

**МЕСТО ГУБЕРНАТОРСКОЙ КАНЦЕЛЯРИИ
В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ПОРЕФОРМЕННОЙ ГУБЕРНИЕЙ:
МЕХАНИЗМЫ ВЛАСТИ И ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ
(ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ПРОГРАММА)**

© 2009 С.В. Любичанковский

Оренбургский государственный педагогический университет

Поступила в редакцию 26.06.2009

В статье обоснована научная необходимость и предложена исследовательская программа изучения механизмов власти, реализуемых пореформенным губернатором с помощью своего личного секретариата – губернаторской канцелярии. Сделан вывод о том, что такое исследование является необходимым элементом в создании интегральной картины развития местного управления пореформенной России.

Ключевые слова: губернатор, канцелярия губернатора, механизмы власти, эффективность

Начиная с XVIII века, центральной фигурой местного управления являлся губернатор. За два века существования данной должности у рядовых обывателей выработалось стойкое убеждение в практически ничем не ограниченных возможностях человека на посту ближайшего императорского представителя в регионе. Эта иллюзия массового сознания в определенной степени поддерживалась законодателем, который в 1837 году прямо определил губернатора как “начальника и хозяина губернии”. Понятно, что подобная постановка вопроса не могла устроить научное сообщество, поскольку не решала проблему практических возможностей губернатора в реализации предоставленной ему компетенции. Анализ отечественной и зарубежной научной литературы по истории местного управления пореформенной России (С.А. Корф, В.М. Гессен, С.К. Гогель, И.М. Страховский, Н.П. Ерошкин, П.Н. Зырянов, П.А. Зайончковский, М.М. Шумилов, В.С. Дякин, А.В. Ремнев, П.Н. Матханова, Л.Е. Лаптева, Л.М. Лысенко, J. Armstrong, S. Sternheimer, R. Robbins-jr., W. Mosse, G. Yanev, N. Weissman и др.) позволяет сделать вывод о том, что в ней имеют место противоположные авторские суждения и оценки, связанные с пониманием механизмов осуществления губернатором своей власти в пореформенный период, то есть способов принятия и реализации его решений.

Начиная с 2001 года нами разрабатывается и апробируется структурно-функциональный подход к истории местного управления Российской империи¹, который позволил рассматривать губернаторскую власть как целостную систему

учреждений управления, в которой каждый элемент структуры имел определенное функциональное назначение. Последующий анализ был сосредоточен на тех механизмах власти губернатора, которые реализовывались им посредством подчиненных органов управления (на уральском материале позднеимперского периода).

Однако наряду с указанными механизмами власти существовали механизмы и совершенно иного типа – те, которые реализовывались губернатором непосредственно, то есть не через губернские органы власти, а с помощью личного секретариата – губернаторской канцелярии. Это учреждение в исследуемый период являлось организационным выражением функционирования личного секретариата (аппарата) “начальника губернии”. Исследовательское внимание к канцелярии губернатора обусловлено тем, что именно в его работе находили наиболее репрезентативное и открытое выражение те механизмы власти, которые реализовывались губернатором не через губернские коллегии, а непосредственно. В этом состоит уникальность канцелярии губернатора как феномена российской имперской государственности. Данный феномен нуждается в специальном изучении.

В настоящее время специальных исторических исследований, в которых бы решалась поставленная проблема, не существует. Однако наука в своем развитии вплотную подошла к ее разработке. Произошло это в рамках сразу нескольких смежных научных направлений – истории государственных учреждений, истории чиновничества, социальной истории и т.н. “новой истории Российской империи”.

В рамках истории государственных учреждений были проведены исследования высших органов административно-территориального уп-

*Любичанковский Сергей Валентинович, доктор исторических наук, профессор кафедры истории России.
E-mail: slubich@yandex.ru*

правления отдельных губерний в пореформенный период (К.Ш. Ахтямов, О.Н. Богатырева, Г.В. Гарбуз, А.В. Голубев, А.А. Грачев, В.А. Кононов, А.С. Минаков, А.В. Орлов, Г.В. Павлова, С.А. Трушков, Р.И. Хафизова и др.). Во всех них без исключения реализован подход, в соответствии с которым деятельность канцелярии губернатора, губернского правления и ряда других губернских коллегий рассматриваются как совокупный механизм управления губернатором подконтрольной ему территории. Такой подход корректен, однако он в принципе не позволяет провести спецификацию механизмов власти пореформенного губернатора в зависимости от конкретного органа-инструмента реализации принятых решений, а следовательно, не дает возможность оценить и эффективность тех или иных отдельных механизмов управления. Это и является ближайшей задачей данного научного направления. В соответствии с тем всеобщим законом развития науки, который А.Я. Аврех назвал переходом от исследования на макроуровне к изучению на микроуровне², аппарат регионального управления сегодня необходимо рассматривать уже не как монолит, а как многоэлементную систему со своими внутренними противоречиями, и изучать по частям. Одним из таких ключевых элементов губернского управления как раз и являлся личный секретариат губернатора, оформленный в исследуемый период в т.н. “канцелярию”.

