

Александр НИКОЛАЕВ

ТРАНСФОРМАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ВЛАСТИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ

В статье анализируется исторический опыт трансформации властных структур в российских регионах на примере Саратовской обл.

The historical experience of transformation of power structures in Russian regions is analyzed in the article on the example of Saratov region.

Ключевые слова:

власть, регион, система управления, губернатор, централизация; power, region, system of management, governor, centralization.

На протяжении последних двух десятилетий новая российская власть находится в поиске оптимальной модели управления на региональном уровне. Однако стабильную и эффективную схему управления не удалось создать до настоящего времени. Между тем, в России роль власти на местах всегда была очень значительна. Региональные чиновники обладали и обладают возможностями удушить в бюрократической паутине любые реформы, по-своему трактовать законы, творить свой собственный суд. Импульсы реформ исходили из столицы и при Петре I, и при В. Ленине, и при В. Путине, но практическая реализация этих реформ в значительной мере определялась местной бюрократией. Понять общее состояние и тенденции развития административной системы в России, на наш взгляд, можно лишь с учетом региональной специфики.

В качестве модельного региона избрана Саратовская обл., которая практически по всем параметрам относится к числу наиболее типичных российских регионов.

В истории развития органов управления Саратовской обл. четко выделяются 3 этапа, соответствующие основным периодам российской истории: имперскому, советскому и постсоветскому. Более ранние периоды в данной статье не рассматриваются, поскольку Саратовская обл. стала самостоятельной административной единицей только к концу XVIII в., в годы царствования Екатерины II. В 1775 г. начинается общероссийская реформа регионального управления, в ходе которой Саратов впервые стал губернским центром. Первоначально вышел указ об учреждении Саратовского наместничества (январь 1780 г.). А уже с 1782 г. в законодательных актах в отношении Саратовского наместничества начал употребляться термин «губерния». Саратовское наместничество в момент создания включало 9 уездов, а несколько позднее в его состав был включен еще один уезд — Царицынский. Территория наместничества занимала 178,6 тыс. кв. верст (примерно вдвое больше нынешней Саратовской обл.). На этой территории находились 1 192 населенных пункта, в которых проживали 640 тыс. чел.¹

Система административного управления на губернском уровне, созданная в конце XVIII в., фактически просуществовала до гибели Российской империи в 1917 г., хотя и несколько раз подвергалась модернизации. Главной особенностью данной системы было парал-

НИКОЛАЕВ

Александр

Николаевич —

д.и.н., профессор;

заведующий

кафедрой философии

и политологии

СГСЭУ

nikolaev@

ssea.runnet.ru

¹ См.: Очерки истории Саратовского Поволжья. — Саратов : Заволжье, 1993, т. 1, с. 120.

тельное существование жесткой централизованной бюрократической вертикали и сословных выборных учреждений. При этом бюрократия доминировала над органами самоуправления, а среди последних, в свою очередь, ведущую роль играли дворянские сословные учреждения.

Ключевой фигурой властной вертикали имперского периода был губернатор, который согласно официальным документам (Наказ губернаторам от 03.06.1837 г.) являлся «хозяином губернии»¹. Ему принадлежала вся полнота власти в губернии. Он ведал и гражданскими, и военными делами. При этом вплоть до середины XIX в. все саратовские губернаторы были действующими или бывшими военными. Губернаторы назначались лично императором и были проводниками воли центральной власти в регионе. Центр стремился, чтобы губернией руководили люди, не имевшие здесь глубоких корней и связей. Все они прибывали в Саратов извне. Только А.Д. Панчулидзе, прежде чем возглавить губернию, проработал здесь на различных должностях более 10 лет. Видимо, также в антикоррупционных целях центральная власть следила, чтобы губернатор долго не задерживался на одном месте. Менее чем за 150 лет в Саратове сменились 30 губернаторов, т.е. средний срок губернаторства не достигал и 5 лет. А при Николае I губернаторы управляли в среднем 3 года. Такая антикоррупционная практика имела под собой основу.

