

»Yhteiskunnallisen tuotannon hallintoa» tutkivan tieteenalan metodologisista ongelmista*

Vadim Maršev

METHODOLOGICAL PROBLEMS IN THE
SCIENTIFIC STUDY OF THE MANAGEMENT
OF SOCIAL PRODUCTION

Administrative Studies, vol. 7(1988): 1, 18—32

The article is a discussion of the general problems of administrative science as well as of the scientific concepts and categories used in the Soviet Union in the study of »the administration or management of social production» (obshtshestvennyy proizvodstvom). Concepts used in the study of the history of the management of social production and the history of administrative thought as well as in the history of administrative research are introduced. The author argues for the necessity of the establishment of, defines the subject matter of, and introduces the fundamental concepts and categories of these two novel variants of the history of the management of social production and the history of administrative research. The fundamental stages and the methodological problems of the gnoseological development of the relevant historical research is presented. The argument for as well as an illustration of the possibilities of launching the proposed types of historical and administrative research are also presented.

Keywords: management of social production, administrative research, administrative history.

Vadim Maršev, Docent, Faculty of Economics,
Department of National Economics, Moscow
State University, 119899 Moscow, USSR.

* Tämä artikkeli perustuu kirjoittajan kahteen, venäjäksi julkaistuun artikkeliin [31]. Numerot hakasu-
luissa viittaavat lähdeluetteloon.

Artikkelissa esitetään *yhteiskunnallisen tuotannon hallinnoksi* (управление общественного производства) kutsuttua, Neuvostoliitossa vakiintunutta tutkimuskohdetta koskevan tieteellisen tutkimuksen alueen käsitteitä ja kategorioita sekä tarkastellaan hallintotieteen yleisiä ongelmia. Samoin esitellään yhteiskunnallisen tuotannon hallinnon historian ja samaa aihetta koskevan hallintotieteen historian (hallintoajattelun historian) käsitteitä. Artikkelissa perustellaan myös mainittujen uusien historia- ja hallintotieteiden muodostamisen välttämättömyys, määritellään kyseisten kahden tieteenalan kohteet, esitellään peruskäsitteet ja -kategoriat sekä esitellään asianomaisten historian tutkimuksen lajien gnoseologisen, tieto-opillisen, kehityksen perusvaiheet ja vastaavat metodologiset ongelmat. Lisäksi perustellaan ja havainnollistetaan historia- ja hallintotieteiden perusteiden täsmentämisen mahdollisuutta.

1. KÄSITTEITÄ

Yhteiskunnallisen tuotannon hallintoa tutkivalla tieteellä tarkoitetaan tässä artikkelissa niiden teoreettisten ja empiiristen tietojen järjestelmää, jotka koskevat *hallintoa* kompleksisena käytännön *toimintana* koko yhteiskunnallisen tuotannon tai sen yksittäisten alojen tietoiseksi järjestämiseksi. Tällöin on kysymys lähinnä sosialistisesta yhteiskunnasta. Staattiselta kannalta hallinnolla tarkoitetaan *järjestelmää*, joka koostuu lukuisista luonteenpiirteistä (hallinnon periaatteista, tehtävistä, tavoitteista ja menetelmistä) ja elementeistä (hallinnon henkilöstöstä, tekniikasta, rakenteesta ja elimistä).

Hallintoa toteutetaan tiettyjen *tavoitteiden* (poliittisten, taloudellisten, sosiaalisten, tieteellisten-tekniisten ym.) saavuttamiseksi määrättyjen *periaatteiden* (objektiivisten lakien tai vakiintuneiden sääntöjen) pohjalta tiettyjen *menetelmien* (taloudellisten, organisatoristen, hallinnollis-oikeudellisten) avulla.

Hallinnon *henkilöstö* (hallinnon *subjektit*) to-

teuttavat hallintotoimia käyttäen lukuisia *tek-nisiä keinoja*. Hallintotoimet suuntautuvat hallinnon subjektista hallinnon eri *objekteihin*. Yhteiskunnallisen tuotannon ollessa kyseessä objekteja ovat esimerkiksi talouselämän valtion ja yksityinen sektori, koko kansantalous tai yksittäisten alueiden talous, yhteiskunnallisen tuotannon eri alat — teollisuus, maatalous, liikenne, koulutus, kulttuuri jne. — sekä laajennetun uusintamisen prosessin eri vaiheet.

Työntekijät ja tietyt heidän välisensä suhteet heijastuvat *hallinnon rakenteisiin*. Muodollisista rakenteista koostuu *hallintoelinten* eräänlainen peruskaavio.

Hallinto (prosessina) ilmenee johdonmukaisena ja rinnakkaisena sarjana *hallintopäätöksiä* (vaikutuksia), joita puolestaan valmistellaan, hyväksytään ja toteutetaan. Yleisesti puhuen hallinnossa on kyse sekä tiedosta että taidosta.

Hallinnon sisältö ilmenee lukuisien *hallintotehtävien*, siis suhteellisen itsenäisten, eriyneiden ja erikoistuneiden hallintotoiminnan muotojen toteutumisessa. Hallinnon subjektin, toteuttajan, kannalta kysymys on ennakoivan hallinnon, operatiivisen hallinnon ja valvonnan tehtävistä. Hallinnon objektin, kohteen, kannalta kysymys on kansantalouden eri tasoilla tapahtuvan hallinnon, yhteiskunnallisen tuotannon eri alojen hallinnon, uusintamiskehityksen eri vaiheissa tapahtuvan hallinnon ja hallintojärjestelmän eri elementtien hallinnon tehtävistä.

2. HALLINTOTIETEEN LUONNE

Yhteiskunnallisen tuotannon kehityksen nykivaiheessa on (sekä maailmanlaajuisessa että valtakunnallisessa mitassa) tehtävien ja toteutettavien hallintopäätösten tieteellinen perustelu käynyt huomattavasti entistä ajankohtaisemmaksi. Tämä johtuu ratkaisuvaihtoehtojen lukuisuudesta ja tarpeesta ratkaista hyvin kompleksisiä, mutkikkaita ongelmia, jotka vaativat kiinteää liittämistään toisiinsa ja vuorovaikutusta, sekä muista tekijöistä. Yhteiskunnan ilmiöitä ja prosesseja koskevien tietojen määrän kasvu, yhteiskunnallisen työnjaon edelleen syventyminen, yhteiskunnallisen tuotannon rakenteen mutkistuminen, talousprosessien laajuus ajassa ja tilassa sekä nyt tehtävien ratkaisujen tulosten objektiivinen etäisyys edellyttävät väistämättä, että tehtävien ratkaisujen seurausten tieteellistä perustelua ja arviointia kehitetään. Hallintotieteen merkitys käy yhä suu-

remmaksi, mikä puolestaan vaatii hallintotieteen metodologisten perusteiden (filosofian, poliittisen taloustieteen, sosiologian ym.) ja hallinnon yksittäisiä tehtäviä ja elementtejä tutkivien soveltavien tieteenalojen sekä itse hallintotieteen edelleen kehittämistä.

