

ИСТОРИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ОРЕНБУРГСКОГО КРАЯ В ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД: ЗАДАЧИ СОВРЕМЕННОЙ ИСТОРИОГРАФИИ

В статье проанализирована современная историография местного управления Оренбургского края в дореволюционный период. Показано усиление внимания исследователей к этой проблематике. Сделан вывод об отсутствии интегральной картины истории местного управления региона и предложены пути решения этой проблемы.

Ключевые слова: местное управление, историография, Оренбургский край, историческое исследование.

История власти всегда находилась и продолжает находиться в центре внимания исторической науки. Феномен непреходящей актуальности этой проблематики основан на извечной злободневности вопросов о качестве управления, что заставляет изучать исторический опыт. Тем более что в России он накоплен действительно богатый и разнообразный.

Составной частью фундаментальной научной проблемы истории российской власти является изучение местного управления. Внимание именно к этому вопросу позволяет выйти на решение проблемы эффективного регионального устройства огромной и культурно-неоднородной евразийской страны.

Под местным управлением Российской империи в науке понимают систему всех территориальных административных структур в пределах губернии или группы губерний как государственных, так и самоуправленческих [1, с. 7]. Если использовать общепринятую до революции классификацию учреждений управления, то речь идет, во-первых, о «правительственных» органах власти, то есть госучреждениях в современном понимании этого термина; во-вторых, об «общественных», то есть земских и городских думах и управах; в-третьих, о «сословных», в первую очередь об органах крестьянского и дворянского самоуправления [2, с. 194]. Функциональной задачей этой сложно организованной системы являлась организация развития вверенной ее попечению территории путем принятия соответствующих управленческих решений и контроля над их исполнением. Такая широкая и многообразная компетенция, присущая местному управлению, также обусловила сложность ее исторического анализа.

Говоря об историографии изучения местного управления Оренбургского края (под таковым мы в данной статье понимаем территорию, подчинявшуюся в административном плане Оренбургу; границы этого региона, конечно, неоднократно корректировались), мы можем констатировать, что в дореволюционный период она изучалась эпизодически, в основном в формате заметок местных краеведов в газетах, реже – в статьях местных научных изданий [см., например, 3; 4–8]. Причем очевиден складывающийся перекос исследовательского внимания в сторону рассмотрения особенностей управления «инородческим населением» [см., например: 9; 10], что заставляет рассматривать соответствующие труды как смежные между историей местного управления и историей этноконфессиональной политики. Еще одной очевидной особенностью региональной историографии дореволюционного периода являлось то, что авторами соответствующих трудов зачастую выступали работники государственного аппарата, что иногда придавало их сочинениям дух источника, а не научного исследования. В советской историографии история местного управления Оренбургского края не являлась самостоятельной темой, рассматривалась как вспомогательный сюжет при изучении вопросов социально-экономического развития региона, революционного процесса, вклада края в военные успехи страны и проч. [11–13 и др.]. Как правило, оценка местной администрации являлась необъективной. На наш взгляд, во многом это было обусловлено цензурными ограничениями.

На современном этапе развития региональной исторической науки, для которого харак-

терна ситуация методологического плюрализма и самостоятельности в выборе тем исследования, наблюдается явная активизация внимания региональных ученых к проблемам истории местного управления. Начиная с 1990-х гг. в Оренбургской и Челябинской областях, Башкирии сложилась группа исследователей, занимающаяся данной проблематикой: А.П. Абрамовский и В.С. Кобзов [14], К.Ш. Ахтямов [15], А.В. Беседовская [16–17], И.М. Гвоздикава [18], Е.В. Годовова [19], Ю.П. Злобин [20], Ю.С. Зобов [21], Р.И. Кантимирова (Хафизова) [22], Н.П. Куталевский [23], С.В. Любичанковский [24], Г.П. Матвиевская, Е.П. Вертоусова, А.Г. Прокофьева [25], М.В. Осипов [26], Д.А. Сафонов [27], В.В. Семенов [28], Н.Л. Семенова [29], И.В. Семенченко [30], Е.П. Сичинский [31], Е.А. Солонченко [32] и др. Как можно увидеть из приведенного выше списка, данная группа состоит как из опытных, так и из начинающих исследователей, докторов и кандидатов наук, а также соискателей ученой степени. Это является показателем здорового развития ситуации в сфере изучения проблематики истории местного управления.