Губернатор имел в своем распоряжении воинскую команду, составлявшую саратовский гарнизон, и штат чиновников. Первоначально во всех губернских учреждениях их было всего 96 чел. (на 640 тыс. чел. населения). Главным учреждением в системе губернской администрации было губернское правление. Оно выполняло функции исполнительной власти и одновременно полицейские функции. Экономическое управление было сосредоточено в губернской казенной палате, ведавшей казенными сборами, подрядами, постройками. Палате подчинялись губернское и уездные казначейства, в которых хранились собранные доходы. Для управления учебными заведениями, богадельнями, сиротскими домами и другими

социальными учреждениями существовал приказ общественного призрения.

По мере развития капиталистических отношений число управленческих структур, выполнявших социально-экономические функции, неуклонно увеличивалось. Одним из показателей развития промышленности стало учреждение фабричной инспекции. Ее главной функцией был надзор за исполнением законов, ограничивавших произвол владельцев предприятий и заводской администрации. Начали действовать и новые финансовые учреждения: губернское акцизное управление, контрольная палата, присутствия по промысловому, подоходному, квартирному налогам и др. В 1885 г. для управления налоговой сферой создаются губернское и уездные податные присутствия, а также вводятся должности податных инспекторов. Наконец, интенсивное развитие промышленности и торговли породило потребность в создании банковских учреждений. В 1864 г. открылось Саратовское отделение Государственного банка. Развивались также и учреждения, курировавшие социальную сферу. В 1865 г. был упразднен приказ общественного призрения, поскольку его функции перешли к целому ряду органов.

Самой заметной тенденцией развития губернской системы управления был рост полицейских учреждений. Саратовская городская полиция начала функционировать с 1798 г. Руководил ею полицмейстер. В Саратове полиция подразделялась на части, возглавляемые частными приставами. Им подчинялись квартальные надзиратели. В уездах полицейские функции исполняли капитан-исправники. С 1837 г. уезды делятся на более мелкие территориальные единицы полицейского характера — станы, во главе которых стояли становые приставы. Свои обязанности они выполняли с помощью выборной сельской полиции из числа крестьян: сотских и десятских, избравшихся, соответственно, от 100 и 10 крестьянских дворов.

Штат саратовской полиции постоянно рос. Если в 1839 г. в Саратове было 183 полицейских чиновника, то к 1881 г. их численность возросла до 321 (в т.ч. 4 частных пристава, 18 квартальных и 30 околоточных надзирателей)². Полицейские

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. В 55 т. — СПб., 1838, т. 12, № 10303.

² См.: Саратовский сборник. — Саратов, 1981, т. 1, отд. 2, с. 66–67.

управления были созданы и в каждом уезде. Возглавляли их исправники, назначаемые губернатором из местных дворян. Кроме того, в станах появляется должность помощника станового пристава – полицейского урядника. В 1867 г. было учреждено Саратовское губернское жандармское управление. Возглавлял его начальник, имевший помощников в уездах. С этого времени на жандармское управление ложится основная тяжесть борьбы с революционным движением. Для осуществления политического сыска в 1902 г. было создано Саратовское охранное отделение. А в 1906 г. Саратов стал центром одного из охранных округов, который охватывал несколько губерний. В условиях нарастания крестьянских волнений укреплялась полиция и в сельской местности. В 1903 г. при становых приставах и полицейских урядниках вместо выборных из крестьян сотских и десятских учреждается уездная полицейская стража.

Хотя разрастание государственной бюрократии было главной тенденцией, все же постепенно развивалась и система самоуправления. Долгое время наиболее влиятельными оставались дворянские собрания во главе с предводителями. Что касается органов городского самоуправления (городской голова, городская дума, ратуша, магистрат, купеческие и мещанские управы), то они до середины XIX в. не играли самостоятельной роли, служили скорее придатком аппарата государственной администрации и находились под его контролем. Только после городской реформы Александра II значительно повысилась роль городского самоуправления, получившего властные и финансовые рычаги. Городской голова, возглавляемая им городская управа и городская дума с этого времени оказывали все возрастающее влияние на организацию жизни в Саратове. Аналогичные процессы происходили и в уездных городах.