Hallintotieteen perusongelmat — kuten tieteen kohde, eräät tieteen kategoriat ja käsitteet (hallinnon »periaatteet», »tehtävät», »menetelmät» ja »rakenteet»), suhde muihin tieteenaloihin ja kompleksisten tieteellisten tutkimusten organisaatiomenetelmät — ovat jatkuvasti tutkijoiden huomion kohteena [5]. Koska hallintotieteessä on eri koulukuntia ja kilpailevia teorioita, jotka ovat toistaiseksi yhtä hyvin sopuinnussa empiiristen tietojen kanssa, syntyy kuitenkin tiettyjä vaikeuksia noiden teorioiden objektiivisen todenmukaisuuden ymmärtämisessä.

Nykyisten tieteellisten tutkimusten analyysi on antanut mahdollisuuden laatia muutamia tulkintoja kategoriasta »hallintotieteen kohde» ja joitakin määritelmiä termeille »hallinto» sekä hallinnon »menetelmät» ja »rakenteet». Voidaan mainita useita syitä, jotka selittävät, miksi hallintotieteessä on olemassa tällainen ristiriita, joka ei tietenkään edistä sen kehitystä. Mainitsen vain yhden mutta nähdäkseni tärkeimmän metodologisen syyn ja myöhemmin yritän hahmottaa mahdollisia keinoja sen poistamiseen. Tämä syy on tieteellisten hypoteesien ja ideoiden todenmukaisuutta tarkistavien kehittyneiden menettelytapojen (reaalisten ja kokeellisten) puuttuminen hallintotieteestä. Mainittu syy puolestaan johtuu hallintotieteen metodologisesta erityispiirteestä — moninkertaisten erikoiskokeiden tekemisen vaikeudesta (ja joskus mahdottomuudestakin) ja konkreettisten todellisten olojen periaatteellisesta ainutkertaisuudesta. Yritykset käyttää *tieteellisesti* simulaatioja pelimalleja (todellisia tilanteita havainnollistavat pelit yms.) menetelmänä tutkia sosiaalisia ja taloudellisia ilmiöitä ja -prosesseja (mm. yhteiskunnallisen tuotannon hallintoprosesseja) ovat osoittautuneet tuloksettomiksi. [4]

Yhtä hankalassa tilanteessa ovat useimmat muut yhteiskuntatieteet. Ratkaisu on kuitenkin olemassa, se on löydetty kauan sitten, ja sitä käyttävät sängen hyvin tuloksin eräät tieteenalat (poliittinen taloustiede, historia, väestötiede, oikeustiede ym.), ja se on seuraavanlainen. Hallintotieteen edustajien on tarkasteltava *elämän todellista prosessia kokeilumateriaalina*, empiirisenä materiaalina, joka vaatii erityistä tieteellistä käsittelyä, jotta sitä voisi käyttää tie-

teen muodostamisessa. Tällöin emme samais- ta elämän todellista prosessia eli yhteiskunnan käytäntöä hallintokokeiluun. Suhde niiden välillä on samanlainen kuin esimerkiksi »tietojen» (faktojen) ja »informaation» välillä. Toisin sanoen kaikki yhteiskunnan käytäntö (»tiedot») ei ole hallintokokeilua (»informaatio»), mutta kaikki kokeilut ovat tarkoituksenmukaisesti valittuja ja tieteellisesti käsitellyjä tietoja yhteiskunnan käytännöstä.

Hallintokokeilu vaatii yhteiskunnan aikaisempaa käytäntöä koskevaa erityismenettelyä. Tässä tapauksessa tutkija valitsee tiettyjen tieteellisten käsitteiden (tai ajattelukaavojen) pohjalta ja asetetun tieteellisen tehtävän ratkaisemiseksi tietyin aikakauden ja alueen tehdäkseen hallintokokeilun, eli kerätäkseen, muokataksaan ja analysoidakseen tiettyjä tietoja yhteiskunnan käytännöstä ja hallintotoiminnasta, jotta hän pääsisi tieteellisiin (tai tieteellis-käytännöllisiin) tuloksiin. Tällaisen kokeilun välttämätön »moninkertaisuus» toteutuu ensinnäkin siksi, että hallinnolla toimintana on ainutlaatuinen ominaisuus *uusiintua jatkuvasti kaikkina aikoina*, ja toiseksi todellisten, *erilaisiin* konkreettisiin aikakausiin liittyvien ja konkreettisisa historian oloissa ilmenneiden tekijöiden ja prosessin asianmukaisen erikoistutkimuksen välityksellä.

Koska hallinnolla tietoisena inhimillisenä toimintana tuotannon järjestämiseksi erilaisten tarpeiden tyydyttämistä varten on pitkä historia, on ilmeistä, että yhtä pitkä historia on myös hallinnon organisaatiota koskevilla tiedoilla, ideoilla, näkemyksillä ja käsityksillä. Ne voidaan yhteisesti määritellä hallinnolliseksi ajatteluk-

si, joka on aina liittynyt tuohon toimintaan. Sekä hallinnon että hallintotieteen historian tutkiminen on tarpeellista ja ajankohtaista aina, kun on kysymys hallintotieteen muotoutumisesta, sen saavutusten tason arvioinnista ja sen tulevan kehityksen suunnista.

Se että hallintotiede on yhteiskuntatieteistä ehkä ainoa, jonka piirissä ei vielääkään tehdä määrätietoisia historiallis-hallinnollisia tutkimuksia ja jolla ei ole »historiallisia» osastoja missään tuntemassamme yhteiskunnallisen tuotannon hallinnon tieteellisten perusteiden luokituksessa, tekee historiallis-yhteiskunnallisten tutkimusten ongelmista entistä ajankoh- taisempia. Muotoilen teesini vielä kerran. Näkemykseni mukaan historiallis-hallinnolliset tutkimukset ovat aiheen ja tutkimuskohteiden ainutlaatuisuuden vuoksi yksi tärkeimmistä ja eniten antavista hallintotieteen muodostamisen keinoista.

