

**ЛИЧНОСТЬ И СИСТЕМА: ПРОБЛЕМА ВЛИЯНИЯ СОЦИОКУЛЬТУРНЫХ
И ЛИЧНОСТНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК РЕГИОНАЛЬНЫХ ЧИНОВНИКОВ
НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ
(ОБЗОР ПРОШЕДШЕЙ ДИСКУССИИ)**

© 2010 С.В. Любичанковский

Поволжский филиал Института российской истории РАН, г. Самара

Поступила в редакцию 22.12.2009

В статье дан анализ основных результатов международной заочной дискуссии по истории местного управления Российской империи пореформенного периода, которая была проведена под эгидой Российской академии наук в 2008-2009 гг.

В современной науке сложился устойчивый интерес к истории регионального управления империи, проводится большая работа по введению в научный оборот соответствующего пласта источников, идет интенсивный процесс накопления разнообразного фактического материала. Вместе с тем на сегодняшний день интегральной, обобщающей картины развития местного управления не создано. Вместо нее есть группа тематически, хронологически и методологически разобленных исследований, которые, как бы ни хотелось, автоматически не складываются и не могут сложиться в единую мозаику. Историческая наука в своем развитии встала перед настоятельной необходимостью изменения исследовательского отношения к истории местного управления Российской империи как к совокупности отдельных, слабо связанных или вовсе не связанных друг с другом тематических сюжетов. Сегодня актуальным является отношение к истории местного управления как комплексной научной проблеме. Ключевым, основополагающим звеном, объективно замыкающим на себя любые другие аспекты исследования, в этом случае оказывается проблема эффективности управления. Интегральную картину развития местного управления Российской империи возможно создать только при ее решении. Иными словами, изучение эффективности местного управления имперской России представляет собой перспективное научное направление со своим объектом, предметными границами, генеральными задачами, адекватными им парадигмой и методами, кругом источников. Прделанная к сегодняшнему дню историками исследовательская работа и наличное состояние источниковой базы делают новое научное направление востребованным в современной России.

Любичанковский Сергей Валентинович, модератор дискуссии, доктор исторических наук, старший научный сотрудник. E-mail: svlubich@yandex.ru

Исходя из всего вышеизложенного и имея в виду поддержать организационное оформление названного научного направления, в 2008-2009 гг. Поволжский филиал Института российской истории РАН (Самара) совместно с Удмуртским институтом истории, языка и литературы Уральского отделения РАН (Ижевск) провели заочную дискуссию по теме: *“Местное управление Российской империи в пореформенный период: механизмы власти и их эффективность”*¹. Участие в проекте приняли 37 российских и зарубежных ученых². Дискуссия вызвала позитивные отклики в научном сообществе. Как написал в своем приветственном слове участникам проекта крупнейший западный специалист по истории дореволюционного института губернаторства профессор *Ричард Роббинс* (Альбукерк, США), *“это замечательная работа, большой вклад в науку. Вы открываете новые перспективы в истории местной администрации в пореформенной России”*.

Дискутантам было предложено ответить на 15 вопросов по различным аспектам проблематики. Особый интерес у специалистов вызвала проблема влияния *“человеческого фактора”* на эффективность вертикали власти империи. Соответствующие вопросы формулировались следующим образом: *Насколько, на Ваш взгляд, социокультурный облик служащих благоприятствовал эффективному функционированию системы местного управления? Как Вы считаете, можно ли рассматривать профессионализацию корпуса государственных служащих в пореформенной России как безусловный показатель повышения эффективности управления? Как Вы считаете, сколь определяющим с точки зрения эффективности реализуемых механизмов власти был т.н. *“личный стиль”* управления, присущий конкретным руководителям регионального масштаба? Были ли в истории пореформенной России периоды и территории, когда и где личные*

характеристики руководителей региона в большей степени определяли эффективность управления, чем сложившаяся система управления?

