



УДК 352/354 (470+571) «18/19»

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ: МЕХАНИЗМЫ ВЛАСТИ И ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Г. И. СТАРЧЕНКО*Белгородский государственный
университет**e-mail: Starchenko@bsu.edu.ru*

Рецензируемое издание позволяет представить целостную картину исследовательской работы отечественных и зарубежных историков, занятых изучением системы местного управления Российской империи XIX – начала XX веков и выявлением региональных особенностей взаимодействия органов государственной власти и общественного управления.

Ключевые слова: местное управление, губернская администрация, общественное управление и самоуправление, обратная связь, региональная специфика управления.

Местное управление в пореформенной России: механизмы власти и их эффективность. Сводные материалы заочной дискуссии. – Екатеринбург-Ижевск: Ижевск. республ. типогр., 2010. – 496 с.

С уверенностью можно сказать, что интерес к настоящей публикации проявят историки, политологи, социологи, культурологи, правоведы, специалисты в области государственного и муниципального управления, других отраслей науки, как отечественные исследователи, так и специалисты из ближнего и дальнего зарубежья. В каждом регионе современной России разработкой тематики заявленной организаторами дискуссии занято значительное число ученых среди преподавателей высших учебных заведений, для которых, в первую очередь, базой исследовательской работы в постсоветский период стали государственные архивы субъектов Российской Федерации. Стоит лишь сожалеть, что тираж коллективного труда столь незначительный, и книга изначально попадает в разряд малодоступных. Организаторам заочной дискуссии, ее модератору проф. С. В. Любичанковскому удалось заметно продвинуться в направлении объединения отечественных и зарубежных ученых, профессионально занятых исследованиями российской системы местного управления имперского периода. Бесспорно также, самим фактом выхода в свет рецензируемой нами публикации сделать заявку на появление в одном из регионов современной России центра «изучения эффективности местного управления как научного направления».

Материалы дискуссии, к организации которой приступили еще в 2008 г. являются ярким подтверждением той реальности, сложившейся в постсоветский период в профессиональном сообществе и наступившим (наконец-то) переломом в обсуждении ключевых, базовых научных понятий современной исторической науки. Проблема терминологии как первоочередная задача и наиболее актуальная в области теории и методологии истории была отмечена на Пятом всероссийском совещании деканов и заведующих кафедрами исторических факультетов вузов Российской Федерации в 2009 г., проведенном в ИВИ РАН. В ходе настоящей заочной дискуссии, размещенной в Интернете в 2009 г. на портале Удмуртского института истории, языка, литературы Уральского отделения РАН (Ижевск), произошло сближение позиций отечественных и зарубежных историков по целому ряду ключевых понятий современной исторической науки. Организаторы предложили ученым обсудить не только актуальные проблемы в изучении истории местного управления, но также рассмотреть, в первую очередь, понятия по заявленной тематике такие как: «местное управление», «местное самоуправление», «губернское управление», «губернская администрация», «личный стиль» управления, каналы «обратной связи», ряд других.

Изданные по результатам обсуждений материалы демонстрируют плюрализм мнений, суждений, точек зрения историков по многим запланированным организаторами



том вопросам дискуссии. Но, в большей степени, они являются ярким подтверждением стремлений в достижении консенсуса при обсуждении понятийного аппарата общей проблематики исследований. Обмен имеющимися у каждого из участников дискуссии авторскими наработками в изучении актуальных проблем истории российской государственности имперского периода показал, что никто особенно не возражал и согласны практически все, с тем, что понятие «местное самоуправление» отсутствовало в Основных Законах Российской Империи. Законодательство содержит нормы, правила, формирования механизмов системы местного общественного управления. Убедительно в авторских материалах дискуссии показана традиция, которая зародилась в научной литературе в середине XIX столетия, называть «местным самоуправлением» учреждения власти, отнесенные российским законодательством к органам местного общественного управления. Эта традиция существует в настоящее время, что нашло свое яркое подтверждение и на многих страницах рецензируемой публикации.