Jäljempänä (ks. Asetelma) ehdotetaan hallinnon tieteellisten perusteiden uutta luokitusta, jossa on otettu huomioon edellä esitetyt käsitykset historiallis-hallinnollisista tutkimuksista. Luokitus eroaa aikaisemmin tunnetuista luokituksista (ks. esim. [6]) periaatteessa siten, että sen kolmannessa osassa on yhteiskunnallisen tuotannon hallintoa tutkivan varsinaisen tieteen (kohta 3.1) ohella kaksi muuta samanarvoista osastoa: yhteiskunnallisen tuotannon hallinnon historia (kohta 3.2) ja hallintoajattelun historia (kohta 3.3).

Yhteiskunnallisen tuotannon hallinnon historialla tarkoitetaan joko konkreettisten hallintojärjestelmien (tai niiden yksittäisten elementtien) syntymisen, kehityksen ja vaihtumisen

Asetelma. Yhteiskunnallisen tuotannon hallinnon tieteellisten perusteiden luokitus

Perustieteet, jotka tutkivat tuotannon hallinnon metodologisia perusteita	Soveltavat tieteet II		Yleiset hallinto- tieteet	
	Tieteet hallinnon tehtävistä	Tieteet hallinnon elementeistä		
1	2.1	2.2	3	
1.1 Filosofia 1.2 Tieteellinen kommunismi 1.3 Poliittinen taloustiede 1.4 Historia 1.5 Sosiologia 1.6 Psykologia 1.7 Kybernetiikka 1.8 Oikeustiede ym.	2.1.1 Suunnittelu 2.1.2 Tilastot 2.1.3 Tilinpito ja analyysi 2.1.4 Valvonta 2.1.5 Yhteiskunnallisen tuotannon alojen taloustieteet ym.	2.2.1 Atk- systeemit 2.2.2 Hallinto- työn tieteellinen organisaatio 2.2.3 Talous- kybernetiikka 2.2.4 Hallinnon psykologia 2.2.5 Hallinnon sosiologia ym.	3.1 Tiede yhteiskunnallisen tuotannon hallinnosta <hr/> 3.1.1 Joh- tamisen teoria	3.1.2 Hallin- totaidon teoria
			3.2 Yhteiskunnallisen tuotannon hallinnon historia	
			3.3 Hallintoajattelun historia	

prosessia ja yhteiskunnallisen tuotannon hallinnon järjestämistä konkreettisissa historian oloissa tai näitä prosesseja koskevien *tieteellisten tietojen järjestelmää*.

Hallintoajattelun historialla tarkoitetaan joko erilaisten konkreettisten historiallisten yhteiskunnallis-taloudellisten muodostumien kaikkien luokkien, säätyjen ja sosiaaliryhmien edustajien yhteiskunnallisen tuotannon hallintoa koskevien tietojen (oppien, käsitysten, näkemysten, aatteiden, mielikuvien ja mielipiteiden) järjestelmän synnyn, kehityksen, taistelun ja vaihtumisen *prosessia* tai näitä prosesseja koskevien *tieteellisten tietojen järjestelmää* (tiedettä).

Puhuttaessa tarpeesta erottaa historiallis-hallinnolliset tutkimukset hallintotieteiden järjestelmästä ei tietenkään ole kysymys luokittelusta luokittelun vuoksi. Kysymys on hallintoa koskevien historiatieteellisten tutkimusten ajankohtaisuudesta ja tarpeesta kiinnittää tutkijoiden huomio hallinnon historian ja hallintoajattelun historian ongelmiin sekä yhdistää tutkijoiden voimat, jotta voitaisiin tutkia hallintotieteen mutkikkaita ja tärkeitä ongelmia, löytää hallinnon uusia lainalaisuuksia, saada aikaan uusia käytännön tuloksia ja viime kädessä lisätä hallintotieteen ja varsinaisen yhteiskunnallisen tuotannon hallinnon tehoa.

3. HALLINNON HISTORIA

Yhteiskunnallisen tuotannon hallintojärjestelmää tieteellisesti tutkittaessa on ehdottomasti noudatettava *tieteellisen historiamin periaatetta*, jonka mukaan tiedonhankintaprosessi rakentuu seuraavasti. Ensinnäkin on selvitettävä tutkittavan yhteiskunnallisen tuotannon hallintojärjestelmän (tai sen yksittäisen elementin) synnyn sosiaalis-taloudelliset syyt. Toiseksi on tutkittava sen selvitetyistä syistä riippuvaa toimintaa ja kehitystä konkreettisissa historian oloissa. Kolmanneksi on todettava järjestelmän nykyisen — tutkittavan — ja aikaisemman tilan väliset erot ja yhtäläisyydet, funktionaaliset yhteydet ja suhteet sekä löydettävä ja arvioitava niiden ilmentymät ja seuraukset hallintojärjestelmän myöhemmissä tiloissa.

Tieteellisen tutkimuksen tehtävien mukaan hallinnon historiallisia faktoja ja kokemusta voi käyttää eri tarkoituksiin. Jäljempänä yleistetään ja olennaisesti täydennetään Karl von Clausewitzin analogisia teoreettisia mietelmiä sotilaallisesta historian kokemuksesta (Ks. [7]).

Faktoja ja kokemusta voi käyttää ensinnäkin *tieteellisen ajattelun selityksen havainnollistamiseen*, niiden hallinnon käytännön yksityiskohdien selittämiseen, jotka jäävät huomaamatta esitettäessä tutkimusmateriaali pelkästään teoreettisesti, abstraktisti. Toiseksi niitä voi käyttää yhteiskunnallisen tuotannon hallinnon jonkin elementin tai järjestelmän olemassaolon mahdollisuuden tai tieteellis-käytännöllisen keinon tehokkuuden *todistamiseen*, vahvistamiseen. Kolmanneksi niitä voi käyttää jonkin teoreettisen hallintokonseption ristiriidattomuuden tai ristiriitaisuuden vahvistamiseen. Nimittäin kertynyttä, hallinnolla olevaa historiallista kokemusta, jota käytetään ensimmäisessä tapauksessa, *varsinaiseksi historialliseksi hallintotapaukseksi*, toisessa tapauksessa *historialliseksi todisteeksi* ja kolmannessa *historialliseksi ennusteeksi*.

Keinot esittää historiallinen kokemus tieteellisessä tutkimuksessa ovat kaikissa kolmessa tapauksessa erilaiset. Ensimmäisessä riittävät yleensä pelkät maininnat historian tosiasiaista, joskus täydennettyinä joillakin yksityiskohtilla. Toisessa riittää todistamiseen maininta historian tosiasiaista, mutta sen on ehdottomasti oltava tosi ja todentuntuinen. Kolmannessa, hallintotieteen kehitykselle tärkeimmässä tapauksessa historiallinen kokemus hallinnosta on kuvattava yksityiskohtaisesti ja perusteellisesti ajassa ja tilassa ja esitettävä pienimpine yksityiskohtineen, jotka liittyvät esitettyyn ja todistettavaan teoreettiseen väittämään. Toisin kuin kahdessa ensimmäisessä, tässä tapauksessa »ei pidä ottaa erillisiä tosiasioita, vaan kaikki käsiteltävää kysymystä koskevat tosiasiat yhdessä, ilman ainoatakaan poikkeusta. . .» [2, osa 30, s. 351].