Если следовать формальным признакам и оценивать ситуацию в целом, то можно отметить, что: 1) исследовательским вниманием охвачены все основные уровни регионального управления: от «надгубернских» институтов военного и генерал-губернаторства до уездной полицейской стражи и земских участковых начальников; 2) исследовательским вниманием охвачена история местного управления разных хронологических периодов: от второй половины XVIII в. до начала XX в.; 3) реализуется как институциональный, так и персоналистский подходы к истории местного управления, а также их сочетание. Отметим, что названные моменты характерны и для современной отечественной историографии местного управления Российской империи в целом. Другими словами, региональная историография данной проблематики является в общем и целом слепком с общероссийской.

Таким образом, в регионе сложился устойчивый интерес к истории местного управления, проводится большая работа по введению в научный оборот соответствующего пласта источников, идет интенсивный процесс накопления разнообразного фактического

материала. Объективные условия развития исторической науки в регионе, имеющийся задел предоставляют возможность и диктуют настоятельную необходимость перехода к решению следующей задачи – созданию интегральной картины развития местного управления в Оренбургском крае.

Действительно, приходится признать, что на сегодняшний день интегральной, обобщающей картины развития местного управления в регионе 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. 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 региона 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.

Действительно, проблема эффективности является ключевой для любого органа управления, это фундаментальный вопрос для оценки целесообразности его существования. Аспекты структуры, численности, кадрового состава, основных направлений деятельности институтов власти, их отношений с элементами гражданского общества в конечном итоге являются частными проявлениями эффективности управления, и вне решения этой проблемы их разработка в значительной степени теряет свой смысл. Напротив, ориентируясь на решение проблемы эффективности местного управления, выстраивается ясное понимание того, какие именно аспекты функционирования подлежат первоочередной разработке, становится возможным «встроить» уже полученные наукой результаты в общую картину.

Предметные границы любой науки, а тем более какого-либо научного направления, всегда условны. Тем не менее можно очертить те рамки, в которых должна развиваться история эффективности местного управления. На наш взгляд, она должна интегрировать как часть предметной области традиционной исторической науки, так и ряд предметных аспектов других научных дисциплин, занимающихся изучением аппарата государственного управления и российской государственности, адаптировав их для решения собственных задач. Это, в частности, некоторые аспекты предметов изучения таких наук, как юриспруденция, социология, политология, менеджмент – исключительно в той их части, которая занимается оценкой эффективности и качества управления. Опыт развития науки в XX–XXI вв. показывает, что именно на стыке различных дисциплин либо с помощью новых для конкретной области знаний методов возникали наиболее перспективные направления исследований и наиболее значимые научные результаты.

Итак, конституирование изучения эффективности местного управления Российской империи в качестве отдельного научного направления позволяет выйти на качественно новый, более высокий уровень в понимании его развития. Конкретно это выражается в появлении следующих исследовательских возможностей:

– организационное объединение усилий ранее разрозненных ученых из различных исследовательских сфер для решения как никог-

да актуальной комплексной научной проблемы эффективности местного управления имперской России, решение которой только и возможно лишь на основе системного ряда специальных конкретных исследований;

– вывод исследователей с уровня конкретно-эмпирического анализа, как правило, случайно ставящих новые проблемы в рамках традиционных исследований, на уровень теоретического осмысления, системного освоения новой предметной области;

– отбор и систематизация всего комплекса методов и методик для изучения предметной области нового научного направления как с помощью адаптации традиционных методов для решения новых задач, так и путем выработки принципиально нового инструментария.

Прошедшая в 2009–2010 гг. международная заочная научная дискуссия по проблеме эффективности местного управления пореформенной России, в которой приняли участие 37 ведущих специалистов в этой области, в том числе из Великобритании, США, Канады, Австрии, Германии, Японии, Финляндии, подтвердила необходимость идти именно по этому пути [1].

