

**ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII–XIX вв.  
В ОЦЕНКАХ СОВРЕМЕННОЙ ИСТОРИОГРАФИИ**

**Аннотация.** В статье предпринята попытка проанализировать основные историографические подходы к изучению проблемы эффективности местного государственного управления в Российской империи в XVIII–XIX вв. Автор подчеркнула, что категория «эффективность» носит междисциплинарный характер и сегодня достаточно широко используется в исторических исследованиях. Сложность определения эффективности местного управления для историков связана с отсутствием четких и измеряемых критериев. Анализ работ зарубежных и отечественных ученых, затрагивающих указанную проблему, позволил сделать вывод, что определение «эффективности» местного управления предполагает анализ целого комплекса показателей, условий и факторов, которые могут ее обеспечивать.

**Ключевые слова:** эффективность управления, Российская империя, историография, рациональная бюрократия, неоинституционализм, местное управление.

В последние два десятилетия в отечественной историографии государственного управления Российской империи появились новые исследовательские сюжеты: антропология власти, административная и политическая культура российской провинции, взаимодействие имперских управленческих структур и местных сообществ. Историки перешли к постановке и теоретическому осмыслению ключевых проблем развития государственности: модели управления, сложившиеся в Российской империи; механизмы и технологии власти в отдельных макрорегионах и губерниях. Сегодня оформилось научное направление, изучающее эффективность местного управления в отдельных регионах Российской империи.

Понятие «эффективность» первоначально появилось в экономической теории и в менеджменте, связывалось с прибылью. В современной науке она понимается как междисциплинарная категория, которая означает достижение политикой, управлением или конкретной системой мер поставленных целей и задач.

Благодаря работам М. Вебера стали изучать эффективность управления, рассматривая эту категорию как «...совокупность, включавшую производительность, расширение масштабов управления и снижение затрат» и связывая ее с построением рациональной структуры управления<sup>1</sup>. Согласно теоретическим построениям М. Вебера, эффективная модель управления – это рациональная система, основанная на следующих принципах: иерархичность; господство правил, инструкций, регламентов, позволяющих вести дела единообразно; безличный характер отношений между чиновниками; специальные знания представителей государственного аппарата.

Важным условием эффективной работы бюрократического «ведомства» М. Вебер считал «ведомственную компетентность», т. е. строго определенное «распределение необходимых для целей регулярных видов деятельности в качестве должностных обязанностей»; властные полномочия, распределенные в определенном порядке и применение «необходимых для них средств принуждения строго ограниченного правилами»; исполнение установленных обязанностей благодаря назначению чиновников,

---

\* **СЕМЕНОВА Наталия Леонидовна** — кандидат исторических наук; Башкирский государственный университет, Стерлитамакский филиал; кафедра истории Отечества и МПИ; доцент; г. Стерлитамак, Республика Башкортостан, Россия; natalja\_leonid@mail.ru.

<sup>1</sup> Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления. М., 2011. С. 4.

«обладающий квалификацией, регламентируемой в универсальном порядке»<sup>1</sup>. Таким образом, только бюрократическое управление и рациональная бюрократия, согласно выводам М. Вебера, были способны обеспечить эффективное управление.

Выделенные М. Вебером методологические принципы в социологии, могут быть широко использованы в историческом исследовании. Во-первых, потому, что «социологическая теория М. Вебера выросла на широком историческом материале и сконструирована для того, чтобы снова быть приложенной к истории»<sup>2</sup>. Во-вторых, созданная ученым модель идеальной (рациональной) бюрократии имеет характер аналитического эвристического средства, с помощью которого можно выявить характерные черты и использовать их для сравнительно-исторических исследований, в т. ч. при изучении государственного аппарата и российского чиновничества.