Käyttöön ottamani termin »historiallinen ennuste» gnoseologinen merkitys on se, että tutkija, tuntien historiallisen tosiasian tai prosessin tuloksen ja tarkastellessaan menneisyyttä, luo yksityiskohtaisen kuvan konkreettisista historiallisista oloista ja ympäristöstä ja jonkinlaisen teoreettisen päättelykaavan avulla ennustaa ilman logiikkaan liittyviä ristiriitoja tosiasian tapahtumisen tai prosessin tuloksen *väistämättömänä* seurauksena analysoitavasta syy-seurauksen -prosessista.

Termi »ennuste» on aiheellinen, sillä historiallisen materiaalin pohjalta tarkistettavaa teoreettista oppia yhteiskunnallisen tuotannon hallinnon organisaatiosta (jos se on ristiriidaton) voi myöhemmin perustellusti käyttää hallintojärjestelmän kehityksen ennustamiseen, mihin

juuri sisältyykin hallintotieteen käytännön merkitys. V. I. Lenin viittasi tähän historiatieteen mahdollisuuteen todetessaan, että historiallinen analyysi ei ole välttämätön »pelkästään menneisyyden selvittämisen mielessä, vaan myöskin tulevaisuuden pelottoman näkemisen ja sen toteuttamiseen suunnatun rohkean käytännöllisen toiminnan mielessä. . .» [2, osa 26, s. 75].

Tietenkin mutkikkain ja vaikein tutkijalle on kolmannessa ominaisuudessaan käytettävien historiallisten tosiasioiden muodostamisprosessi.

Yksi hallinnon historiaan paneutunutta nykytutkijaa odottavista vaikeuksista on tieteellisen perusmetodin, »havainnoinnin», erikoisuus, sillä »havainnoja» joudutaan tekemään pääasiassa vain *tekstistä*. Lisäksi ennen kuin päätetään, onko hallinnon historian tutkimuskohteeseen liittyvä havainnoitava asia tosi ja todennäköinen, tarvitaan pikkutarkkaa työskentelyä lukuisten muistelmien, kirje-, dokumentti-, arkisto- ja muiden tekstien parissa.

4. HALLINNON HISTORIAN SOVELLUS

Jotta tutkittavana oleva metodologinen tapa lähestyä hallinnon historian muotoutumista saisi vahvistuksen, pyrin tutkimaan eräitä ongelmia, jotka liittyvät hallintohenkilöstöön yhtenä hallintojärjestelmän elementeistä. Tarkemmin sanottuna tutkimuksen kohteena oli maamme hallinnon historiassa 1800-luvulla saatu kokemus valtiokoneiston työntekijöiden koulutuksen järjestämisestä korkeakoulussa. Se että tutkimuskohteeksi valittiin kokeilu hallintohenkilöstön koulutuksen järjestämisestä Venäjällä korkeakoulussa, johtuu siitä, että tutkittavan lähestymistavan vahvistamista ja havainnollistamista varten valittiin esimerkki sellaisen hallintoa koskevan ongelman ratkaisemisesta, joka on yhä ajankohtainen.

Metodologisella tasolla kiinnostivat seuraavat kysymykset: miten ennen järjestettiin tietyn hallintotehtävän ratkaiseminen, millaiset olivat sen ratkaisemisen tavoitteet, tehtävät ja keinot sekä millaisia olivat tehtyjen päätösten ja toimien käytännön tulokset ja seuraukset? Syyt mainitun korkeakoulutusjärjestelmän syntyyn 1840-1860-luvun Venäjällä ja kaikki sen ilmene-mismuodot tulivat tutkimuksessa esiin ja joutuivat konkreettisen analyysin kohteeksi. Kiinnostus tuohon aikaan johtuu siitä, että 1840-luvun alussa aloitettiin neljässä Venäjän yliopis-

tossa ja kahdessa lyseossa ainutlaatuinen valtion hallintokoneiston työntekijöiden koulutuskokeilu. Heitä sanottiin tuolloin kameralisteiksi. Kameralistiikka — joka tulee latinan sanasta camera, hovin kassa — eli kameraalitiede merkitsi niiden tietojen summaa, joita tarvittiin valtion omaisuuden menestykselliseen hoitamiseen. Se sisälsi kolme opinhaaraa: ekonomian eli taloudellisten ja käytännöllisten oppiaineiden kuten maatalouden, vuorityön, metsätalouden ja kaupan tutkimisen, opin valtion hallinnosta ja finanssieteen.

Tehtyä tutkimusta varten saatiin tietoja erilaisista tieteellisistä työkielmistä, aikakausjulkaisuista, lakiasiakirjoista, arkistomateriaalista sekä muistelmien ja kaunokirjallisuudesta, joka käsittelee Venäjän sosiaali- ja talouskehityksen historiaa, korkeakoulujen historiaa ja talousoppien historiaa.

Havainnoinnin kohteeksi valittiin hallintohenkilöstön pohjakoulutusjärjestelmän perusominaisuudet: yhteiskunnallisen tuotannon taso dynaamisena ilmiönä, valtionhallinnon korkeimpien elinten kokoonpano, rakenne ja tehtävät, valtion henkilöstöpolitiikka sekä hallintohenkilöstötarpeen syyt ja laajuus. Samoin tutkittiin korkeakouluopetuksen tavoitteita ja periaatteita, opetusohjelmien sisältöä ja opetussuunnitelmien rakennetta, opetuksen organisaatiomuotoja, menetelmiä, ajallisia ehtoja ja valvontamuotoja. Kohteena olivat myös opiskelija- ja opettajakunta sekä opiskelijoiden valinnan ja valmistuneiden työhön sijoittamisen periaatteet ja paikat. Esitän tehdyn tutkimuksen tärkeimmät tulokset (tarkemmin ks. [8]).