Предложенное выше определение объекта исследования позволяет логически сформулировать минимально необходимый набор задач, который следует решить для выяснения эффективности работы местного управления Российской империи или какого-либо ее конкретного звена в тот или иной период. Иными словами, речь идет о выстраивании концептуальной схемы соответствующих исследований. На наш взгляд, она может быть разбита на шесть составляющих и выглядит следующим образом.

I. Изучение правовой основы функционирования местного органа (-ов) управления.

II. Изучение кадрового потенциала административных учреждений, то есть того слоя людей, которые составляли систему управления.

III. Изучение качества функционирования органов управления.

IV. Изучение состояния органов власти по материалам контролирующих их деятельность организаций.

V. Изучение проектов реформирования местного управления в имперской России.

VI. Изучение отношения управляемых к деятельности органов местного управления с целью выявления влияния обратной связи на эффективность управления.

Помимо прочего, предложенная схема хороша тем, что реализует базовый принцип системного подхода к анализу действительности: «нет целого без части и части без целого» [33, с. 175]. Как подчеркивал академик И.Д. Ковальченко, оптимальным вариантом изучения объекта является такой, «при котором исследуемая реальность анализируется на всех ее системных уровнях» [33, с. 201].

Безусловно, каждая из вышеперечисленных задач может выступать в качестве целевой основы отдельного специального конкретного исследования, подчиненного большой, ведущей проблеме, но дающей решение лишь какой-то ее части, ибо решение всей проблемы в целом возможно лишь на основе ряда таких специальных конкретных работ.

С учетом мозаичного состояния современной историографии и вышеизложенного теоретико-методологического подхода применительно к истории местного управления Оренбургского края **необходимо выделить следующие наименее разработанные темы, аспекты и периоды в данной отрасли исторической науки, которые могут быть рекомендованы для проведения исторических исследований и руководства соискателями:**

1. Гражданские губернаторы Оренбургского края как институт государственной власти (особенно применительно к периоду с 1782 по 1881 гг., поскольку в это время фигуры генерал-губернаторов и военных губернаторов затеняли людей, занимавших пост гражданских губернаторов).

2. Институт вице-губернаторства в Оренбургском крае (эта тема вообще осталась «за кадром» специального исследовательского внимания).

3. Уездная администрация Оренбургского края (данная тема является малоизученной применительно и к другим регионам России; ее центральным проблемным «ядром» является выяснение ответа на вопрос, чья фигура или совокупность фигур исполняла функцию руководителя уезда).

4. Социокультурный облик чиновничества Оренбургского края (сравнительно-истори-

ческий статистический анализ в территориальном, временном и должностном планах).

5. Руководители государственного аппарата Оренбургского края как личности (в региональной историографии не представлен системный срез руководителей органов местного управления, за исключением генерал-губернаторов и военных губернаторов).

6. Функционирование судебной системы в Оренбургском крае (как в дореформенный период, так и в пореформенный, включая сюжеты реформирования прокурорской службы и становления адвокатуры и суда присяжных).

7. Система сословного самоуправления в Оренбургском крае (отдельного осмысления требуют как дворянское и мещанское, так в особенности и крестьянское самоуправление региона – практически неизведанный сюжет для региональной историографии с точки зрения изучения механизмов принятия решений и согласования интересов общины с «видами» государственных структур).

8. Управление Оренбургской епархией как вид государственного управления (механизмы принятия решений в рамках «ведомства РПЦ» практически не изучены).

9. Государственное начало в управлении неправославными церквями на территории Оренбургского края (речь идет об анализе механизмов контроля региональных государственных структур над местными религиозными общинами, включающих участие в подборе кадров и выработке решений).

10. Местное управление Оренбургского края XVIII–XIX вв. в оценке сенаторских реузизий.

Кроме того, примеряя все вышеизложенное на выстроенную в советский период систему местного управления, к этому перечню можно добавить еще несколько пунктов:

11. Взаимодействие советов и партийных структур в процессе принятия решений на местном уровне.

12. Механизмы партийного управления Оренбуржьем.

13. Руководители партийно-советского аппарата Оренбуржья как личности.