В обсуждении данного комплекса вопросов приняли участие 23 исследователя: профессор восточноевропейской истории Й. Баберовски (Берлин), доктора исторических наук А.В. Ремнев (Омск), В.М. Марасанова (Ярославль), Е.П. Барина (Самара), С.В. Любичанковский (Оренбург), доктор политических наук М.Ю. Мартынов (Сургут), кандидаты исторических наук А.В. Акаймова (Киев), Д.В. Васильев (Москва), А.В. Власова (Челябинск), В.А. Воропанов (Челябинск), А.Б. Гуларян (Орел), О.В. Ищенко (Сургут), Р.И. Кантимирова (Стерлитамак), Т.В. Козельчук (Курган), Л.М. Мерзлякова (Ижевск), Н.Г. Поврозник (Пермь), Н.Л. Семенова (Стерлитамак), Д.А. Старков (Самара), Е.А. Съемщиков (Новосибирск), С.А. Трушков (Киров), И.Т. Шатохин (Белгород), а также соискатели ученой степени кандидата исторических наук С.А. Андреев (Ульяновск) и Г.М. Санжарлинская (Нижний Новгород).

Предлагаем вниманию читателей "Известий Самарского научного центра РАН" обзор этой части дискуссии в разрезе наиболее рельефно выявленных подходов и мнений.

Можно констатировать, что проблема влияния социокультурного облика служащих на эффективность управления вызвала у участников проекта большой интерес.

В ходе обсуждения *Т.В. Козельчук* было обосновано понимание социокультурного облика служащих как системообразующего свойства управленческой системы. По мнению ученого, чиновники не только и не просто выполняли вполне конкретную социoproфессиональную функцию, они являлись носителями определённых культурных ценностей. Эти ценности лежали в основе их поведенческого императива и в конечном итоге создавали тот имидж, через который общество воспринимало чиновников, относилось к ним соответствующим образом, ассоциировало с местными служащими власть в целом, что объективно не могло не накладывать отпечаток на реализацию управленческих решений. Исследовательницей был сделан вывод о необходимости изучения социокультурного облика чиновника как системы формальных и неформальных компонентов. К первым она отнесла чин и должность, социальное происхождение, образование чиновника, ко вторым – ценности, представления, идеалы, интересы и проч.

По мнению ряда исследователей (*В.М. Марасанова, Р.И. Кантимирова*), при реконструкции социокультурного облика губернского чиновничества по-прежнему нельзя сбрасывать со

счета сословную составляющую. Дворянско-помещичий характер руководящего состава регионов накладывал соответствующий отпечаток на стиль и качество управления подведомственной территорией, то есть опосредованно влиял на эффективность власти.

И.Т. Шатохин и *С.В. Любичанковский* также обратили внимание коллег и на изменение в пореформенный период такого важнейшего социокультурного параметра, как менталитет местного чиновничества: разрушение в годы революционной волны начала XX века психологических основ службы "за совесть" и формирование корпоратизма на коррупционной основе. Представленные данные хорошо коррелируются с позицией *Т.В. Козельчук*, которая в ходе дискуссии методологически обосновала необходимость изучения не только служебных качеств чиновников, но и их отношения к своим профессиональным обязанностям, поскольку только понимание "ценностных оснований бытия чиновничьего "сословия"" позволит установить взаимозависимость социокультурного облика госслужащих и эффективности управления.

Большая часть исследователей признала и аргументированно показала наличие позитивных тенденций в среде губернских чиновников с точки зрения уровня их образования и служебной опытности (*Т.В. Козельчук, Д.А. Старков, Н.Л. Семенова, В.А. Воропанов, И.Т. Шатохин, Н.Г. Поврозник, С.В. Любичанковский, С.А. Трушков*). Хотя при этом отдельные участники указали на нюансированность зафиксированного процесса.

Так, последние трое из названных дискуссионтов отметили разнородность социокультурного облика разных чиновничьих групп. *С.А. Трушков*, изучив ситуацию по Вятской губернии, обратил внимание на существенную разницу рассматриваемых параметров между чиновниками МВД и других ведомств (например, губернского акцизного управления, относящегося к Минфину); *С.В. Любичанковский* – на значительные различия между руководящим составом Уральских губернских администраций и чиновничеством среднего звена; *Н.Г. Поврозник* – на неравномерность профессионального уровня земских собраний разных губерний империи (Петербургской, Московской, Пермской).