1840-luvun Venäjän yhteiskunnalliselle ja taloudelliselle tilanteelle oli ominaista yhteiskunnallisen työnjaon voimistuminen, joka johti maaseudun sosiaaliseen kerrostumiseen, veropäivätyöhön perustuvan talouden hajoamiseen ja palkkatyövoimamarkkinoiden muodostumiseen. Teollisuuden kiihkeä kehitys sekä organisatoris-tekniset muutokset joillakin aloilla merkitsivät alkua teolliselle mullistukselle: teollisuuslaitokset olivat teknisesti uudistumassa. Manufaktuuri väistyi tehtaan tieltä. Nuo muutokset antoivat kokonaisille teollisuudenaloille aivan uuden ilmeen. Arkistoaineistoa tutkimalla on voitu seurata erään venäläisen tehtaan historiasta, miten Venäjän talouselämän objektiiviset muutokset vaikuttivat olennaisesti teollisuuslaitosten henkilökunnan ammatilliseen koostumukseen, miten johdon ja tuotannon operatiivisen hallinnon tehtävät eriytyivät ja hallintohenkilöstölle asetetut pätevyys- ja koulu-

tusvaatimukset sen vuoksi kasvoivat. Tuosta ajasta lähtien alettiin tarvita johtajia, joilla oli uudenlainen tekninen, organisatorinen ja oikeudellinen koulutus.

Samanaikaisesti uudistui maan koko hallintojärjestelmä niin, että valtionkoneisto kävi entistä keskitetyimmäksi. Kehitys ilmeni valtion kaikkien tasojen hallintoelinten määrän kasvuna ja niiden tehtävien entistä suurempana eriytymisenä sekä valtionkoneiston kaikkien osien rakenteen mutkistumisena. Eniten ja merkittävimpiä määrä- ja rakennemuutoksia tapahtui virastoissa, jotka olivat suuremmassa tai pienemmässä määrin yhteydessä talouselämän hallintoon.

Mainitut Venäjän yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin muutoksiin liittyvät tekijät — maan nopea talouskehitys, talousalan virastojen määrän yleinen kasvu, niiden sisäisen organisaation mutkistuminen, hallintotehtävien edelleen eriytyminen ja erikoistuminen, hallintovirkamiesten määrän kasvu — asettivat uudenlaisia vaatimuksia johtavien työntekijöiden koulutukselle, mikä puolestaan teki tarpeelliseksi valtion hallintohenkilöstön ammattikoulutuksen korkeakoulussa. Koulutetun henkilöstön »sosiaalinen tilaus» tuotti eräitä hallintohenkilöstön peruskoulutussuunnitelmia, joita laativat tunnetut venäläiset yhteiskuntaelämän edustajat ja tiedemiehet kuten M. N. Musin-Puškin ja N. I. Lobatševski. Esitettyjen suunnitelmien käsittely kansanvalistusministeriössä ja ulkomailla saadun kokemuksen analyysi johti erityisten kameraaliluokkien perustamiseen hallintohenkilöstön kouluttamista varten yliopistojen oikeustieteellisten tiedekuntien ja lyseoiden osastoina. Kameraaliluokat, jotka perustettiin koemielessä neljäksi vuodeksi [9], olivat itse asiassa käytössä 1860-luvulle asti, jolloin ne korvattiin hallinto- tai valtiotieteiden luokilla tarkoituksena sopeutuminen maan yhteiskunnallisessa ja poliittisessä elämässä tapahtuneisiin muutoksiin.

Hallintohenkilöstön peruskoulutuksen alalla tehtyä hallintokokeilua, kuten jokaista yhteiskunnallista kokeilua, voi kokonaisuutena tietenkien arvioida monien kriteerien kannalta. Tutkimus osoitti, että vaikka asiantuntijoiden kouluttaminen valtion ja talouselämän palvelukseen oli tarkasteltavana ajanjaksona sangen laajaa, erikoiskouluista ja tiedekunnista valmistuneet muodostivat kuitenkin vain mitättömän osan Venäjän virkamiesarmeijasta. Vuoden 1881 tietojen mukaan Venäjän imperiumilla oli 80 000 virkamiestä ja vuosittain avautui jopa 3 000 vapaata paikkaa [10], mutta laskujemme mukaan

kaikista yliopistoista ja lyseoista valmistui tuohon aikaan vuosittain noin sata kameralistia. Esimerkiksi Pietarin yliopiston kameraaliluokasta valmistui sen koko olemassaolon aikana 418 kameralistia [11].

Maorjuuden ajan Venäjällä valtion koko virkajärjestelmä käytössä olleine arvoluokkataulukkoineen itse asiassa esti siviilivirastojen paikkojen täyttämistä kyvykkäimmillä ja erikoiskoulutuksen saaneilla virkamiehillä. Valtion henkilöstöpolitiikka pyrki antamaan etuisuuksia arvonimen omaaville aatelisille riippumatta koulutuksesta tai virka-ansioista. Samaa edistivät lait siviiliviroista ja virkaylennysjärjestyksestä, paikallisen hallinnon valitseminen aatelisista ja etuoikeutetut oppilaitokset (esimerkiksi Tsarskoje Selon lyseo), joista valmistuvat nauttivat etuisuuksia virassa. Venäjän yliopistojen oikeustieteellisiä tiedekuntia, joihin kameraaliluokkia perustettiin, oli totuttu pitämään paikkoina, joissa aatelisperheiden nuorukaiset saivat oppia (mutta eivät ammattikoulutusta!) ja joista suurin osa valmistuttuaan ei pyrkinyt valtion palvelukseen vaan täydensi sivistyneiden tilanomistajien rivejä. Niinpä kameraaliluokkien perustaminen ei toteuttanut tavoitetta, ei lisännyt erikoiskoulutettujen valtionhallinnon työntekijöiden määrää olennaisesti. Esimerkiksi vuonna 1853 oli korkeakoulututkinnon suorittanut ministereistä 22,2 prosenttia, ministerien avustajista ja departementtien johtajista 30,4 prosenttia, kuvernööreistä 18,8 prosenttia, valtioneuvoston jäsenistä 18,2 prosenttia ja senaattoreista 24,5 prosenttia [12]. Niistä, jotka korkeakoulun jälkeen joutuivat maorjuuden ajan Venäjän valtionkoneiston verkkoihin, tuli saman tien riistäjäluokkien etujen toteuttamisvälineitä.