Американский ученый XX в. в области экономических и социальных наук Г. Саймон сделал вывод о том, что на эффективную работу какой-либо организации влияет большое количество факторов, которые необходимо учитывать: наличие обоснованной правовой базы, профессионализм чиновников, отлаженные и надежные каналы поступления информации<sup>3</sup>. «Набор» этих факторов меняется: под воздействием внешних и внутренних обстоятельств возникают новые ситуации, имеющие свои последствия<sup>4</sup>. Ученый разделит «рациональность выбора», под которой он понимает степень адекватности выбранных решений, и «эффективность процедур», которые используются для принятия решений<sup>5</sup>. Выводы Г. Саймона могут быть использованы при анализе технологий власти, т. е. механизмов обсуждения и принятия решений на том или ином уровне государственного управления.

В новейших исследованиях по истории государственного управления используются выводы одного из основоположников неоинституционализма Д. Норта, предложившего учитывать при оценке эффективности разных государств анализ состояния институтов<sup>6</sup>. Именно институты задают, выражаясь словами Д. Норта, правила игры, а игроками выступают организации, к которым ученый отнес политические органы, государственные учреждения, партии, общественные и образовательные учреждения.

Новизна подхода Д. Норта состоит в том, что он проводил исследования в области экономической истории, используя современные методы статистического анализа и математического моделирования для оценки исторических событий и их значения для будущего<sup>7</sup>. Прошлое он трактует как процесс институционального развития. Ученый выделил формальные и неформальные институты, «правила поведения», которые зависят от «траектории предшествующего развития». «Правила поведения» диктуются общественными нормами поведения, привычками, традициями, т. е. «независимо от вашего отношения к прошлому необходимо считаться с тем, к чему привыкли люди» – утверждает ученый. Д. Норт пришел к выводу, что невозможно понять ход истории (и состояние современных экономик) не признавая роль идей, «организованных идеологий и даже религиозного фанатизма»<sup>8</sup>. Больше всего на возникновение эффективных институтов влияют неформальные структуры<sup>9</sup>. Таким образом, результаты исследований Д. Норта дают новый инструментарий для анализа функционирования

---

<sup>1</sup> Вебер М. Бюрократия // Личность. Культура. Общество. 2007. Вып. 1 (34). С. 11.

<sup>2</sup> Кравченко А.И. Основные принципы веберовской методологии // Вестник Московского ун-та. 2011. № 4. С. 159.

<sup>3</sup> Саймон Г. Рациональность как процесс и продукт мышления // THESIS. 1993. Вып. 3. С. 27.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.

<sup>7</sup> Там же. С. 8.

<sup>8</sup> Там же. С. 65.

<sup>9</sup> Там же. С. 175.

местного управления, технологий власти, с учетом «неформальных правил»: традиций, привычек, роли протекции, места коррупции и должностных преступлений, особенностей осуществления надзора в системе местного управления.

Определение эффективности системы государственного управления представляет собой самостоятельную и сложную задачу, прежде всего потому, что отсутствуют четкие и измеряемые критерии. По словам О.В. Гаман-Голутвиной в государственном управлении отсутствуют такие точные показатели результатов, каким в коммерческом секторе является прибыль<sup>1</sup>. Как полагает ученый, в общем смысле эффективность представляет собой как «отношение чисто положительных результатов и допустимых затрат, как увеличение отдачи на единицу ресурса в единицу времени»<sup>2</sup>. Кроме того, важным параметром выступает качество субъекта управления – корпуса государственных служащих.

Доктор политических наук И.А. Иванников убежден, что эффективность государственной власти – это соотношение между фактическим социальным результатом и целями властвования, отражающими объективные потребности прогрессивного развития общества, при минимальной затрате времени, средств, сил и минимальными негативными последствиями<sup>3</sup>. Он предложил выделить четыре критерия, которые обеспечивают эффективность государственной власти: оптимальная форма государства, гласная государственная кадровая политика, профессионализм и высокая политико-правовая культура государственных служащих, продуманная внешняя политика<sup>4</sup>.

