

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Совет молодых ученых

Научно-методический отдел по работе с молодыми учеными
и специалистами университета управления
научных исследований СПбГУ

ЧЕЛОВЕК. ПРИРОДА. ОБЩЕСТВО АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Материалы

*14-й международной конференции
молодых ученых 26–30 декабря 2005 г.*

В 2 частях

Часть I



Издательство Санкт-Петербургского университета
2006

**МЕХАНИЗМ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ
В ИНСТИТУТАХ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ
ИМПЕРИИ НА РУБЕЖЕ XIX и XX вв.:
ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОБЛЕМЫ**

Существование государства немислимо без наделенного властными полномочиями аппарата — бюрократии, особенного слоя государственных служащих.

Государственный аппарат или система государственных органов и учреждений, посредством которых осуществляется государственная власть и государственное управление, имеет сложную и весьма дифференцированную структуру. Если центральные органы государства в основном осуществляют законотворческие, исполнительно-распорядительные, контрольные и правоохранительные функции, то повседневная работа по управлению обществом ложится на плечи местного управления, представляющего собой совокупность исполнительных и административных органов власти отдельных губерний.

На рубеже XIX и XX в. пореформенная Российская империя представляет собой систему, каждый элемент которой в той или иной степени претерпевает изменения, переформируется, перестраивается. В условиях интенсификации социальных, экономических и политических процессов, меняется и само мироощущение людей, их психология, изменяется система ценностей и приоритетов. Перед органами власти, в частности, институтами местного управления, становятся новые задачи, связанные с возникновением у общества новых потребностей. В этой связи заслуживают особого внимания процессы разработки и принятия решений и именно в органах местной власти.

Эта проблема в различной мере нашла свое отражение в работах ряда исследователей¹ на протяжении всего XX в., характеризующегося большим разнообразием подходов и точек зрения.

Однако существенной проблемой является отсутствие четкого

Демаков Илья Сергеевич — студент исторического факультета СПбГУ (e-mail: conorens@yandex.ru)

определения самого понятия «механизм принятия решений» не с точки зрения законодательного регулирования, а как сложившейся практики делопроизводства. К тому же сохраняется неопределенность в отношении состава источниковой базы для исследований по данной проблеме.

Исследование механизма принятия решений в институтах местного управления в Российской империи на рубеже XIX и XX в. по сути дела представляет собой рассмотрение пути, пройденного проектом от своего появления до окончательного принятия.

В этой связи трудность вызывает характеристика механизма принятия решений как процесса, отражающего формирование проекта или идеи. А также выявление начальной и конечной точек этого процесса.

Причем для того, чтобы охарактеризовать процесс формирования проекта, необходимо определить его истоки и пути дальнейшего развития идеи после ее окончательного оформления.

Наконец, необходимо составить целостное представление о развитии проекта и механизме его принятия, определив состав источниковой базы для исследования этого процесса.

Благодаря этому представляется возможным определить понятие «механизм принятия решений», связав его с соответствующей источниковой базой.

Любой проект и любая идея, прежде всего, выражается в словесной форме, и этот этап непосредственно предшествует ее фиксации в ином виде, в частности, в виде текста на бумаге. Это наиболее ранняя ступень ее развития, на которой идея находится в своем первоначальном виде. Безусловно, и в этот период она претерпевает изменения, и происходит принятие тех или иных решений. Однако мы имеем возможность говорить о проекте только в том случае, если его существование объективно подтверждается имеющейся источниковой базой. В данном случае предметом нашего исследования являются местные институты власти, губернские учреждения и их канцелярии, а точнее, деятельность их чиновников, связанная с проработкой того или иного вопроса, поступившего к рассмотрению. Следовательно, объективным подтверждением существования проекта служат, к примеру, различные делопроизводственные акты, дневниковые записи, заметки — словом, письменные источники. Значит, следовало бы говорить о процессе принятия решения только с момента появления письменных свидетельств. Сам

же этап бесписьменного, вербального выражения идеи можно было бы считать основой и истоком этого процесса. С другой стороны, письменные источники, в том числе и делопроизводственные, отражающие существование проекта, могут продолжать накапливаться и после того, как решение по нему будет окончательно принято в наивысшей, соответственно особенностей данного проекта, инстанции. Это может быть связано с тем, что данный проект начал реализовываться. Причем если сама идея к этому моменту уже будет утверждена в окончательном виде и не будет требовать дополнительных уточнений, то механизм принятия решений целиком окажется предшествующим этапом ее существования. Значит, сама идея, вступающая в таком случае в фазу своего воплощения, оказывается полностью сформированной. А граница этих фаз, разумеется, не является рубежом, на котором прекращается развитие проекта, а лишь свидетельствует переход к его новой ступени.

Следовательно, механизм принятия решений представляет собой этап развития проекта, ограниченный, с одной стороны, периодом вербального выражения идеи, а с другой — периодом ее воплощения. Причем стадия формирования проекта захватывает как период его бесписьменного выражения, так и собственно механизм принятия решений. А формирование источниковой базы, объективно отражающей процесс, происходит в течение всего существования проекта с момента появления письменных свидетельств.

Таким образом, начальную точку механизма принятия решений как процесса следовало бы отнести к появлению письменного источника, т. е. к первому факту письменной фиксации проекта.

Конечной же точкой следовало бы признать состоявшийся акт официального оформления проекта в постановление, завизированное в наивысшей, с точки зрения специфики данного проекта, инстанции. Причем решение может быть как положительным, так и отрицательным. Наконец, конечная точка механизма принятия решений может быть и вовсе не достигнута.

Доминирующим источником при исследовании данной проблемы являются делопроизводственные документы. Это обусловлено в первую очередь тем, что именно на их основе мы можем наиболее последовательно проследить процесс. К тому же, учитывая, что речь идет о корпусе чиновников губернских учреждений, именно делопроизводственные акты дают и наиболее полное представление о самом проекте. Однако в силу наличия формуляра делопроизвод-

ственные документы не способны отразить все детали механизма принятия решений. В этом случае к числу ценнейших источников следует отнести дневники и мемуары, а также публикации в периодической печати. Но все же это второстепенные источники, позволяющие уточнить и разнообразить целостную картину, созданную на основе источников первостепенных — делопроизводственных документов. Они, в свою очередь, являются результатом, выражением совместной деятельности чиновников, задействованных в решении какого-либо конкретного вопроса.

Таким образом, представляется возможным предложить определение понятия «механизм принятия решений».

Механизм принятия решений — это совокупная деятельность чиновника, отражающая развитие решения от появления проекта до окончательного официального принятия, сводящаяся к делопроизводственной деятельности.

¹ См. к примеру: Русские чиновники в былое и настоящее время // Карнович Е. П. Собрание сочинений: В 4 т. М., 1995. Т. 2; *Блинов И.* Губернаторы: Историко-юридический очерк. СПб., 1905; *Рубакин Н. А.* К статистике русского чиновничества // *Спутник чиновника.* 1912. № 3; *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978; *Нардова В. А.* Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX века: Правительственная политика. Л., 1984; *Макаренко В. П.* Бюрократия и государство: Ленинский анализ бюрократии царской России. Ростов-на-Дону, 1987; *Голосенко И. А.* Феномен «русской взятки»: Очерк истории отечественной социологии чиновничества // *Журнал социологии и социальной антропологии.* 1999. Т. II. № 3; *Ябров А. Л.* Институты местного самоуправления в политических условиях российской монархии: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Саратов, 1999.