Трудно не согласиться с теми участниками дискуссии, которые справедливо утверждают, что местное управление – это «сложно организованная система» государственного управления, как в дореформенный, так и пореформенный периоды. Большинство из них предложило включать в систему местного управления все региональные управленческие структуры. Ядром этой системы, бесспорно, являлись государственные органы власти губернского, уездного, участкового уровня, как целые учреждения, так и отдельные должностные лица. Они формировались из лиц, состоявших на государственной службе, по принципу назначения на должность, в соответствии с расписанием штатов, утверждались в должностях коронной властью в лице императора, министра, губернатора. Формирование региональных управленческих структур шло не только по линии МВД – хотя именно эти структуры в системе местного управления были наиболее развиты, но и по линии других министерств и ведомств.

Составной частью системы местного управления Российской Империи признано считать и законодательно оформленную систему местного общественного управления. Сюда входили городские органы власти (с более длительной историей, не только пореформенного, но дореформенного периода), губернские и уездные земские учреждения, созданные в Европейской части России в 1864г., и вводимые в неземских губерниях вплоть до первой мировой войны. К системе местного общественного управления Российской Империи законодательством отнесены и органы сословно-корпоративного управления – начиная с дворянских собраний, и заканчивая органами сельского (крестьянского) общественного управления и мещанского (городского) общественного управления. В основе управленческих структур местного общественного управления губерний было выборное управление, формирование которого начиналось на более низких уровнях управления, на основе сословного и всесословного принципов организации власти, заложенных в нормативно-правовых актах.

Трудно согласиться с утверждением тех участников дискуссии (оказавшихся в меньшинстве), кто считает, что система местного общественного управления (в их понимании местного самоуправления) является «самостоятельной» и она «параллельна» государственной, коронной власти на местах. Любой институт власти, даже если правовые нормы и правила его формирования отличаются друг от друга, создавался верховной властью Российской Империи, был связан с ней. Искать эти линии связи задача исследователей, для которых наступили благоприятные времена для прочтения не только общепринятых в исследованиях законов, характеристика которых нередко «кочует» из одной публикации в другую. Назрела необходимость переключить внимание и приступить к комплексному изучению многотомных изданий правительственных распоряжений, постановлений и распоряжений губернаторов, постановлений местных органов общественного управления.



Закономерно, что по результатам дискуссии было признано в качестве первоочередной задачи «изучение правовой основы функционирования органа (ов) местного управления» и принято решение на этой основе проводить ретроспективный анализ системы местного управления. Поскольку российское законодательство имперского периода претерпевало изменения в дореформенный и пореформенный периоды, то выход исследований за хронологические рамки XIX в. является объективной закономерностью. Этот подход продемонстрировали многие участники дискуссии. Значительное место в изданных материалах отведено характеристике нормативно-правовых актов российского законодательства конца XIX - начала XX вв. В рамках проведенной дискуссии этот хронологический этап организаторами охарактеризован как позднеимперский период или эпоха консервативной модернизации. Но все же материалы дискуссии свидетельствуют о том, что слабым местом остается в исследованиях разработка российского законодательства в области местного управления на этапе эволюции системы государственного управления в 1906-1917 гг.

Организаторы изначально поставили задачу провести «мозговой штурм» «сложной и комплексной междисциплинарной научной проблемы» эффективности местного управления и детально рассмотреть управленческую специфику с опорой на региональный материал. В авторских материалах участников каждый стремился показать управленческую специфику того или иного региона «ядра» и периферии Российской Империи второй половины XIX - начала XX в. В процессе дискуссии обсуждалась также терминология такой отрасли современной российской исторической науки как региональная история. Такие понятия как «макро-регион», «регион» и др. Удалось поставить и лишь отчасти обсудить проблемы формирования конфигурации регионов в разные исторические эпохи, проблематику регион – «территориальный монолит», результат «конструирования политическими элитами» и место в этом процессе интеллектуальной элиты, в том числе научной в образовательных учреждениях; привлечь внимание к экспериментам создания макро-регионов на границах современной России и сопредельных государств, и признать, что они заслуживают специального изучения.