В 60-е гг. XIX в. в системе управления появился еще один общественный институт. Первое Саратовское губернское собрание состоялось в мае 1866 г. С этого времени губернское и уездные земства действовали параллельно с органами государственной власти. Впервые в России появилось понятие «общественная служба». Согласно общероссийскому положению земства занимались местным хозяйством и благоустройством: строи-

тельством, транспортом, кустарными промыслами, здравоохранением, образованием. Довольно быстро вклад земской «общественной службы» в эти сферы стал сопоставим с деятельностью государственных органов. Однако новые учреждения находились под достаточно плотным контролем государственной бюрократии. В частности, губернатор мог опротестовать любое решение земства.

Таким образом, во второй половине XIX в. структура государственных органов исполнительной власти на региональном уровне продолжала усложняться и расширяться, но в этот период наблюдалась и тенденция роста влияния системы самоуправления.

Можно по-разному оценивать эффективность системы управления Саратовской губернией, действовавшей до революции. Однако следует признать, что по сравнению и с советским, и с постсоветским периодами бюрократический аппарат тогда был менее громоздким и имелись элементы реального самоуправления.

Октябрьская революция, положив начало глубочайшему перевороту в жизни нашей страны, не могла не привести к коренным изменениям в и сфере управления на региональном уровне. Аксиомой теории марксизма еще со середины XIX в. было признание необходимости слома старой государственной машины, что и было сделано в нашей стране. После этого начался поиск новых форм, который в основном завершился к концу 30-х гг. Затем при Хрущеве была предпринята неудачная попытка создать новую систему управления (совнархозы и деление обкомов партии на промышленные и сельскохозяйственные), и, наконец, в середине 60-х гг. система управления регионом приобрела законченный вид.

Начиная с первых лет советской власти, в каждом регионе действовали 3 параллельные системы власти. Формально главной (ведь власть-то советская!) была система Советов. Высшим органом власти в области был областной Совет, состоявший из нескольких сотен депутатов, избиравшихся на безальтернативной основе. Они собирались на сессии всего 2 раза в год и, разумеется, только голосовали за заранее подготовленные решения. Высшим органом исполнительной власти Саратовской обл. считался избираемый областным Советом облисполком. Ему подчинялась

вертикаль городских, районных и сельских Советов. Ну а формальным главой региона был председатель облисполкома (губисполкома), но ни формально, ни реально он не обладал объемом полномочий прежнего губернатора. Во-первых, он был ограничен коллегиальными органами, а во-вторых, о чем речь пойдет ниже, — партийным влиянием и общесоюзными ведомствами. Пожалуй, только первый председатель Саратовского губисполкома В.П. Антонов-Саратовский (1917–1918 гг.) был беспорным лидером, а Советы уже с начала 20-х гг. играли второстепенную роль в системе управления. Саратовские краеведы считают, что последним председателем губисполкома, который обладал относительной самостоятельностью, был И.П. Ермасов, занимавший эту должность в 1921–1927 гг.¹ В 30-х гг. местные Советы стали заниматься преимущественно жилищно-коммунальной и культурно-просветительной сферами. Власть местных Советов фактически не распространялась на многие предприятия, учреждения и организации на территории области, которые подчинялись напрямую московским министерствам и ведомствам. Это была вторая параллель власти. Начало ей положили органы ВЧК еще в годы Гражданской войны. В дальнейшем областное управление НКВД, а затем КГБ никогда не подчинялось облисполкому. В таком же положении находились воинские части, многочисленные оборонные предприятия, высшие учебные заведения и ряд других структур. Кроме того, еще большее число организаций находилось в двойном подчинении — Советов и отраслевых ведомств. При этом влияние последних зачастую было важнее (например, для милиции).

