

Отзыв

**официального оппонента, доктора исторических наук,
 доктора юридических наук, профессора Тумановой Анастасия Сергеев-
 на о рукописи диссертации Алексея Иосифовича Чвикалова
 на тему «Учреждения общественного самоуправления (земское и город-
 ское) в губерниях Центрального Черноземья России во второй половине
 XIX – начале XX в.: организационный и социальный аспекты», пред-
 ставленной к защите на соискание ученой степени
 доктора исторических наук по специальности 07.00.02- Отечественная
 история (Воронеж, 2017 г.)**

Диссертационное исследование А.И. Чвикалова посвящено проблеме организационного становления в губерниях Черноземного Центра России учреждений земского и городского самоуправления и накопленного ими опыта решения социальных вопросов. Подобная постановка проблемы предпринята впервые, ее научная актуальность не вызывает сомнений.

Очевидна и актуальность избранной темы в современных политико-правовых условиях, когда государство, как это происходило и в дореволюционной России, пытается переложить отдельные социальные вопросы «местного» значения на плечи негосударственных институтов. Местная реформа, как в современной российской историографии нередко собирательно именуются земская 1864 г. и городская 1870 г. реформы, показала на практике свою эффективность, ввиду чего дореволюционный опыт организации местного общественного самоуправления в целом, и разрешения им социальных вопросов, в частности, представляется актуальным и востребованным сегодня.

Земская и городская реформы роднились концепцией, имели схожую компетенцию и организационную структуру. Ввиду этого исследовательский посып соискателя к объединению в рамках одной работы опыта деятельности учреждений земского и городского самоуправления представляется достаточно логичным.

А.И. Чвикалов успешно показал в своей работе, что организационный и социальный аспекты были тесно переплетены в функционировании органов общественного самоуправления, ввиду чего соединение их воедино представляется обоснованным. Внимание модернизирующегося Российского государства позднеимперского периода к социальной сфере возрастало, а последняя трактовалась как поле деятельности трех акторов: государства, местного общественного самоуправления и частной инициативы. Учреждения местного самоуправления играли здесь одну из ключевых ролей, апеллируя к двум другим соучастникам данной работы, взаимодействуя с ними. К подоб-

ному выводу приходит соискатель на основании привлеченного фактического материала и он видится нам обоснованным.

Рассматривая учреждения земского и городского самоуправлений как в сущности единую структуру, «многофункциональный самоуправленческий организм» (с. 228), А.И. Чвикалов ставит задачу выявить присущую ему организационную культуру. Он исследует вопросы мотивации деятельности земских и городских гласных, а также так называемого земского «третьего элемента», их деловых качеств, политической культуры и пр. (с. 93). Организационная культура деятелей самоуправления с его точки зрения неуклонно возрастила, что является важным показателем успешной деятельности органов самоуправления (с. 173). В исследовании этих социокультурных и недостаточно проясненных в историографии проблемы аспектов функционирования земского и городского самоуправлений нам видится существенное значение рецензируемой работы.

Поскольку земское и городское самоуправления строились в Российской империи по территориальному принципу, а городские и земские органы были ограничены в своей компетенции местными вопросами, региональный опыт функционирования общественного самоуправления является весьма существенным для исследователя. Избранные А.И. Чвикаловым территориальные границы, включающие в себя Воронежскую, Курскую, Тамбовскую и Орловскую губернии, представляются весьма репрезентативными. Это были губернии Европейского Центра России с развитым помещичьим землевладением, представительными дворянскими корпорациями и авторитетными лидерами во главе, влиятельным крестьянским самоуправлением и массой нерешенных социальных вопросов в условиях высокой численности крестьянского населения, малоземелья и пр. Рассматриваемый соискателем регион можно отнести к числу типичных «великорусских» районов Центра России, в которых вводились структуры самоуправления и вырабатывалась культура общественного участия в государственных по своему значению вопросах образования, здравоохранения, социального признания и пр. Выводы рецензируемой работы позволяют уточнить и существенно дополнить существующие в исторической науке представления о результатах деятельности органов местного самоуправления в социальной сфере и их эффективности.