Авторские материалы настоящей публикации отчетливо демонстрируют ярко выраженную тенденцию исследований современных отечественных историков ограничения территориальных рамок существовавшими в Российской империи административно – территориальными единицами, как правило, одной или несколькими смежными губерниями. Японский историк Мацузато Кимитака (Саппоро) ситуацию в изучении макро-регионов в исторических исследованиях последнего десятилетия и научную обстановку, в частности в изучении Волжско-Уральского региона охарактеризовал как «процветающую» и назвал этот макро-регион «официально признанным» и «хорошо изученным». Стоит заметить, что в заявке организаторов дискуссии тоже самое «историко-географическое пространство на стыке европейской и азиатской части России», но обозначено как Урало-Поволжский регион (С.В. Любичанковский, Оренбург), их также поддержали другие исследователи (И.К. Загидуллин, Казань; Л.Е. Горизонтов, Москва). Иначе обстоят дела в изучении других макро-регионов, даже соседствующего с Урало-Поволжским Урало-Каспийского региона или Оренбургского края, «Великого Оренбурга», которому Мацузато Кимитака и уделил пристальное внимание как малоизученному региону Российской Империи. В том этом же направлении (может не столь аргументировано, как представитель зарубежной школы славистики) следуют в исследованиях и отечественные историки (А.В. Ремнев, Омск; Н.Л. Семенова, Стерлитамак и др.)

Зафиксировав результаты достижений исторической науки в направлении четкого определения объекта исследования и изучения проблем эффективности функционирования системы местного управления, организаторами и участниками дискуссии были определены направления комплексных исследований, обозначены имеющиеся лакуны в тематике исследований и источниковедческие перспективы работы исследователей. Выделены



как перспективные следующие темы разработок: в области кадрового потенциала органов местного управления, состояния органов власти на местах по материалам контролирующих органов, проблемы качества функционирования, проекты реформирования местного управления имперской России и ряд др.

Участникам дискуссии удалось достичь согласия в том, что на эффективность и результативность управления на местах значительное влияние оказывал не только стиль управления, но качество управленческого персонала. Подавляющая часть ученых сконцентрировала свое внимание на характеристиках социокультурного облика чиновничества в госструктурах на местах и незначительное место было отведено служащим на выборных должностях в системе местного общественного управления. Хотя сами участники в ходе дискуссии признали, что в пореформенный период именно служба на выборных должностях стала более привлекательной у образованной части российского провинциального общества.

Безусловно, что традиционные методы работы ограничивают потенциал историка-исследователя и не позволяют выйти на уровень обобщения в изучении социокультурного облика служащих в структурах власти на местах. Создание информационных систем с банками данных о чиновниках, служивших в региональных органах власти, земским и городским деятелям, прочим персоналиям лабораториями исторической информатики на исторических факультетах университетов (упоминание о создании электронной базы «Гласные» в материалах Н.Г.Поврозник (Пермь) действительно позволит и объединить разрозненную информацию, и выйти на более высокий уровень анализа и получения обобщающих результатов при изучении корпоративной организации и профессионализации служащих в органах местного управления Российской Империи.

По опубликованным сводным материалам дискуссии стоит полагать, что далеко незавершенным остается и обсуждение комбинаций методологических подходов и методов в современных междисциплинарных исследованиях. Организаторам столь успешно, а главное продуктивно проведенной дискуссии стоит лишь пожелать не прервать начавшийся разговор с участниками. В рамках признанных ими самими перспективных тематик исследований обсуждение могло бы и продолжиться. Своим опытом теоретического осмысления и разработки, но уже по новым проблемам изучения эффективности местного управления могли поделиться новые авторы, которые таким образом узнали бы и формировании научного направления и результатах деятельности регионального Центра изучения.

LOCAL GOVERNMENT IN POST-REFORM RUSSIA: MECHANISMS OF POWER AND THEIR EFFICIENCY

G. I. STARCHENKO

Belgorod State University

e-mail: Starchenko@bsu.edu.ru

The reviewed work allows to get a complex picture of the contemporary Russian and foreign research of historians who study the system of local government of the Russian Empire of XIX – early XX century and reveal regional peculiarities of interaction between the state authorities and public governance.

Key words: local government, province administration, public governance, feedback, regional peculiarity of governance.