Itsevaltaisen Venäjän todellisuus asetti avain toisenlaisia vaatimuksia kameraaliluokista valmistuvien tiedoille ja taidoille. Lainaan kameraaliluokkien aikalaisen, suuren venäläisen demokraatin Aleksandr Herzenin arviota noista vaatimuksista:

Meille annetaan laaja koulutus, meissä kehitetään nykyaikaisen ihmisen halua, pyrkimyksiä ja kärsimyksiä ja sitten huudetaan: 'Pysykää orjina, myykinä ja passiivisina, muuten olette hukassa'. Korvaukseksi meillä säilytetään oikeus nylkeä talonpoikaa ja tuhata vihreän veran ääressä tai kappakassa veri- ja kyynelvero, jota me häneltä perimme. Nuori ihminen ei löydä pienintäkään elävän kiinnostuksen kohdetta tuosta hännystelyn ja pikumaisen kunnianhimon maailmasta. [13]

Kameraaliluokkien merkittävä puute oli itse opetusprosessin organisaation suunnittelemat-

tomuus. Ennen muuta tämä koskee opetusohjelmia. Kun kameraaliluokkia perustettiin, niiden tavoitteena oli kouluttaa nuoria ihmisiä, jotka »ovat kokeneita valtion talouden ja hallinnon asioissa sekä kokeneita yksityisessä taloudessa ja teollisuuden eri aloilla» [4]. Siksi opetusohjelmat sisälsivät paljon erilaisia talouselämää, oikeustieteeseen ja tekniikkaan liittyviä aineita. Tämä aiheutti useita merkittäviä puutteita. Ensinnäkin koulutuksen rajoittaminen neljään vuoteen ja aineiden suuri määrä johtivat yksittäisten aineiden opetuksen tason alenemiseen ja oppiaineiden väistämättömään supistamiseen. Toiseksi, kurssien käyminen läpi lyhyessä ajassa johti siihen, että opiskelijat saivat vain pinnalliset tiedot eivätkä käytännössä voineet erikoistua. Kolmanneksi, yliopistoissa opetettiin aineita (teknologiaa, agronomiaa, arkkitehtuuria), joiden edellyttämiä fysiikan ja mekaniikan perustietoja opiskelijoilla ei ollut. Se johti opetusprosessin epätarkoituksenmukaiseen mutkistumiseen ja oppilaiden ylikuormitukseen. Lisäksi luettavia kursseja ei ollut lainkaan sovittu yhteen, ja ne antoivat usein erilaisia tietoja samasta asiasta. Siten osoittautuivat tosiksi sanat, joilla Friedrich Engels vuonna 1853 arvioi Saksan kameraaliluokkista: »kamaeralistiikka on jonkinlaista sekalaisista aineista keitettyä puuroa, jolle on valeltu eklektis-ekonomista kastiketta — sitä, mitä pitää tietää hallitusvirkamiehen virkaa varten suoritettavassa valtiontutkinnoissa». [1]

Hallintoluokkien perustaminen kameraaliluokkien tilalle ei täyttänyt tehtäväänsä, joka oli valtion ja varsinkin talouselämän hallintotyöntekijöiden kouluttaminen maan entistä kehittyneemmän talouselämän palvelukseen. Yleisesti ottaen sekä hallinto- että kameraaliluokkien olemassaolo oli merkittävässä määrin muodollista.

Kokemus hallintojärjestelmän yhden elementin tutkimuksesta osoitti, että ensinnäkin selaiset historiantutkimukset ovat täysin mahdollisia, joskin työläitä. Toiseksi sellaisten hallintoa koskevien historiantutkimusten onnistuminen riippuu paljolti oikean konseptiokaavan olemassaolosta, oikein asetetusta tutkimustehtävästä sekä hallintojärjestelmän havainnoitavan elementin tekijöiden ja mitattavien ominaisuuksien valinnasta.

5. HALLINTOTIETEEN HISTORIA

Valtion, kansantalouden ja tuotannon hallintoon liittyvät ongelmat sekä erilaisten yhteis-

kunnallisten ja taloudellisten kohteiden järkevien, tehokkaiden hallintojärjestelmien etsiminen ovat jo kauan kiinnostaneet tutkijoita ja käytännön edustajia. Tuntemme nyt lukuisia tutkimuksia, jotka sisältävät tietoja taloushallinnon järjestämisestä, alkaen teorian ja käytännön ongelmien ratkaisemisesta todellisen tai utooppisen valtion tasolla ja päätyn tutkimuksiin, joiden aiheena on henkilökohtaisen talouden hallinnon järjestäminen.

Ryhtyessäni tutkimaan hallintoajattelun kehityshistoriaa törmäsin jälleen samantapaiseen tilanteeseen kuin hallinnon historiassa. Ilmeni, että hallintoa koskevia tietoja on säilynyt valtavasti, mutta ne eivät suinkaan vielä muodosta teoreettista perintöä. Tämä ei olekaan ihme, sillä hallintoa koskevien tietojen synnystä ja kehityksestä, hallintoajattelun historiasta, ei ole vielä tullut tasavertaista tieteellisten historiantutkimusten kohdetta, kuten on esimerkiksi taloudellisten, poliittisten, oikeudellisten, sosiaalisten, sotilaallisten tai esteettisten oppien historia.

Muinaisten ajattelijoiden tutkielmien käännöksistä [14] löytämäni täysin viimeistellyt näkemysjärjestelmät, jotka koskevat valtionhallinnon organisaatiota ja muun muassa valtionalouden hallinnon organisaatiota, antavat aiheen sanoa, että hallintoajattelulla on pitkä menneisyys, tarkemmin sanottuna oma historiansa, joka on pituutensa suhteen verrattavissa edellä lueteltuihin historiatieteellisiin tutkimuksiin.

Historiatieteellisten tutkimusten (lyh. tässä HTT) neuvostoliittolaisen koulukunnan edustajien keräämän kokemuksen ja maailman tietentutkimuksen tieteellisten tulosten [15] tutkiminen sekä oma kokemus antavat mahdollisuuden ilmaista sanoin useita hallintoajattelun historian (lyh. tässä HAH) metodologisia ongelmia, joista käsittelen vain kolmea. Ennen muuta on selvinnyt, että jokainen uusi historiatieteellinen tutkimus (ja HAH kuuluu niihin) käy kehityksessään aina läpi *kolme vaihetta*. Ensimmäisessä vaiheessa, jota nimitän *syntyvaiheeksi*, tapahtuu tieteen saavutusten kronologinen systematisointi ilman tieteen kehityslogiikan yksityiskohtaista analyysia ja ilman sen syntyyn vaikuttaneiden edellytysten ja tekijöiden osoittamista. Toisessa vaiheessa — *muotoutumisvaiheessa* — päähuomio kiinnitetään syytä ja seurauksia koskevaan eriytymisen kuvaukseen aatteiden kehityksestä ihmisjärjen kehityksen peruttamattomana prosessina. Kolmannessa vaiheessa — *kehitysvaiheessa* — kiinnitetään historiatieteellisessä tutkimuksessa huomiota

tieteen kehityksen yhteiskunnallisten, yhteiskunnallis-taloudellisten ja yhteiskunnallis-psykologisten syiden tuomiseen ilmi, tieteen kehityksen ja sen historian käännekohtien selittämiseen ja viime kädessä tieteen kehityksen lainalaisuuksien selvittämiseen.