Таким образом, значительная часть представителей зарубежных и отечественных социально-гуманитарных наук связывают эффективность с достижением результатов управления с учетом затрат на их выполнение. При этом важнейшим критерием эффективности является качественная характеристика корпуса государственных служащих.

В последние десятилетия в отечественной науке к исследованию проблемы эффективности государственного управления Российской империи вплотную подошли не только политологи, социологи, но и историки. Доктор исторических наук С.В. Любичанковский исследовал качество функционирования и уровень эффективности губернской администрации в конце XIX – начале XX в. (1892–1914 гг.), используя «равновесную» парадигму (структурно-функциональный анализ)<sup>5</sup>. При этом он исходил из того, что система управления представляет собой динамичную систему, в которой составляющие ее институты постоянно меняются, приспосабливаясь друг к другу.

Само понятие «эффективность» С.В. Любичанковский понимает как оценку достигнутых результатов по отношению к поставленным задачам. Исходя из этого, автор выделил несколько «уровней» или «степеней» эффективности: эффективное функционирование органов управления – достижение «содержательных» и «методических» параметров заданного результата; неэффективное функционирование органа – не достижение содержательных параметров заданного результата; высокоэффективное функционирование органов управления – достижение и превышение содержательных и методических параметров заданного результата; малоэффективное – достижение содержательных и не достижение методических параметров заданного результата<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Гаман-Голутвина О.В. Проблемы повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации // Сравнительная политика. 2011. № 3. С. 51.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Иванников И.А. Эффективность государственной власти в России: теоретико-политологический аспект: Автореф. дис. ... докт. полит. наук. Ростов н/Д., 2006. С. 16.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Любичанковский С.В. Губернская администрация и проблема кризиса власти в поздней имперской России (на материалах Урала, 1892–1914 гг.). Самара, 2008. С. 89.

<sup>6</sup> Там же. С. 81.

Под содержательными понимаются параметры, относящиеся к объекту управления; под методическими – те, которые относятся к способу достижения содержательных параметров<sup>1</sup>. Т. е. выделенные уровни эффективности оценивают цель деятельности и методы ее достижения.

Особый интерес представляют критерии для оценки деятельности gubernского коронного управления, выделенные С.В. Любичанковским: правовая основа функционирования местных органов управления; кадровый потенциал административных учреждений; способы принятия и реализации решений, или технологии власти; контроль за деятельностью местных органов со стороны центральных органов; проекты реформирования местного управления<sup>2</sup>. С.В. Любичанковский признает, что в настоящее время не существует универсальных методик определения эффективности государственных учреждений<sup>3</sup>. Все они являются индивидуальными, применяют социологические методы и используют материалы организованных проверок. Кроме того, исследователь обращает внимание на то, что в понятие «эффективность функционирования» заложен лишь учет «официальных» целей учреждения, «тогда как на деле у каждой организации всегда существует комплекс собственных целей»<sup>4</sup>. Поэтому задача историка состоит в анализе баланса целей системы управления. По мнению С.В. Любичанковского, возможным исследовательским подходом к решению этой задачи может стать концепция внутреннего кризиса аппарата государственного управления, которая предполагает такое равновесное состояние государственного учреждения со средой, при котором баланс между личными интересами сотрудников учреждения и официально поставленными перед ними задачами нарушен в пользу первых<sup>5</sup>.

Признаками внутреннего кризиса государственного учреждения являются те характеристики функционирования учреждения, которые указывают на низкое качество выполнения его сотрудниками своих обязанностей и на малую продуктивность их работы<sup>6</sup>. С.В. Любичанковский предлагает свое понимание «уровней кризиса»: низкий, средний и высокий, каждому из которых он определяет свои признаки. Однако, при использовании данного подхода важно задействовать максимально широкий круг источников, поскольку отдельные виды и типы могут фиксировать только отдельные признаки уровней кризиса. По мнению ученого, предлагаемая им модель позволяет сосредоточиться на анализе интегрального показателя оценки эффективности управления.