Кроме того, специалисты указали на оформление в пореформенный период не только позитивных, но и негативных тенденций эволюции социокультурного облика служащих. Так, *С.А. Трушков* сделал вывод, что начиная с 1880-х гг., когда материальное положение мелкого и среднего чиновничества стало стремительно ухудшаться, "умные и "продвинутые"" ушли с работы в губернских госструктурах. *С.В. Любичанков-*

ский зафиксировал тенденцию милитаризации губернского руководства Урала в 1892-1914 гг. и появление там феномена “застоя кадров” после Первой русской революции, в 1907-1914 гг. *Д.В. Васильев* указал на изменение контингента чиновников в Русском Туркестане: если в 1860-70-х гг. на эту окраину направлялись люди весьма образованные, инициативные и, как правило, ответственные, то к концу XIX столетия край превратился в удобный полигон для исправления карьеры, для материального обогащения чиновников и удовлетворения личных амбиций служащих, которые именно на основании этих своих качеств получили собирательное название “господа ташкентцы”.

Вместе с тем дискуссионты четко разделились на две группы, отстаивающие противоположные позиции по вопросу о том, может ли зафиксированный, несмотря на все оговорки и нюансы, процесс профессионализации рассматриваться в качестве безусловного показателя повышения эффективности местного управления. *Е.П. Барина* и *С.А. Трушков* дают однозначный положительный ответ, тогда как *Т.В. Козельчук*, *Д.А. Старков*, *Н.Л. Семенова*, *В.А. Воробьев*, *Н.Г. Поврозник*, *С.В. Любичанковский* считают, что безусловным признаком эффективности профессионализация считается не может, а показывает она лишь потенциальную способность управленческого аппарата качественно осуществлять свою деятельность.

Интересно сопоставить выявленные дискуссией подходы с ответами участников на вопрос об их оценке уровня коррупции и волокиты в системе местного управления пореформенной империи. Буквально все специалисты согласились с тем, что положительной тенденции в этой сфере не усматривалось (*М.Ю. Мартынов*, *В.М. Марасанова*, *С.В. Любичанковский*, *Д.А. Старков*, *Р.И. Кантимирова*, *А.Б. Гуларян*, *Н.Г. Поврозник*, *Е.П. Барина*). Более того, большинство из участников указало на существенную представленность этих атрибутов низкой эффективности управления в пореформенную эпоху как в органах коронной администрации (*М.Ю. Мартынов*, *Д.А. Старков*, *В.М. Марасанова*, *А.Б. Гуларян*, *Е.П. Барина*, *Р.И. Кантимирова*, *С.В. Любичанковский*), так и в органах земского и городского общественного управления (*Н.Г. Поврозник*, *А.Б. Гуларян*). Думается, это свидетельствует в пользу вывода об отсутствии однозначной корреляции между уровнем профессионализма и уровнем эффективности власти.

Столь же радикальные противоречия, как при обсуждении проблемы социокультурных показателей эффективности управления, дискуссия выявила и по вопросу влияния личного

управленческого стиля региональных руководителей на эффективность местной власти в пореформенной России.

Одна позиция в своем крайнем варианте заключается в том, что “личный стиль” местных управленцев, главным образом губернаторов, являлся определяющим фактором эффективности власти на местах (*А.Б. Гуларян*, *Е.А. Съемицкий*, *Е.П. Барина*). Другая позиция состоит в подчеркивании ограниченного влияния личности руководителей на систему, на общий уровень ее эффективности (*Д.А. Старков*, *С.А. Трушков*).

В ходе обсуждения были сформулированы подходы, позволяющие сблизить эти крайние позиции за счет указания конкретных условий, при которых личность руководителя существенно влияла на качество функционирования системы управления. Так, *А.В. Ремнев*, *Д.В. Васильев*, *Л.М. Мерзляковой* было предложено учитывать фактор отдаленности территории: по мере удаления от Центра персонализация местного управления значительно возрастала, личность могла в таких условиях “переломить” систему, навязать ей свои “правила игры”. *Н.Л. Семенова* и *С.В. Любичанковский* обратили внимание на необходимость учета синергетической специфики эпохи, в которую работал тот или иной региональный руководитель: в переходные периоды, в условиях сформировавшейся “точки бифуркации”, личность также имела возможность повлиять на выбор системой того или иного аттрактора, пути развития. По мнению *И. Баберовски*, личность губернатора могла играть существенную роль в формировании того или иного уровня эффективности местного управления в дореформенную эпоху т.н. “персонифицированного” (“присутственного”) общества, в котором власть была основана на персональной лояльности и патронаже. Но в новых, современных условиях пореформенной России этот “персональный” фактор оказывать столь существенное влияние на систему уже не мог, даже после введения Положения об усиленной охране в 1881 г.