Toinen metodologinen ongelma on hallintoajattelun historian tulkinna objektiivinen johdonmukainen laajentaminen perinteisestä tulkinnasta — *hallintoa koskevien tieteellisten tietojen kehityksestä* (mm. myös hallintotieteen menetelmien tuntemuksen kehityksestä) *tiedeyhteisön kehityksen* (hallintotietämyksen haltijoiden keskinäisyyksien kehityksen) ja *hallintotieteen sosiaalisen insituution kautta »yhteiskunta ja hallintotiede» -suhteiden kehityksen* («tuotanto ja hallintotiede», »perinteet ja hallintotiede», »kansalliset erityispiirteet ja hallintotiede» ym. vastaavien suhteiden kehityksen).

Mainittujen kahden ongelman ratkaisut tuottavat lukuisia sekundäärisiä metodologisia ongelmia, jotka on myös tutkittu käytännössä — niihin kuuluvat erot HAH:n tutkimuksen tavoitteiden ja menetelmien määrittelyssä, tieteellisen työn organisaatiossa, tuon työn sisältämän varsinaisen tutkimuksen organisaatiossa, tutkittavan aikakauden, maan, tiedeyhteisön tai yksittäisen tutkijan ajattelun omaleimaisuuteen perehtymisen välttämättömyyden asteessa sekä arvioissa tutkittavan hallintoa koskevan teoreettisen opin tai tieteellisen tutkimuksen refleksiivisyydestä.

Kolmas ongelma ovat lähteet. Tämä on vähiten tutkittu HTT:n ja tietenkin myös HAH:n metodologisista ongelmista. Lähteentutkimuksen ongelman ratkaisusta riippuu paljolti myös HAH-tutkimuksen järjestäminen. Perinteisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi, miten luokitella lukuisat HAH:n lähteet, onko erilaisten lähdeluokkien tutkimuksessa erityispiirteitä, ovatko eri luokkia edustavat lähteet rinnastettavissa ja mikä on niiden verrannollisuuden mitta, miten järjestää järkevä lähteiden etsintä sekä mitä merkitsee »uuden tiedon saaminen» lähteestä. Ne ovat hyvin tärkeitä HAH:n kannalta. Tutkimussani jouduin työskentelemään noin kahdenkymmenen eri kirjallisuuden lajin parissa, joista jokainen puolestaan koostuu muutamasta alalajista. Niitä olivat muun muassa aikakauskirjallisuus (tieteelliset ja populaaritieteelliset aikakauslehdet sekä sanomalehdet), tieteelliset monografiat, tiedeartikkelikokoelmat sekä edustajakokousten (yleisvenäläisten ja paikallisten) aineisto — alustavat asiakirjat, istunto-

pöytäkirjat, alustukset, toimintaselvitykset, päätöslauselmat ja päätökset. Aineistoa olivat myös lakiasiakirjat, asetukset ja säännöt, tiedeyhteisöjen tutkielmat, valtion alakohtaisten komissioiden tutkimukset, ministeriöiden (mm. ministeriöiden ja virastojen tutkijakomiteoiden) lehdet, tehdashallinnon pöytäkirjat ja aineistot sekä arkistoaineistot ja asiakirjat. Aineistoon kuuluivat samoin muistelmat ja päiväkirjat, poliittisten kerhojen ja yhdistysten ohjelmat, sosiaali- ja taloustilastot, kaunokirjallisuus, opetussuunnitelmat ja -ohjelmat, monistetut oppikurssit sekä ulkomaisen kirjallisuuden ja lehdistön maininnat Venäjältä. Jotkin lähdelajit oli valittu ennen tutkimuksen alkua, joidenkin tarpeellisuus ilmeni tutkimuksen kuluessa.

En pyrkinyt lähteiden luokitteluun, mutta silti niiden spesifisyys ja siitä johtuva eri lähdelajien parissa työskentelyn spesifisyys vaati joka kerran siirtymistä toisenlaiseen tutkimusasetteeseen ja tutkimustyön organisaatioon. Oli siirryttävä tutkittavaa järjestelmää ulkopuolelta (ja mikä tärkeintä, nykyisen hallintotieteen termien ja saavutusten pohjalta) pohtivan nykyaikaisen havainnoijan tilasta tutkittavan yhteiskunta- ja talousjärjestelmän, tiedeyhteisön ja hallintotiedon haltijan koko ympäristön henkeen ja aikaan »uppoutumisen» ja »liukenemisen» tilaan menneisyyden rekonstruoinemiseksi koko sen monimuotoisuudessa ja ainutlaatuisuudessa. Itse asiassa molemmat *äärimmäiset* tutkimusasetteet ovat variantteja »menneisyyden» kääntämisestä kahdelle kielelle. Ensimmäisessä tapauksessa menneisyyden saavutukset arvioidaan uudestaan *nykytieteen* kehityksen myötä, toisessa tapauksessa menneisyys rekonstruoidaan ja siitä laaditaan malli *menneisyyden* kielellä. Molemmat äärimmäiset menetelmät ovat tarpeellisia mutta selvästi riittämättömiä ratkaisemaan HAH:n tehtäviä — paljastamaan hallintoa koskevan tiedon menneisyydessä ja arvioimaan tuon tiedon kehitystä. Siksi oli käytettävä milloin toista, milloin toista tutkimusmenetelmää ja tehtävä useimmiten kaksijakoisia päätelmiä arvioitavasta konseptiosta, opista, teoriasta tai »ajatuksesta».

Ensimmäinen lähestymistapa osoittaa nykyajan »ylivoiman» menneisyyteen verrattuna, se antaa mahdollisuuden ainakin kiinnittää huomiota menneisyyden saavutuksiin. Loppujen lopuksi juuri ensimmäinen lähestymistapa, *nykyisen* hallintotieteen saavutukset ja ongelmat, antoivat sysäyksen perehtymiselle HAH:aan, tai tarkemmin sanottuna korostivat sitä, miten tärkeää ja välttämätöntä oli perustaa uusi tieteen-

ala, hallintoajattelun historia. Toinen lähestymistapa osoittaa, miten usein »nyky aika» on täysin avuton yrittäessään selittää »menneisyyttä» vain nykyajan näkökulmasta. Syynä tähän on menneisyyden konkreettinen historiallisuus ja ainutlaatuisuus. Yleisesti ottaen annan etusijan toiselle lähestymistavalle ja käytin nimenomaan sitä tutkimuksessani, mutta en tietenkään pelkästään sitä sinällään, vaan pitäen hallussani nykytietojen varastoa ja käyttäen historiatieteellisen tutkimuksen nykyisen neuvostoliittolaisen metodologian saavutuksia. Menneisyyden tutkimisen yhteydessä rekonstruoitavan tiedon todenperäisyys kriteerinä oli kyseisen aikakauden ja myöhempien aikakausien hallinto käytäntö.