Хронологические рамки рецензируемого исследования составляет весь период существования органов земского и городского самоуправления в Центрально-Черноземном регионе России. Автор ставит перед собой крупную научную задачу показать эволюцию земских и городских учреждений в регионе с точки зрения организационных, финансовых и иных оснований их деятельности, выяснить преобладающие черты и особенности их функцио-

нирования в пореформенный период, на рубеже веков, а также в годы Первой мировой войны. На наш взгляд, хронология рецензируемого исследования чрезмерно велика. Думается, что следовало бы ограничиться периодом второй половины XIX в., более обстоятельно исследовать эволюцию самоуправленческих структур и результативность их социальной деятельности в годы реформ и контрреформ. Время Первой русской революции, отмеченное политизацией органов самоуправления и их участием в российском освободительном движении, и в особенности Первой мировой войны, когда традиционные направления деятельности органов самоуправления вытесняются новыми, порожденными потребностями мобилизации общества на войну и перестройки социальной политики в связи с войной (призрение беженцев, больных и раненых воинов, членов семей военнослужащих и др.), является периодом для самостоятельного изучения.

Поскольку в рецензируемой работе речь идет об эволюции учреждений на протяжении достаточно длительного хронологического периода, то важно определить критерии для изучения. В качестве одного из критериев автор предлагает состояние уровня обеспечения социальных нужд населения органами местного самоуправления в губерниях Центрально-Черноземного района (с. 7). В качестве гипотезы А.И. Чвикалов высказывает суждение о растущем уровне обеспеченности социальных нужд населения рассматриваемого региона органами местного самоуправления в конце XIX – начале XX вв. Данная гипотеза подтверждается на историческом материале.

Рецензируемая работа основывается на современной научной методологии, включающей системный подход и принцип историзма, цивилизационный и сравнительно-исторический методы и пр.

Диссертация А.И. Чвикалова логично структурирована. В первой главе рассмотрены историография и источники исследования. Две последующие главы посвящены характеристике становления земских учреждений и их деятельности в социальной сфере (здравоохранение, социальное призрение). В четвертой и пятой главах работы соискатель рассматривает принципы формирования и деятельности органов городского самоуправления, в особенностях проводимую ими работу в социальной сфере (народное образование, благоустройство и медицина, социальное призрение).

Рецензируемое исследование открывается обстоятельным историографическим обзором (1-я глава). Автор уделяет существенное внимание дореволюционному этапу изучения проблемы. Он показывает, что содержание земской и городской реформ, а также реальные prerogatives новых учреждений активно обсуждались современниками. Преобладающими являлись консервативный и либеральный подходы к реформам самоуправления. Соиска-

тель характеризует вклад в разработку реформ местного самоуправления представителей так называемой государственной (юридической) школы: Б.Н. Чичерина, А.Д. Градовского, А.И. Васильчикова и др., усматривавших их значение в усилении функциональности местного управления, учете региональных черт и особенностей развития (с. 19).

В работе присутствует и менее исследованный сюжет об освещении учреждений самоуправления в дореволюционной публицистике. Он представляет существенный интерес. Анализируются статьи о местном самоуправлении, опубликованные в журналах «Вестник Европы» и «Русская мысль», в специализированном издании «Земское дело». Их авторами были Д.И. Шаховской, С.Ю. Скалон, С. Игумнов и др. Рассмотрены также подходы известных специалистов в области самоуправления Б.Б. Веселовского и А.О. Немировского, ставшие классикой для российской истории самоуправления. Подводя итог анализу дореволюционной историографии, А.И. Чвикалов приходит к обоснованному выводу, что дореволюционные исследователи определили генеральные направления изучения местного самоуправления, которые развивались далее (с. 54). По мнению соискателя, дореволюционные авторы уделяли излишнее внимание взаимодействию учреждений самоуправления с органами государственной власти и оставляли в тени конструктивную деятельность новых учреждений в социальной сфере. Это обстоятельно объяснимо, поскольку в условиях становления учреждений самоуправления принципы их взаимодействия с коронной властью закономерно привлекали первостепенное внимание.

