1875 г. земством вырабатывается подробный план по устройству санитарно-медицинской части в Московской губернии. Предложение Д.А. Наумова в сессию собрания 1873 г. было выполнено. В это время Московской земской губернской управой были

приглашены «для заведывания санитарно-медицинским делом Е.А. Осипов, для организации санитарного исследования фабрик и заводов, пользовавшийся уже в то время известностью Ф.Ф. Эрисман» [5, с. 32]. Ф.Ф. Эрисман – выдающаяся фигура в медицине. Именно он вместе со своей командой обследуют более 1000 фабрик и заводов, произведут исследования воды и распространят базовые знания по гигиене, которые станут предупреждением многих заболеваний.

Умение Д.А. Наумова подбирать хорошие кадры было отмечено его современниками. Д.Н. Шипов так охарактеризовал прежний состав управы: «Большая часть земских работников, которых я застал на службе Московского земства, а особенно те из них, на которых лежали наиболее ответственные обязанности, по своему образу мыслей и настроению принадлежали к русской интеллигенции, в среде которой с семидесятых годов проявилось и преобладало идейное народническое настроение» [6, с. 25]. Особое уважение и восхищение Д.Н. Шипов проявлял к Д.А. Наумову и членам управы, им приглашенным. Среди них особенно отмечены Д.Н. Шиповым были: основатели земской статистики В.И. Орлов и Н.А. Каблуков, санитарный врач губернии профессор Ф.Ф. Эрисман, земский

врач, основоположник санитарной статистики Е.А. Осипов, заведующий ветеринарным отделом В.Ф. Нагорский, губернский агроном В.Г. Бажаев и др. Особенным качеством, которым обладали вышеуказанные люди, по мнению Д.Н. Шипова, было народолюбие.

Отдельные страницы в воспоминаниях Д.Н. Шипова посвящены взглядам и деятельности Д.А. Наумова. Д.Н. Шипов с большим уважением относился к работе Д.А. Наумова, он также указал на главный принцип организации взаимодействия губернского и уездных земств, существовавший до 1893 г. Смысл этого принципа уже упоминался, он заключался в уважительном отношении к самостоятельности уездных земств.

Управленческая политика Д.А. Наумова предстала перед нами как опыт личного оперативного руководства и подбора высококвалифицированных кадров. Результаты работы Московского земства положительно отмечены современниками, основную массу которых представляли коллеги и российская интеллигенция. Положительный вывод не означает, что не было проблем, он лишь говорит об успехах, которые несомненно мы должны знать, пользоваться опытом предыдущих поколений, не жалеть сил и использовать возможности для всеобщего блага, как делал это Дмитрий Алексеевич Наумов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений [Т. 1]. СПб.: Тип. Г. Мюллера, 1869. 352 с.
2. Д.А. Наумов. Биографический очерк. М.: Издательство Московского губернского земства, 1899. 75 с.
3. Долуев И.Ю. Этапы развития местного самоуправления в России. Проблема инновации реформы 2003 года // Актуальные вопросы гуманитарных наук: материалы VII научно-практической конференции МНО. М.: Спутник+, 2013. С. 36–40.
4. Журналы Московского губернского земского собрания: декабрь 1877 г. М.: Типо-Литография С.В. Гурьянова, 1878. 199 с.

5. Сборник постановлений Московского губернского земского собрания с 1865 по 1897 гг., посвященный памяти Дмитрия Алексеевича Наумова: в 5-ти т. [Т. 1]. М.: Изд-во Московского губернского земства, 1899. 127 с.
6. Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом. М.: Изд-во М. и С. Сабашниковых, 1918. 593 с.

REFERENCES

1. Vasil'chikov A.I. O samoupravlenii: sravnitel'nyi obzor russkikh i inostrannykh zemskikh i obshchestvennykh uchrezhdenii [T. 1]. [On self-government: comparative review of Russian and foreign rural and public agencies [Vol. 1]. St. Petersburg, Tip. G. Myullera, 1869. 352 p.
2. D.A. Naumov. Biograficheskii ocherk [D.A. Naumov. Biographical sketch]. Moscow, Izdatel'stvo Moskovskogo gubernskogo zemstva, 1899. 75 p.
3. Doluev I.Yu. Etapy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii. Problema innovatsii reformy 2003 goda [The stages of local self-government development in Russia. The problem of innovation the 2003 reform]. Aktual'nye voprosy gumanitarnykh nauk: materialy VII nauchno-prakticheskoi konferentsii MNO [Current issues of the Humanities: materials of VII scientific and practical conference INR]. Moscow, Sputnik+, 2013, pp. 36–40.
4. Zhurnaly Moskovskogo gubernskogo zemskogo sobraniya: dekabr' 1877 g. [The magazines of the Moscow gubernia Zemstvo assemblies: Dec 1877.]. Moscow, Tipo-Litografiya S.V. Gur'yanova, 1878. 199 p.
5. Sbornik postanovlenii Moskovskogo gubernskogo zemskogo sobraniya s 1865 po 1897 gg., posvyashchenniy pamyati Dmitriya Alekseevicha Naumova: v 5-ti t. [T.1] [The collection of decrees of the Moscow provincial Zemstvo assembly from 1865 to 1897, dedicated to the memory of Dmitry A. Naumov: in 5 vol. [vol. 1]]. Moscow, Izd-vo Moskovskogo gubernskogo zemstva, 1899. 127 p.
6. Shipov D.N. Vospominaniya i dumy o perezhitom [Memories and thoughts about the experiences]. Moscow, Izd-vo M. i S. Sabashnikovykh, 1918. 593 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Долуев Иван Юрьевич – аспирант кафедры новейшей истории России Московского государственного областного университета; e-mail: ivan_doluev@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ivan Yu. Doluev – the post-graduate student of the department of Newest History of Russia, Moscow State Regional University; e-mail: ivan_doluev@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Долуев И.Ю. Управленческая политика Д.А. Наумова на посту председателя Московской губернской земской управы // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2017. № 3. С. 50–55.
DOI: 10.18384/2310-676X-2017-3-50-55

THE CORRECT REFERENCE TO ARTICLE

I. Doluev. D.A. Naumov's management policy on the post of the chairman of the Moscow Regional Zemstvo. *Bulletin of Moscow Region State University*. Series: History and Politic Sciences, 2017, no 3, pp. 50–55.
DOI: 10.18384/2310-676X-2017-3-50-55