Самое главное, что ограничивало власть Советов, — это партийное влияние. Параллельно с советскими структурами уже в 1918 г. сложилась вертикаль партийных органов — от губкома РКП(б) до партячеек в крупных селах. Партийные органы все больше вмешивались в кадровую политику, предопределяли решение важнейших вопросов. Особенно это стало очевидно с внедрением номенклатурного принципа подбора кадров. Постановлением оргбюро ЦК «О порядке подбора и назначе-

ния работников» от 16 ноября 1925 г. всем губкомам и крайкомам предписывалось приступить к выработке номенклатуры должностей местных органов, назначения на которые должны проводиться с утверждением соответствующими парторганами. С каждым годом номенклатурная сеть все расширялась. Таким образом, партия взяла под свой контроль все сколько-нибудь значимые руководящие должности. Кроме того, партийные органы от общего политического руководства переходили к повседневному управлению. В результате реальный центр власти в регионе уже в 20-е гг. переместился в партийные органы. Реальная власть принадлежала, прежде всего, обкому КПСС и его первому секретарю, который стал таким же «хозяином» региона, как прежде губернатор. Правда, произошло это не сразу. Первоначально первые секретари быстро менялись и не успевали стать настоящими хозяевами. Например, за 30 лет (1929–1959 гг.) в Саратовской обл. сменились 13 партийных руководителей. А вот за следующие 30 лет их было всего трое. При такой сменяемости первый секретарь успевал прочно взять в свои руки все нити управления областью. Партийная власть, как и прежде, осуществлялась за счет номенклатурного принципа подбора и расстановки кадров. В 1965 г. номенклатура обкома охватывала в Саратовской обл. 1 235 должностей (и еще 1 127 должностей учетно-контрольной номенклатуры)². Работники низшего звена (вплоть до сельсоветов) состояли в номенклатуре горкомов и райкомов. А поскольку членами КПСС были практически все руководители ведомственных структур, то, в отличие от председателя облисполкома, секретарь обкома мог влиять и на чекистов, и на военных, и на директоров оборонных заводов. Вместе с тем партийные органы осуществляли и непосредственное руководство всеми важнейшими сферами жизни. Показателем детальности и конкретности партийного руководства служит тот факт, что в Саратовском обкоме функционировал, например, специальный отдел химической промышленности.

Наличие большого числа партийных и государственных структур, руководивших экономической сферой, было важной

¹ См.: Семенов В.Н. Начальные люди Саратова. — Саратов, 1998, с. 246.

² Центр документации новейшей истории Саратовской области (ЦДНИСО), ф. 594, оп. 5, д. 36.

особенностью советского периода. Это было естественным в условиях полного огосударствления экономики. Еще одним важным отличием советского времени было фактическое отсутствие органов самоуправления. В какой-то мере эту роль играли местные Советы, но, поскольку их депутаты подбирались партийными органами, а руководящие работники советского аппарата были членами партноменклатуры, самоуправлением это назвать трудно.

При всех отличиях советской и имперской систем управления регионом они имели принципиальное сходство. Главное, что их объединяет, — жесткая централизация. Как в царские времена система замыкалась на губернатора, так в советский период ключевой фигурой был первый секретарь обкома КПСС. При этом в советский период централизация даже усилилась за счет уничтожения самоуправленческих структур, обобществления экономики и тотального контроля над идеологической сферой. Вторая общая черта — значительная зависимость регионального руководства от центральной власти. И губернатор, и первый секретарь назначались и снимались из столицы, поэтому зависели не от местного населения или региональной элиты, а от центральной власти и проводили ее волю. Правда, в последние десятилетия эта зависимость немного ослабла. Одним из показателей усиления самостоятельности регионов явилось резкое сокращение численности номенклатуры ЦК партии в 50-е гг. Так, если в Саратовской обл. в 1946 г. было 703 работника номенклатуры ЦК, то к 60-м гг. их число составляло всего около 100¹. Это не означало, что были сокращены данные руководящие должности; они просто перешли в ведение региональных партийных комитетов. Фактический контроль над кадрами номенклатуры регионов сосредоточился в руках региональной партийной элиты. Центр мог ее контролировать только через сужающийся круг наиболее важных фигур областного руководства. При этом секретари обкомов нередко назначались из числа местных кадров. Например, А.И. Шibaев, прежде чем возглавить областную парторганизацию, 9 лет проработал в Саратове, а его

преемник В.К. Гусев вообще был местным уроженцем.