Сильным местом рецензируемой работы является подробный анализ региональных исследований местного самоуправления в постсоветский период. Автор собрал воедино и проанализировал обширный пласт работ, посвященных земскому и городскому самоуправлению в губерниях Центрального Черноземья, положению дворянского и крестьянского сословий. Как справедливо утверждает А.И. Чвикалов, региональные исследования последних лет, содержащие богатый материал о социальном составе учреждений, масштабах их деятельности в социальной сфере и пр., позволяют преодолеть преобладавший ранее подход, акцентировавший внимание на организационно-правовой стороне функционирования учреждений местного самоуправления и их взаимодействия с администрацией. Подводя итоги историографическому анализу, соискатель справедливо указывает на существующие лакуны, в частности, на фактическое отсутствие работ об управлении уездными городами (с. 82).

Обстоятельно анализируя региональные работы, А.И. Чвикалов недостаточно охарактеризовал, на наш взгляд, значение фундаментальной коллек-

тивной монографии «Земское самоуправление в России, 1864-1918» (М., 2005), подготовленной известными специалистами, в т.ч. работающими в ИРИ РАН. В книге содержатся разделы о земской медицине, об усилиях земских учреждений по развитию народного образования, имеется материал по Воронежской, Тамбовской, Курской и Орловской губерниям. Очевидно, что данное издание было вехой в исследовании земского самоуправления в России, к тому же оно рассматривает его на всем протяжении существования.

Рецензируемое исследование основывается на весьма репрезентативной источниковой базе. Обширная архивная составляющая работы А.И. Чвикалова составляет ее бесспорное достоинство. Работа над диссертацией осуществлялась автором в двух федеральных и пяти областных архивохранилищах РФ. Им привлечены документы Российского государственного исторического архива и Государственного архива Российской Федерации, государственных архивов Воронежской, Курской, Тамбовской и Орловской областей. В РГИА ключевыми фондами для исследователя закономерно явились фонды Хозяйственного департамента МВД и Главного управления по делам местного хозяйства. В ГА РФ соискателем анализировались документы фондов III отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии и Департамента полиции МВД, содержащие разнообразные сведения как об общественных настроениях, так и о разнообразных инициативах органов местного самоуправления.

Основная часть источников рецензируемого исследования собрана автором в местных архивохранилищах. Очевидно, что это была наиболее сложная и трудоемкая работа. При этом, как нам видится, соискатель провел ее чрезвычайно основательно. Диссертация основывается на фондах губернских и уездных земских управ, городских дум и управ, канцелярий и правлений губернатора, а также отдельных благотворительных учреждений и организаций. Автором проведена обстоятельная работа с опубликованными документами, включающими в себя нормативные акты, документы делопроизводства государственных учреждений и органов самоуправления, материалы статистики, периодической печати, источники личного происхождения. Очевидным достоинством рецензируемой работы является широкое использование статистических изданий, представленных общеимперскими, а также губернскими справочниками, характеризующими развитие городов и губерний Российской империи в изучаемый период.

Источниковедческий раздел работы написан качественно. Автор характеризует разнообразные виды источников, вводимые в оборот, их полноту и возможности использования для изучения учреждений местного самоуправления. Недостатком источникового раздела нам видится отсутствие в нем

воспоминаний губернаторов: тамбовского Н.П. Муратова, подробно описывавшего свой опыт взаимоотношений с тамбовским и курским дворянством, местной общественностью, орловского А.Н. Трубникова; информативными являются воспоминания И.Ф. Кошко, служившего пензенским губернатором.

Во второй главе работы – «Становление и организационная деятельность земской структуры самоуправления Центрального Черноземья» – соискуситель показывает, что в организационно-структурном и функциональном отношениях земские учреждения во второй половине XIX – начале XX вв. активно развивались. Они оперативно откликались на вызовы времени, разрешали все большее число вопросов. Увеличение объема работы порождало расширение структуры земских учреждений (с. 116). С опорой на статистику Чвикалов показывает, что поначалу в губернских земских управах преобладали отделы, ведавшие секретарской и бухгалтерской работой, однако к концу XIX в. структура органов существенно усложнялась, учреждались отделы, ведавшие дорожным строительством, ветеринарным делом, экономикой, народным образованием, статистическими работами, издательским делом и пр.