В 2008 г. по инициативе С.В. Любичанковского Удмуртский институт истории, языка и литературы Уральского отделения РАН и Поволжский филиал Института российской истории РАН (г. Самара) провели заочную дискуссию по теме: «местное управление Российской империи и ее Урало-Поволжского региона в пореформенный период: механизмы власти и их эффективность» с тем, чтобы объединить интеллектуальные усилия специалистов в области истории регионального управления для решения «междисциплинарной проблемы»<sup>7</sup>.

Доктор исторических наук В.М. Марасанова уверена, что анализировать эффективность деятельности местного аппарата управления можно на основе того, как учреждения «содействовали разрешению социальных конфликтов» и какой вклад вносили в экономическое и культурное развитие провинции, как сотрудничали с разными

---

<sup>1</sup> Любичанковский С.В. Указ. соч. С. 82.

<sup>2</sup> Там же. С. 89.

<sup>3</sup> Местное управление в пореформенной России: механизмы власти и их эффективность. Сводные материалы заочной дискуссии. Екатеринбург; Ижевск, 2010. С. 82.

<sup>4</sup> Там же. С. 83.

<sup>5</sup> Там же. С. 84.

<sup>6</sup> Там же. С. 85.

<sup>7</sup> Там же.

социальными группами<sup>1</sup>. Признавая, что категория «эффективность» является универсальной характеристикой местного управления, И.Т. Шатохин полагает, что она представляет собой сумму локальных составляющих и зависит от региональных особенностей<sup>2</sup>. Критерием определения эффективности местного управления является изучение того, как деятельность управленческих структур воспринималась управляемыми – учреждениями, сословными, профессиональными корпорациями, подданными.

Ряд исследователей (Е.П. Барина, Д.А. Старков, В.А. Воропанов, К. Годин) высказали точку зрения, что эффективность должна рассматриваться во многих отношениях: социальном, экономическом, политическом, с точки зрения реализации целей правительства<sup>3</sup>.

В отличие от всех участников организованной дискуссии, профессор А.Н. Бикташева предложила конкретно-исторические критерии определения эффективности местного управления в XIX в.<sup>4</sup> Прежде всего, она обратила внимание на сложность изучения технологий власти, ввиду «скрытого» характера информации в исторических источниках. Вместе с тем, А.Н. Бикташева выделила «вполне устойчивый набор показателей, наполняемость которых позволяла центральной власти ориентироваться в хозяйственной, административной, идеологической жизни губерний и оценивать управленческую деятельность местной администрации»<sup>5</sup>. На основе сопоставления структуры губернаторских отчетов и инструкций сенаторам для проведения проверок, ученый выделила наиболее общие, устойчивые, часто повторяющиеся показатели: скорость и «успех течения дел» по губернскому правлению, количество происшествий по губернии, состояние повинностей и недоимок, количество поданных жалоб<sup>6</sup>. Причем А.Н. Бикташева предлагает определенную эволюцию показателей: в первой четверти XIX в. правительство основное внимание уделяло делопроизводственным показателям, а во второй четверти – хозяйственным критериям<sup>7</sup>.

В новейших отечественных исследованиях проблему эффективности государственного управления в Российской империи затронул доктор исторических наук Б.Н. Миронов. Он считает, что она зависит от величины аппарата, территории управления, инфраструктуры, объема делопроизводства, профессионализма чиновников, продолжительности рабочего времени, организации труда и от грамотности управляемого населения<sup>8</sup>. По всем этим критериям Россия уступала развитым европейским государствам, что негативно сказалось на степени и управляемости и эффективности управления, позволив ученому сделать вывод о недоуправляемости<sup>9</sup>. Огромные расстояния при слабо развитых информационной и транспортной инфраструктурах не позволяли российскому правительству эффективно управлять окраинами, по крайней мере до появления железных дорог и электрического телеграфа.