Однако в целом указанные послабления не меняли сущности системы. Характерным показателем было особое место репрессивных органов. Как было показано выше, в имперский период они неуклонно разрастались. Но в советские времена аппарат ВЧК, ГПУ, НКВД, МВД, КГБ значительно превзошел царскую полицию и жандармерию по численности. Они стали также более независимыми от местных властей. А в конце 30-х гг. областное управление НКВД фактически стояло и над обкомом, и над облисполкомом. Достаточно сказать, что за 1937–38 гг. были арестованы и расстреляны 4 первых секретаря обкома.

В целом представляется, что советская система управления регионом формально была более демократичной, но в реальности — более жесткой и централизованной.

Постсоветская система управления, сформировавшаяся в основных чертах к концу 1996 г., носит по сравнению со своими предшественниками, можно сказать, гибридный характер. При этом по форме она ближе к имперскому варианту, а по содержанию — скорее к советскому.

Как и в царские времена, главой региона является губернатор, назначаемый из столицы. Структурами, с помощью которых он осуществляет свою власть, выступают правительство области и аппарат губернатора (до революции — губернское правление и канцелярия губернатора). Вновь появились структуры местного самоуправления. Формально именно им принадлежит власть во всех населенных пунктах области, но в реальности относительно независимым является только муниципалитет областного центра. Из 17 лет своего существования он примерно половину этого срока находится в состоянии мягкой конфронтации с областной властью. Другие муниципалитеты находятся в полной финансовой зависимости от областной власти, и их самостоятельность фиктивна. Степень влияния силовых структур также ближе скорее к досоветскому периоду. Сократились по сравнению с советским временем экономические функции государственных органов.

С советским периодом сближает наличие нескольких относительно самостоятельных центров власти в регионе: губернатор, областная дума, муниципа-

¹ ЦДНИСО, ф. 594, оп. 1, д. 4677, л. 303.

литет областного центра. Также советский период напоминает особая роль партии. «Единой России» по степени властного влияния далеко до КПСС, но в последние годы именно через партию осуществляется координация всех центров власти в регионе и поддерживается мирное сосуществование группировок региональной элиты. Правда, заслуга в этом не столько областной организации «ЕР», сколько федерального руководства партии. Еще один общий с советским временем момент — это наличие на территории области довольно значительного числа предприятий и учреждений вне юрисдикции областной власти. Это, в первую очередь, силовые структуры, а также филиалы крупных компаний (Газпрома, РЖД и др.), высшие учебные заведения.

Появились в постсоветский период и принципиально новые элементы региональной системы управления. В частности, это представительная (законодательная) ветвь региональной власти в лице областной думы. Саратовская областная дума несколько лет была под контролем губернатора, сейчас в ней доминирует «Единая Россия», но все же это реальный орган представительной власти, которого не было в предшествующие периоды. Еще один новый элемент — представитель президента, затем главный федеральный инспектор со своим аппаратом. В период обострения межэлитной борьбы он играл определенную самостоятельную роль, но сейчас эта роль достаточно символическая. Важной особенностью нынешнего периода является то, что 3 из 4 глав реги-

она являлись местными уроженцами, всю жизнь проведшими в Саратовской обл., а еще один — П.Л. Ипатов — до назначения саратовским губернатором проработал в области 20 лет.

Что касается взаимоотношений региональной и центральной власти, то постсоветский период четко делится на два принципиально различных этапа. Правомерно утверждать, что 1990-е гг., особенно их вторая половина, — это период наибольшей за всю историю (досоветскую, советскую и постсоветскую) независимости от центра региональных управленческих структур и максимальной реальной власти главы региональной исполнительной власти. До революции губернатор обладал большим объемом полномочий, но находился в жестком подчинении императору. В советское время, кроме того, прибавилась зависимость от партийных органов. Что касается саратовского губернатора Д.Ф. Аяцкова, то, опираясь на статус «всенародно избранного», установив контроль над областной думой и муниципалитетами, а также пользуясь слабостью федерального центра, он на 5–6 лет стал полновластным хозяином в области.

Завершая анализ трансформации региональной системы управления, следует констатировать, что при внешнем различии 3 моделей существенные их черты на протяжении почти двух с половиной веков сохранялись. Это очень значительная зависимость от центра, жесткая централизация и очень малая зависимость региональной власти от населения региона.