Обоснованием значимости избранной проблемы служит и приведенная А.И. Чвикаловым статистика. Так, он указывает, что 80% вопросов, решаемых Тамбовской губернской управой, относилось к социокультурной сфере (с. 130).

Диссертант указывает, что по мере расширения деятельности учреждений совершенствовалась их организационная культура и расширялись горизонтальные связи. Он воссоздает демократичную атмосферу деятельности земских собраний, публичное обсуждение гласными насущных вопросов. В то же время отмечает и присутствующую здесь формализацию, выражавшуюся в выработке гласными правил проведения заседаний, стенографической их записи, системе штрафов за непосещение собраний, опоздания и пр. Как показывает автор работы, земства балансировали между демократическими процедурами принятия решений и стремлением к детальной регламентации процедуры рассмотрения вопросов и усложнению компетенции, рационализации структуры.

Чвикалов создает собирательный портрет деятеля земского самоуправления второй половины XIX в., наделяя его высоким уровнем образования, как правило, классического университетского, гуманитарного или естественного, деловыми качествами, хорошим знанием местных дел и личным неравнодушием к ним. По подсчетам диссертанта 80% земцев имели опыт общественной деятельности (с. 156). По мере расширения сферы деятельности земских учреждений за счет изучения условий экономической жизни кресть-

ян и участия в развитии агротехники в земской элите обоснованно возрастает число лиц, имевших техническое и аграрное образование. В качестве идеального земца диссертант приводит гласного Моршанского уездного земского собрания Тамбовской губернии Н.Н. Чолокаева, служившего губернским предводителем дворянства и радевшего за интересы крестьян и общественные дела.

Соискатель отмечает увеличение роли в земских учреждениях на рубеже веков так называемого «третьего элемента». На материалах губерний Центрального Черноземья создается социальный портрет таких групп земских работников, как земские врачи и учителя, являвшиеся скромными тружениками и исповедовавшие теорию «малых дел» (с. 160-170). В Воронежской губернии таковыми были врачи А.И. Шингарев, К.Г. Хрущев, В.И. Колюбакин, статистик Ф.А. Щербина, в Курской – В.И. Долженков (с. 265-66).

Воссоздавая собирательный образ земского деятеля и характеризуя его этос, особенностями которого были приверженность духу прогресса и нацеленность на общественные дела, А.И. Чвикалов справедливо признает его важным условием эффективности действий органов земского самоуправления в социальной сфере.

В то же время соискатель и идеализирует институты самоуправления. Так, характеризуя выборы в органы земского самоуправления, он утверждает, что соблюдение демократических процедур давало возможность выбирать кандидатов наиболее достойных и знающих, а личные связи и симпатии существенной роли не играли (с. 151). Однако с началом Первой русской революции в Курском губернском земском собрании стали задавать тон правые деятели В.Ф. Доррер, Н.Е. Марков и др., устроившие гонения на демократически настроенный «третий элемент». С началом Первой мировой войны земское собрание Курской губернии единственное не присоединилось к Всероссийскому земскому союзу, основополагающей задачей которого было оказание социальной помощи.

Важным слагаемым улучшения деятельности учреждений земского самоуправления соискатель справедливо считает укрепление финансово-бюджетной стороны их деятельности (п. 2.2). Земские учреждения Центрально-Черноземных губерний, по его словам, являлись крепким «середняком», уступавшим по финансовым возможностям учреждениям Московской и Тульской губерний, однако опережавшим земские органы Олонецкой губернии (с. 176). Основным источником земских доходов являлся сбор налогов с земель и иных недвижимых имуществ. Диссертант характеризует меры, предпринятые земскими учреждениями по выявлению объектов налогообложения, учету земельных угодий (частновладельческих и государственных),

позволивших увеличить количество облагаемой земли и повысить доходность. Отмечена роль земцев Центрального Черноземья в разработке научного подхода к оценке недвижимого имущества (роль воронежского земца Ф.А. Щербины и др.), что позволило создать прогрессивную земскую систему налогообложения. Стремление земств ЦЧР к уменьшению налогов с малообеспеченным граждан явились проявлением тенденции к установлению социальной справедливости.