Для организации научных мероприятий (конференций, круглых столов и проч.) в рамках рассматриваемой проблематики мо-

жем рекомендовать следующие «сквозные», проблемные темы:

1. Процесс профессионализации корпуса государственных служащих в России и проблема повышения эффективности местного управления.

2. «Личный стиль» управления руководителей Оренбургского края как фактор эффективности управления.

3. Реформирование системы местного управления Оренбургского края: сравнительный анализ эффективности проведенных преобразований.

4. Межведомственные противоречия в местном управлении Оренбургского края и их влияние на проблемы его эффективности.

5. Механизмы взаимодействия губернской администрации с земскими, городскими и сословными органами самоуправления.

6. Эволюция каналов «обратной связи» местного управления Оренбургского края с жителями региона.

7. Региональное управление Оренбургского края и государственный Центр: проблемы взаимоотношений.

8. Борьба с коррупцией и волокитой в системе местного управления Оренбургским краем.

9. Управленческая специфика Оренбургского края и ее динамика.

10. Региональное управление и проблема эффективности власти в России (на материалах Оренбургского края XVIII – начала XXI в.).

Данные темы, конечно, могут быть использованы и как темы для индивидуальных исторических исследований.

10.04.2012

Список литературы:

1. Местное управление в пореформенной России: механизмы власти и их эффективность. Сводные материалы заочной дискуссии / под ред. А.Е. Загребина, С.В. Любичанковского. – Екатеринбург-Ижевск: УИИЯЛ УрО РАН, 2010. – 496 с.
2. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права. Собр. соч. Т. 8. – М.: Право, 1908. – 320 с.
3. Савичев, Н.Ф. Уральская старина. Рассказы из виденного и слышанного. – Уралск: Оптима, 2006. – 468 с.
4. Игнатьев, Р.Г. Собрание сочинений (уфимский и оренбургский период). Т. I: 1859–1866 года / отв. ред. В.А. Лабузов; сост. М.И. Роднов. – Оренбург: Издательский центр ОГАУ, 2011. – 230 с.
5. Игнатьев, Р.Г. Собрание сочинений (уфимский и оренбургский период). Т. II: 1866–1868 годы / отв. ред. В.А. Лабузов; сост. М.И. Роднов. – Уфа, 2011. – 290 с.
6. Игнатьев, Р.Г. Собрание сочинений (уфимский и оренбургский период). Т. III: 1869–1872 годы / сост. М.И. Роднов. – Уфа, 2011. – 302 с.
7. Игнатьев, Р.Г. Собрание сочинений (уфимский и оренбургский период). Т. IV: 1873 год / сост. М.И. Роднов. – Уфа, 2011. – 287 с.
8. Игнатьев, Р.Г. Собрание сочинений (уфимский и оренбургский период). Т. V: 1873–1875 годы / сост. М.И. Роднов. – Уфа, 2011. – 302 с.
9. Ягмин, А. Киргиз-кайсацкие сепии и их жители. – СПб.: Типография К.Крайля, 1845. – 75 с.
10. Казанцев, И. Описание киргиз-кайсака. – СПб.: Общественная польза, 1867. – 231 с.
11. Машин, М.Д. Из истории родного края. Оренбургское казачье войско. – Челябинск: Южно-Уральское книжное издательство, 1976. – 192 с.
12. Матвиевский, П.Е. Очерки истории Оренбургского края XVIII–XIX вв. – Оренбург: Южный Урал, 2005. – 375 с.
13. Зобов, Ю.С. Е.И. Барановский – историкобиографические очерки. – Оренбург: ОГПУ, 2007. – 427 с.
14. Абрамовский А.П., Кобзов В.С. Управление и воинская повинность Оренбургского казачества во второй половине XIX – начале XX вв. – Челябинск: ЧГУ, 1997. – 199 с.
15. Ахтямов, К.Ш. Органы административно-территориального управления на Южном Урале в 1881–1917 гг. – Челябинск: ЧГАКИ, 2008. – 192 с.
16. Беседовская, А.В. Система местного самоуправления на Южном Урале в период модернизации российского общества (вторая половина XIX – начало XX века). – Оренбург: ОГПУ, 2006. – 320 с.
17. Беседовская, А.В. Институт земских участковых начальников в системе управления Оренбургской губернии в конце XIX – начале XX века // История Оренбургская: наследие и современность. Первые региональные историко-краеведческие чтения памяти профессора П.Е. Матвиевского. Т.2. – Оренбург: ОГПУ, 2006. – С. 5–16.
18. Гвоздикова, И.М. Гражданское управление в Оренбургской губернии в первой половине XIX века (1801–1855 гг.). – Уфа: Китап, 2010. – 384 с.
19. Годовова, Е.В. Оренбургское казачье войско в 1798–1865 гг. – Самара: Универс групп, 2007. – 224 с.
20. Злобин, Ю.П. Изменения в административно-территориальном устройстве Оренбургской губернии во второй половине XVIII – начале XX века // Проблемы истории Оренбургского края. – Оренбург: ОГПУ, 2004. – С. 11–32.
21. Зобов, Ю.С. Е.И. Барановский – «красный» губернатор-реформатор // Реформы и реформаторы в России. – Оренбург: ОГПУ, 2003. – С. 63–71.
22. Кантимилова, Р.И. Государственное управление в Уфимской губернии во второй половине XIX – начале XX вв. – Стерлитамак: СГПИ, 2000. – 173 с.
23. Куталевский, Н.М. Проблемы реформирования органов местного хозяйственного управления Оренбургской губернии в конце XIX века // Реформы и реформаторы в России. – Оренбург: ОГПУ, 2003. – С. 109–123.
24. Любичанковский, С.В. Губернская администрация и проблема кризиса власти в поздней имперской России (на материалах Урала, 1892–1914 гг.). – Самара; Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2007. – 750 с.