Однако, Б.Н. Миронов убежден, что совершенствование системы государственных учреждений, улучшения в организации их работы, повышение требований к служебной годности чиновников способствовали росту эффективности государственного управления<sup>10</sup>. По подсчетам Б.Н. Миронова, нагрузка на чиновника, с точки зрения делопроизводства, в XIX – начале XX в. возросла феноменально – примерно в 15 раз,

---

<sup>1</sup> Местное управление в пореформенной России... С. 61.

<sup>2</sup> Там же. С. 63.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же. С. 69–72.

<sup>5</sup> Там же. С. 69.

<sup>6</sup> Там же. С. 70.

<sup>7</sup> Там же. С. 72.

<sup>8</sup> Миронов Б.Н. Российская империя: от традиции к модерну: В 3 т. СПб., 2018. Т. 2. С. 442.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Там же. С. 541.

соответственно этому и эффективность труда (за счет интенсивности и производительности) увеличилась также в 15 раз<sup>1</sup>. Обозначенная зависимость роста делопроизводства и повышение эффективности довольно убедительна, но рост эффективности в 15 раз вызывает некоторые сомнения ввиду сложности ее измерения в виде конкретных цифровых показателей.

Б.Н. Миронов делает вывод, что за XVIII–XIX вв. российская бюрократия «фундаментально» улучшилась, а ее функционирование «радикально изменилось»<sup>2</sup>. Существенно вырос профессиональный и культурный уровень чиновников. Общий вывод ученого состоит в том, что «оценка политического режима как плохого или хорошего, отсталого или прогрессивного зависит прежде всего от критериев, которыми являются политические блага и ценности»<sup>3</sup>. «Системным» критерием является надежное функционирование политической системы и ее способность приспосабливаться к изменяющимся условиям существования социума; политическим критерием – участие граждан в политической деятельности, управлении и принятии решений; результативный критерий – благосостояние, личная безопасность, общественный порядок, национальная безопасность».

Таким образом, практически все представители исторической науки, признают сложность, многоаспектность и комплексность понятия «эффективность», необходимостью разработки «набора показателей» для ее определения. Наряду с предложениями учитывать особенности региона, состояние инфраструктуры, порядок функционирования учреждений, их финансирование и обеспеченность кадрами, практически все ученые пришли к выводу, что важными показателями являются качественный состав государственных служащих, правовая база работы должностных лиц и учреждений, скорость и «успех течения дел» в присутственных местах, состояние повинностей и недоимок, количество поданных жалоб.

#### *Источники и литература*

1. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления. М.: Волтерс Клувер, 2011. 288 с.
2. Вебер М. Бюрократия // Личность. Культура. Общество. 2007. Т. 9. Вып. 1 (34). С. 10–28; Вып. 2 (36). С. 11–28.
3. Гаман-Голутвина О.В. Проблемы повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации // Сравнительная политика. 2011. № 3. С. 50–64.
4. Иванников И.А. Эффективность государственной власти в России: теоретико-политологический аспект: Автореф. дис. ... докт. полит. наук. Ростов н/Д., 2006. 38 с.
5. Кравченко А.И. Основные принципы веберовской методологии // Вестник Московского ун-та. 2011. № 4. С. 153–171.
6. 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.
7. Местное управление в пореформенной России: механизмы власти и их эффективность. Сводные материалы заочной дискуссии. Екатеринбург; Ижевск, 2010. 496 с.
8. Миронов Б.Н. Российская империя: от традиции к модерну: В 3 т. СПб.: Дмитрий Буланин, 2018. Т. 2. 912 с.
9. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
10. Саймон Г. Рациональность как процесс и продукт мышления // THESIS. 1993. Вып. 3. С. 16–38.

---

<sup>1</sup> Миронов Б.Н. Указ. соч. С. 445.

<sup>2</sup> Там же. С. 570.

<sup>3</sup> Там же. С. 621.