В рамках истории чиновничества еще П.А. Зайончковским был сформулирован социокультурный подход, согласно которому “наряду с расстановкой общественных сил, определенной политической системой” на внутреннюю политику страны “оказывают немалое влияние и люди, стоящие во главе администрации”³. Прделана огромная работа, которая позволяет оценить совокупный социокультурный облик губернских и уездных служащих в отдельных губерниях (П.А. Зайончковский, П.Н. Зырянов, Л.М. Лысенко, Н.П. Матханова, Т.В. Козельчук, Д. Армстронг, С. Стернхеймер, Р. Роббинс и др.). Следующим важнейшим шагом в развитии данного научного направления закономерно является дифференциация полученных данных и сравнительный анализ социокультурного облика должностных лиц различных губернских учреждений. Таким образом, на “повестке дня” находится анализ социокультурного облика сотрудников личного секретариата пореформенного губернатора.

В рамках социальной истории Б.Н. Мироновым был сделан вывод о том, что в XIX – начале XX вв. “возрастала эффективность государственного управления”⁴. Однако можно констатиро-

вать, что в основу своего анализа данной проблемы автор положил данные о служебной годности бюрократии, деловых взаимоотношениях в среде высшего чиновничества и верховной власти, а также материалы официальной статистики служебных преступлений. Не останавливаясь на анализе приведенных в работе аргументов (в научной литературе уже сформировалось неоднозначное отношение ко многим из них), отметим, что адекватно оценить эффективность государственного управления империи невозможно без оценки динамики качества регионального управления. Решение этой задачи, в свою очередь, упирается в необходимость изучения эффективности функционирования ключевых губернских учреждений. В отношении канцелярий губернаторов такая работа не проведена: это задача, требующая неотложного решения в рамках развития направления “социальная история”.

В рамках становления и развития нового исследовательского направления “имперской истории” (А.И. Миллер, А.В. Ремнев, А. Капеллер, К. Мацузато, А. Рибер и др.) также была констатирована необходимость пристального внимания к истории государственных институтов. Так, один из лидеров данного направления профессор А.В. Ремнев отмечает, что “у нас все еще нет полной картины, как при низком уровне развития коммуникаций империя могла функционировать на столь огромном пространстве, насколько современным и эффективным был ее бюрократический аппарат...? Как осуществлял имперский центр свою гегемонию в условиях хронического отсутствия “объединенного правительства” и низкой скоординированности действий ведомств, слабой согласованности управленческих и даже политических решений центральной и региональной администрации...?”⁵. Таким образом, развитие данного направления, по свидетельству самих его “отцов-основателей”, объективно нуждается в анализе эффективности функционирования ключевых региональных институтов управления. Без изучения функционирования канцелярий пореформенных губернаторов такой анализ нельзя будет считать полным и репрезентативным.

Таким образом, уникальность современной историографической ситуации заключается в том, что все указанные выше научные направления сегодня объединяет общая задача – необходимость изучения канцелярии пореформенного губернатора как специфического института государственного управления. Логика развития каждого из выделенных научных направлений буквально требует обратить усиленное внимание именно на этот объект.

Целью названного исследования должно

явиться изучение механизмов власти, реализуемых в функционировании канцелярии пореформенного губернатора, и оценка их эффективности.

Достижение поставленной цели требует решения следующего комплекса задач:

1. Изучение правовой основы функционирования канцелярии губернатора в пореформенный период. Решение этой задачи подразумевает, во-первых, выяснение вопроса о соотношении законодательных и подзаконных актов в сфере регулирования деятельности канцелярии; во-вторых, выяснение соотношения законодательно закрепленной компетенции губернаторской канцелярии и основных губернских органов власти. В совокупности это позволит дать обоснованную оценку того, насколько благоприятными были формально-юридические условия ее функционирования в исследуемый период.

2. Изучение кадрового потенциала губернаторских канцелярий в пореформенный период. Решение этой задачи подразумевает, во-первых, выявление динамики численности и размера жалования служащих губернаторской канцелярии, и на этой основе оценку того, насколько уровень материальной обеспеченности соответствующих чиновников способствовал тому или иному варианту их служебного поведения. Во-вторых, выяснение тех социокультурных характеристик основных чиновничьих групп в рамках губернаторской канцелярии, которые влияли на качество работы учреждения (стаж, образование, возраст и др.), и на этой основе оценку того, насколько социокультурный облик сотрудников губернаторской канцелярии благоприятствовал эффективному функционированию системы управления в пореформенный период.