Ряд авторов (*С.А. Андреев*, *Г.М. Санжарлинская*, *А.В. Акаимова*, *О.В. Ищенко*, *А.В. Власова*, *Н.Г. Поврозник*), не присоединяясь к той или иной точке зрения, на конкретных исторических примерах показали, что личный стиль управления губернских руководителей мог в определенных обстоятельствах играть заметную роль в повышении или понижении эффективности управления. Просопографический метод в данном конкретном случае был использован названными дискуссионтами применительно к фигурам шести симбирских губернаторов (1865-1893), нижегородского губернатора Н.М. Баранова (1882-1897), киевского губернатора И.И. Фундуклея (1839-1876), попечителя Западно-Сибирского учебного округа Л.И. Лаврентьева (1899-1914), отдельных оренбургских

губернаторов (1870-е гг. – 1910-е гг.), трех председателей Петербургской, Московской и Пермской губернских земских управ (1870-е – 1880-е гг.).

Таковы предварительные итоги прошедшей дискуссии в той ее части, которая коснулась проблемы влияния социокультурных и личностных характеристик региональных чиновников на эффективность местного управления в пореформенной России. Можно констатировать, что дискуссия способствовала выстраиванию неких магистральных подходов к решению ключевых задач проблематики, что в одном ряде случаев привело к достижению консенсусной позиции, а в другом – к аргументированному и четкому обозначению разногласий. Окончательные итоги обсуждения, на наш взгляд, станут ясны тогда, когда предложенные подходы найдут свое развитие в соответствующих специальных исследованиях, а зафиксированные разногласия или будут сняты, или оформятся в определенные парадигмы исследования.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ С материалами дискуссии можно ознакомиться на сайте Удмуртского института истории, языка и ли-

тературы УрО РАН, страничка “Заочная дискуссия” (<http://istphil.udmedu.ru/content/view/27/>). В настоящее время сборник материалов дискуссии находится в печати.

² Участники дискуссии: **профессора** *Й. Баберовски* (Берлин, Германия), *С. Беккер* (Нью-Джерси, США), *К. Гюдин* (Оттава, Канада), *А. Каппелер* (Вена, Австрия), *К. Мацузато* (Саппоро, Япония), *Л.В. Орфинская* (Хельсинки, Финляндия), *П. Холквист* (Филадельфия, США); **доктора исторических наук** *Е.П. Баршинова* (Самара), *Л.Е. Горизонтов* (Москва), *И.К. Загидуллин* (Казань), *С.В. Любичанковский* (Оренбург), *В.М. Марасанова* (Ярославль), *Е.Н. Морозова* (Саратов), *А.В. Ремнев* (Омск); **доктор политических наук** *М.Ю. Мартынов* (Сургут); **кандидаты исторических наук** *А.В. Акаймова* (Киев), *А.Н. Бикташева* (Казань), *Д.В. Васильев* (Москва), *А.В. Власова* (Челябинск), *В.А. Воробанов* (Челябинск), *А.Б. Гуларян* (Орел), *Г.Э. Емалетдинова* (Стерлитамак), *О.В. Ищенко* (Сургут), *Р.И. Кантимирова* (Стерлитамак), *Т.В. Козельчук* (Курган), *Л.М. Мерзлякова* (Ижевск), *А.С. Минаков* (Орел), *Н.Г. Поврозник* (Пермь), *Т.А. Свиридова* (Калуга), *Н.Л. Семенова* (Стерлитамак), *Д.А. Старков* (Самара), *Е.А. Съемщиков* (Новосибирск), *С.А. Трушков* (Киров), *И.Т. Шатохин* (Белгород), а также **соискатели ученой степени кандидата исторических наук** *С.А. Андреев* (Ульяновск), *С.Э. Метус* (Пермь) и *Г.М. Санжарлинская* (Нижний Новгород).

A PERSON AND A SYSTEM: THE PROBLEM OF THE INFLUENCE OF SOCIO-CULTURAL AND PERSONAL CHARACTERISTICS OF LOCAL OFFICIALS ON THE LOCAL GOVERNMENT IN THE POST-REFORM RUSSIA

© 2010 S.V. Lyubichankovsky

Volga Branch of Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences, Samara

The author presents the main results of the international discussion by correspondence on the local government history of the post-reform Russian Empire which was carried out under the aegis of the Russian Academy of Sciences in 2008-2009.