Одной из ключевых в диссертации является третья глава, в которой дан анализ социальной деятельности земских учреждений Центрально-Черноземного региона. Она содержит богатейший источниковый материал. Диссертант справедливо указывает на здравоохранение как на приоритетную деятельность земства, а также на стремление земских медиков к сочетанию лечебной и санитарно-профилактической работы в силу высокого уровня заболеваемости крестьян, растущей миграции их в города после отмены крепостного права. Рассмотрены конструктивные усилия земских органов по созданию санитарных советов, улучшению водоснабжения, строительству больниц в селе, подбору персонала врачей, превращению медицинских услуг населению в доступную сферу. Залогом успеха медицинских мероприятий земства являлись, по мнению соискателя, такие принципы его деятельности, как гласность и опора на общественное начало (с. 240).

Успехи земской медицины соискатель закономерно связывает с наращивавшимися земцами контактами с добровольными обществами. Интересны приводимые автором факты, что нормы типовой земской больницы были разработаны при посредничестве Русского общества охранения народного здравия (с. 244), наложены были контакты земских врачей Тамбовской губернии с Обществом Красного Креста в вопросах лечения раненых и больных воинов (с. 260), существовала координация усилий земских учреждений с учрежденным в 1904 г. Союзом борьбы с детской смертностью в России (с. 294). Отдельной страницей подобного рода взаимодействия являлась организация яслей-приютов при участии благотворительных обществ (с. 300). Этот фактологический ряд согласования действий земских учреждений и общественных организаций, являвшихся структурными элементами формировавшегося в дореволюционной России гражданского общества, видимо, следовало бы дополнить фактом активного участия земских врачей в общественных съездах, организуемых Обществом русских врачей в память Н.И. Пирогова. Врачебные съезды внесли заметный вклад в совершенствование земской медицинской организации и развитие санитарно-эпидемической работы.

Призрение детей-сирот (п. 3.2) составляло отдельную сферу социальной работы земских учреждений. А.И. Чвикалов показал, что земские учрежде-

ния Центрально-Черноземной России в числе первых апробировали технологию признания детей-сирот, включавшую их пребывание в земских детских приютах, воспитательных домах, обучение и устройство на службу. Находясь в постоянном контакте с местным населением, земства сумели организовать передачу сирот в приемные крестьянские семьи. Эффективными были действия земских учреждений по организации яслей-приютов для социальной помощи многодетным семьям, признанию обедневших слоев населения, преодолению нищенства. В целом ряде областей они работали совместно с общественными организациями – благотворительными обществами. А.И. Чвикаловым характеризуется деятельность земств по поддержке беженцев, членов семей военнослужащих в годы Первой мировой войны.

Неясна причина, по которой А.И. Чвикалов не коснулся вопроса участия земских учреждений Черноземного Центра России в попечении о народном образовании. Губернские и уездные земские учреждения, как известно, добились существенных успехов в образовательной сфере: строили и содержали школы, оплачивали труд и образование учителей.

Рецензируемая работа на конкретном материале губерний Черноземного Центра России уточняет и конкретизирует существующие в исторической литературе суждения о составе, функциях, содержании и результатах деятельности в социальной сфере органов городского самоуправления (главы 4 и 5). Во-первых, в диссертации на основании источникового материала по рассматриваемому региону подтверждаются выводы о преобладании в постформенной России в городских думах средних провинциальных городов представителей купеческого и мещанского сословий; диссертант указывает, что в думах губернских городов превалировали купцы, а в уездных - мещане (с. 384, 388). Во-вторых, обосновано утверждение об аполитичности членов городских самоуправлений, их консерватизме и нацеленности на решение конкретных практических вопросов городской жизни (с. 407).