3. Изучение качества основных компонентов функционирования канцелярии губернатора в пореформенный период. Решение данной задачи требует рассмотрения внутренней организации (структуры, делопроизводства, штатов, бюджета, финансирования), направлений деятельности (с обязательным выделением ключевых и периферийных и анализом динамики их соотношения) и места данного регионального учреждения в аппарате государственного управления России (т.е. его связей с губернатором, центральным аппаратом министерств и ведомств, основными губернскими коллегиями и т.д.). Качество функционирования всех вышеперечисленных компонентов функционирования учреждения позволит определить балансовый уровень его эффективности в целом.

4. Изучение практикуемых губернаторскими канцеляриями региона в пореформенный период механизмов управления, то есть способов принятия и реализации решений. Решение этой за-

дачи подразумевает поиск ответов на вопросы: Кто принимал ответственные управленческие решения? На основании чего они принимались? С кем они согласовывались на этапе формулирования? Кто был ответственен за их реализацию? Как проходил процесс корректировки уже принятых решений? Насколько самостоятельной была роль канцелярских работников в реализации механизмов власти? Сколь определяющим с точки зрения эффективности реализуемых механизмов власти был т.н. "личный стиль" управления, присущий конкретным губернаторам Урала? Насколько адекватно были информированы губернаторы о деятельности собственных канцелярий? Именно эта совокупность вопросов является центральной при изучении эффективности управленческой деятельности губернаторской канцелярии. Ее решение позволит систематизировать используемые в исследуемый период в рамках губернаторской канцелярии механизмы власти; выяснить, какие из них выходили на передний план в тот или иной период; установить, как они соотносились с механизмами власти, практикуемыми губернскими правлениями региона; выявить реальное, а не декларируемое в законодательстве соотношение власти губернатора и сотрудников его личного секретариата.

5. Изучение состояния губернаторских канцелярий пореформенного периода по материалам контролирующих их деятельность организаций. Решение данной задачи подразумевает, во-первых, выяснение того, что именно и в каком объеме было известно о качестве деятельности канцелярий губернаторов руководству государства и, на этой основе, оценку качества обратной связи между центром и регионом; во-вторых, сравнение полученных данных о качестве функционирования уральских губернаторских канцелярий с положением дел в других регионах империи и, на этой основе, оценку степени специфичности установленных на уральском материале процессов функционирования системы управления. Необходимым и достаточным условием для поиска ответа на эти вопросы являются данные служб, которые тем или иным образом контролировали работу государственного аппарата на местах (Сената, центрального аппарата МВД и др.). Особое значение приобретает здесь выявление и анализ материалов соответствующих ревизий, специально нацеленных на оценку качества функционирования местных властей.

6. Изучение проектов реформирования губернаторских канцелярий в пореформенной России. Решение этой задачи подразумевает,

во-первых, вычленение из текстов многочисленных проектов реформирования местного управления, выработанных в исследуемый период, элементов, относящихся непосредственно к функционированию канцелярий губернаторов; во-вторых, сравнение проектов реформ, выработанных в центре и в регионе, установление инвариантного набора проблем функционирования губернаторских канцелярий с точки зрения разработчиков реформы и, на этой основе, оценку масштаба препятствий для повышения качества функционирования данного сегмента вертикали власти; в-третьих, выяснение позиции властей в отношении того, в каком направлении и каким способом должен развиваться личный секретариат губернаторов для повышения эффективности системы управления и, на этой основе и с учетом полученных ранее выводов, оценку потенциальной действенности предложенных мероприятий.

Поставленные задачи охватывают все этапы выстроенного со структурно-функциональных позиций комплексного исследования механизмов власти, реализуемых губернаторскими канцеляриями пореформенной России, и их эффективности.

Сформулированные задачи сознательно выстроены таким образом, что позволяют поместить региональный материал в общероссийский контекст и создают возможность выйти через региональный материал на общероссийские выводы и обобщения в области установления интегральных характеристик функционирования системы местного управления пореформенной России и реального места в ней региональных руководителей.