25. Оренбургский губернатор Василий Алексеевич Перовский / составители Е.Г. Вертоусова, Г.П. Матвиевская, А.Г. Прокофьева. – Оренбург: Оренбургское книжное издательство, 1999. – 335 с.
26. Осипов, М.В. Тюремная реформа 1879 года и ее реализация в Оренбургской губернии: автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Оренбург, 2010. – 30 с.
27. История УВД Оренбургской области / составитель Д.А. Сафонов. – Оренбург: Оренбургская губерния, 2002. – 345 с.
28. Семенов В.Г., Семенова В.П. Губернаторы Оренбургского края. – Оренбург: Оренбургское книжное издательство, 1999. – 400 с.
29. Семенова, Н.Л. Военное управление Оренбургским краем в конце XVIII – первой половине XIX в. – Стерлитамак: СГПИ, 2001. – 195 с.
30. Семенченко, И.В. Деятельность земств на Урале: 1900–1919 гг.: автореф. дис. ... докт. ист. наук. – Оренбург, 2010. – 50 с.
31. Сичинский, Е.П. Полиция Южного Урала в период кризиса самодержавия. – М.: Майор, 2005. – 224 с.
32. Солонченко, Е.А. Таможенная политика на юго-востоке России и ее реализация в Оренбургском крае в 1752–1868 гг. – Оренбург: ОГПУ, 2007. – 312 с.
33. Ковальченко, И.Д. Методы исторического исследования. – М.: Наука, 2003. – 486 с.

Сведения об авторе:

Любичанковский Сергей Валентинович, профессор кафедры истории России
Оренбургского государственного педагогического университета, доктор исторических наук
460000, г. Оренбург, ул. Советская, 19, ауд. 115, тел. (3532) 772452, e-mail: svlubich@yandex.ru

UDC 930.23

Lyubichankovskiy S.V.

Orenburg state pedagogical university

E-mail: svlubich@yandex.ru

HISTORY OF LOCAL MANAGEMENT OF THE ORENBURG REGION IN THE PRE-REVOLUTIONARY PERIOD: THE MAIN GOALS OF A MODERN HISTORIOGRAPHY

In article the analysis of a modern historiography of local management of the Orenburg region during the pre-revolutionary period is given. Strengthening of researchers' attention to this problematics is shown. The conclusion is drawn on absence of an integrated picture of regional local management' history and ways of the decision of this problem are offered.

Key words: local management, a historiography, the Orenburg region, historical research.