Существенными представляются выводы А.И. Чвикалова о позитивных организационных переменах в структурах городского самоуправления городов Черноземного Центра России. Он указывает, что по мере развития учреждений повышалась политическая культура и компетентность гласных, формировалась плеяда выдающихся и профессиональных городских голов, складывался опыт освещения городских вопросов в независимой печати, выражения пожеланий общественников к городским учреждениям и др. (с. 420-430). Недостаточная опытность городских гласных, имевшая место поначалу, побуждала их к налаживанию контактов с местной администрацией. Информативный характер носят таблицы, размещенные в тексте главы. В них содер-

жатся сведения о главах самоуправлений губернских городов Центрального Черноземья, их социальном составе и пр.

Интерес представляют приведенные А.И. Чвикаловым данные (глава 5) о противоборстве концепций социальной политики в городских учреждениях. Представители купеческого сословия в управах отдавали предпочтение бездефицитному бюджету в ущерб социальным программам, тогда как гласные из числа разночинных интеллигентов и дворян настаивали на первостепенности социальных вопросов.

Соискатель указывает, что в решении целого ряда социальных вопросов органы городского самоуправления считали нужным опираться на систему добровольных обществ, действовавших в регионе, выступая с ними сообща. Так, помочь нуждающимся учащимся органы самоуправления оказывали посредством системы общества взаимопомощи учащимся; им выделялись денежные средства, предоставлялись помещения, члены управ участвовали в их акциях и пр. (с. 517-522).

Между тем в работе содержатся лишь отдельные упоминания о таком резонансном институте социальной помощи, образованном в середине 1890-х гг. при учреждениях городского самоуправления, как городские участковые попечительства о бедных. Основывавшиеся на идеях децентрализации и индивидуализации помощи, они призваны были призревать неимущих внутри городских районов. Попечительства существовали в Москве, Саратове, Пензе, Туле и иных городах, по нашим данным также и в Тамбове, однако об их деятельности в городах Центрального Черноземья в работе не упомянуто.

А.И. Чвикалов обоснованно именует учреждения городского самоуправления институтами гражданского общества, приводя многообразные факты их общеполезной деятельности, основанной на гласности и публичности принятия решений. Однако вывод соискателя, что городские думы оказали более весомое влияние на формирование гражданского общества в Российской империи, нежели земские собрания (с. 613), кажется нам дискуссионным. Действительно, процент образованных людей в городах был заметно выше, чем в сельской местности, и темп жизни городов был активнее. В то же время земские учреждения обладали более выраженной гражданской позицией. Именно земские деятели в числе первых поставили в повестку дня вопросы осуществления конституционной реформы, учреждения представительных органов власти, дарования политических и гражданских свобод. Тем самым они выступали за формирование правовых оснований для развития гражданского общества, без которых оно не могло успешно развиваться.

Автореферат диссертации А.И. Чвикалова воспроизводит содержание работы и отвечает предъявляемым требованиям. Положения и выводы дис-

сертации известны научному сообществу. Они представлены на научных конференциях разного уровня, вошли в тексты трех научных монографий и 53 научных статей (в том числе 15 статей в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ).

Содержащиеся в отзыве замечания не влияют на общую положительную оценку проведенного исследования. Работа является оригинальной, новаторской и результативной, основывающейся на богатом источниковом материале. Она вносит существенный вклад в такие актуальные области исторического знания, как история местного самоуправления, гражданского общества, социальной работы в позднеимперской России. Диссертация Алексея Иосифовича Чвикалова «Учреждения общественного самоуправления (земское и городское) в губерниях Центрального Черноземья России во второй половине XIX – начале XX в.: организационный и социальный аспекты» представляет собой завершенное в рамках поставленных задач и самостоятельное исследование, соответствует требованиям, предъявляемым Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации к докторским диссертациям, а ее автор заслуживает присуждения ему искомой ученой степени доктора исторических наук по специальности 07.00.02 – «отечественная история».

Официальный оппонент:

доктор исторических наук

(специальность 07.00.02 – «отечественная история»),

доктор юридических наук, профессор,

профессор кафедры теории и истории права

ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Туманова Анастасия Сергеевна

07 марта 2018 г.

Рабочий адрес: 109028, г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., д. 3,

Тел.: +7(495) 7729590 (22310)

e-mail: anastasiya13@mail.ru

Подпись заверяю