Реализация описанного исследования является необходимым элементом в создании интегральной картины развития местного управления пореформенной России. Можно констатировать, что на сегодняшний день интегральной, обобщающей картины развития местного управления в пореформенной России не создано. Вместо нее есть группа тематически, хронологически и методологически разобщенных исследований, которые, как бы ни хотелось, автоматически не складываются и не могут сложиться в единую мозаику. Эта проблема не имеет отношения к профессиональному уровню соответствующих работ, который является высоким. Дело в другом. Во-первых, для многих авторов история местного управления является важным, но все же вспомогательным сюжетом при решении других исследовательских задач – реконструкции процесса модернизации, социальной истории, экономической политики и т.д. Во-вторых, чрезвычайно разнятся целевые установки и работ тех

авторов, которые специализируются на истории местного управления. В результате во главу угла ставятся самые разные вопросы: численность и состав служащих, структура и бюджет учреждений, социокультурный облик должностных лиц, отдельные направления деятельности вертикали власти, взаимоотношения местных и центральных органов управления, правительственных и общественных структур и т.д. и т.п. Все это, бесспорно, весьма важные проблемы, но их решение не позволяет дать цельную картину развития системы во времени и пространстве, не дает возможности описать данную систему в единой системе координат. Создать интегральную картину развития местного управления пореформенной России возможно только путем сознательной постановки и последовательной разработки базовой, основополагающей, интегральной задачи, по отношению к которой все другие, перечисленные выше, являлись бы частными моментами. Теоретическое осмысление этого вопроса приводит нас к выводу о том, что таким центральным объектом исследования может быть только один – эффективность функционирования системы. Именно поэтому центральной проблемой предлагаемого исследования является определение эффективности механизмов власти, реализуемых пореформенными губернаторскими канцеляриями.

Исходим из того, что сущностью управления является целерациональное регулирование, а целью – достижение и поддержание управляемости. Объект управляем, если в смысле некоторого критерия качества, являющегося моделью целей, достигает заданных значений фиксированных параметров. В качестве такого критерия и выступает эффективность. Это понятие возникло достаточно давно, причем первоначально – в экономической теории, а уже потом – в менеджменте. Оно эволюционировало: использовалось в значении результативности, затратности, целесообразности и др. Современные американские специалисты в области государственного управления (в частности, Д. О’Нил) определяют эффективность как “оценку достигнутых результатов политики или программы по отношению к поставленным целям или задачам”, уточняя далее, что “это, по существу, качественный параметр, в то время как продуктивность и экономичность определяют количественно”⁶.

Как уже было сказано выше, необходимость исследования функционирования канцелярий губернаторов диктуется объективными условиями развития исторической науки, в том числе накопленными знаниями о работе государственного аппарата имперской России в контексте

развития целого ряда научных направлений, а также тем процессом развития науки, который обозначается как закон перехода от исследований на макроуровне к изучению на микроуровне. Важно и то, что такое исследование обеспечено наличием не только необходимого, но и достаточного для решения поставленных задач комплекса исторических источников. Он сосредоточен главным образом в региональных архивах⁷. Применяя к анализу данных источников уже апробированный нами на уральском материале позднеимперского периода структурно-функциональный подход, на наш взгляд, можно добиться освоения значимого опыта развития государства в эпоху активной модернизации, а также существенного приращения нового знания по истории российской власти, механизмам управления империей на региональном уровне.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

- ¹ См.: *Любичанковский С.В.* Структурно-функциональный подход к изучению местного управления Российской империи: возможности и перспективы // Клио. – СПб., 2001. – №3. – С.57-60.
- ² *Аврех А.Я.* Царизм накануне свержения. – М.: Наука, 1989. – С.10-11.
- ³ *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. – М.: Мысль, 1978. – С. 5.
- ⁴ *Миронов Б.Н.* Социальная история России периода империи. – Т.2. – 2-е изд., испр. – СПб., 2000. – С. 174.
- ⁵ *Ремнев А.В.* Имперская история России: азиатский вектор. Проблемы исследования и преподавания // Вестник Омского университета. – 2007. – №4. – С. 6-16.
- ⁶ Государственное управление. Словарь-справочник (по материалам "Intern. Encyclopedia of Public Politic and Administration"). – М.: Петрополис, 2001. – С.618.
- ⁷ См.: *Любичанковский С.В.* Архивы Урала об эффективности работы губернских администраций позднеимперской России // Отечественные архивы. – 2008. – №2. – С. 94-103.

THE PLACE OF GOVERNOR'S OFFICE IN THE MANAGING SYSTEM IN THE REFORM-TIME PROVINCE: POWER MECHANISMS AND THEIR EFFECTIVENESS (THE RESEARCH PROGRAM)

© 2009 S.V. Lyubichankovski

Orenburg State Pedagogical University

In this article the scientific necessity is based and the research program of studying the power mechanisms is proposed, that realized by a governor at the reform-time with the help of his personal secretariat – a governor's office. The conclusion is done that such research is a necessary element in making the integral picture of the local management at the reform-time Russia.

Key word: governor, governor's office, power mechanisms, effectiveness.