6. ESIMERKKI HALLINTOAJATTELUN HISTORIAN TUTKIMUKSESTA

Pitäytyen hallintotieteellisten tutkimusten (HTT) nykyisessä metodologiassa ja edellä esitetyssä hallinnollisen ajattelun historian (HAH) kohteen määrittelyssä olen yrittänyt analysoida eräiden ennen 1900-lukua vaikuttaneiden tutkijoiden töitä, jotka sisältävät valtion hallinnon ja muun muassa talouden organisaatiota koskevia teoreettisia ajatuksia, näkemyksiä, tutkimuksia ja konseptioita. Suurin vaikeus, johon törmäsin, oli se, että tutkittavana aikana ei yhteiskunnallisen tuotannon hallintoa tutkivan tieteen kohdetta määritelty yksikään tuolloisista tieteenaloista. Useat tieteenalat kuitenkin sisällyttivät joitakin hallinnon näkökohtia tutkimuskohteeseensa. Näihin tieteesiin kuuluvat muun muassa valtionhallintoa tutkiva tiede, tiede valtion hyvinvoinnista ja turvallisuudesta, talouspolitiikka, käytännön talousoppi (eri alojen talousoppi), eräät oikeustieteet (valtio-, yhteiskunta-, raha- ja poliisioikeus), hallintotiede, poliittinen taloustiede ja sosiologia.

Analyysi suuresta määrästä tutkimuksia osoitti, että hallintoajattelun historia on yhteiskunta-ajattelun historian haarana käynyt hyvin yleisessä muodossa läpi kolme perusvaihetta. Alkuvaihe, joka oli pisin, jatkui 1700-luvun loppuun ja liittyi ensimmäisen kerran muinaisessa Kiinassa (500-luvulla e.a.a.) esitettyyn luonnollisen oikeuden teoriaan — yhteiskunnalliseen, poliittiseen ja oikeudelliseen teoriaan. Tuon teorian ja muinaisessa Kreikassa vähän myöhemmin kehittyneen eudaimonismien opin (onnea koskevan opin) mukaan valtion tavoite oli »yhteinen hyvä, onni ja yhteiskunnan kehittä-

minen». Tällaisten idealististen iskulauseiden suojissa riistovaltioiden hallitsevat piirit puutuivat käytännössä kaikkiin asioihin valtion yhteiskunnallisessa, taloudellisessa ja muussa toiminnassa sekä valtion kansalaisten yksityiselämässä. Teoreettiset yhteiskuntapoliittiset perusteet tuottivat niin sanotun poliisivaltion hallintokonseption. Nimityksen perustana on muinaiskreikkalainen käsite *politeia*, joka tarkoitti kaupungin ja myöhemmin valtion hallinnon taitoa ja kattoi kaikki valtion toimet, joita toteutettiin orjanomistusvaltioissa ja absolutistisissa feodaalivaltioissa.

6.1. »Poliisivaltio»

»Valtion luonnollisen oikeuden» filosofiaa kilpenään käyttävän luokkiin jakautuneen »poliisivaltion» luonteenomainen piirre oli sekä yhteiskunnallisen elämän että kansalaisten yksityiselämän pikkutarkka valtiollinen säätely. Se oli aikaa, jolloin monarkit samastivat valtion omaan persoonaansa (»valtio olen minä»), eikä siksi ollut ainoatakaan toiminnan alaa, johon valtio ei olisi suoraan tai välillisesti puuttunut.

Tuolloin oli laillistettuja »valtion säännöstöjä», joiden mukaan esimerkiksi kutojien piti käyttää kankaan kutomiseen tarkoin määritelty lankamäärä, kultakirjojen piti käyttää vain tietyllä vyyhtihinnalla myytäviä kultalankoja tai kynttiläntekijöiden piti sekoittaa erilaatuisia taaleja tarkoin määrättyssä suhteessa. Sääntöjen rikkojia sakotettiin tai jopa tuomittiin vankeuteen, ja heidän tuotteensa takavarikoitiin ja hävitettiin.

Suurimpaan kukoistukseen poliisivaltion konseptio puhkesi 1600-1700-luvulla Preussissa, Ranskassa, Itävallassa ja Venäjällä, joissa ilmestyi melko paljon »trakteatteja poliisista». Ensimmäiset niistä olivat luonteeltaan avoimen teologis-raamatullisia.

Länsi-Euroopassa tätä suuntausta edustivat muun muassa ranskalainen De la Mare ja saksalaiset von Justi ja Sonnenfels [16]. Venäjällä ensimmäiset »poliisintutkijat» olivat kroaatti J. Križanič, G. Kotošihin ja I. Posoškov. Heidän kirjoituksensa (Politika ili besedy o pravlenii/Poliittikka eli keskusteluja hallinnosta/, O Rossii v tsarstvovanije Alekseja Mihailovitša/Venäjässä Aleksei Mihailovitshin valtakaudella/ja Kniga o skudnosti i bogatstve/Kirja köyhyydestä ja rikkaudesta/) sisältävät laajan tosiasia-aineiston Moskovan valtion hallinnon tilasta 1600-luvun lopussa ja 1700-luvun alussa, mainitsevat syytä valtion hallinnon huonoon organisaatioon ja

esittävät ehdotuksia ja konkreettisia toimia kotimaisen teollisuuden, maatalouden, koti- ja ulkomaankaupan, kuljetusalan, koulutuksen ja muiden Venäjän taloudenalojen valtiollisen hallinnon organisaation kehittämiseksi.

Kokonaisuutena useimmat traktaatit poliisivaltioiden taloushallinnosta olivat luonteeltaan muun muassa poliittisten, luonnontieteellisten, taloudellisten ja juridisten tietojen ja ehdotusten mekaanisia kokoelmia. Juuri tuohon aikaan syntyivätkin Euroopassa ensimmäiset kameralistikoulut, joista jo oli puhetta edellä. Kameralistien tärkeintä opetusaineistoa olivat poliisintutkijoiden kirjoitukset, ja tutkittavien asioiden ja aineiden valikoima oli yhtä monipuolinen kuin itse valtion poliisitoiminnan alat ja muodot. Tällaisessa puhtaasti käytännöllisen ja empiriisen opinhaaran muodossa poliisitiede, johon kuului osana »valtion talouden hallinto», pysyi 1700-luvun loppuun, jolloin alkoi sen toinen kehitysvaihe.

Uuden kehitysvaiheen poliisitieteissä aiheuttivat feodaalivaltioiden ja voimistuvien kapitalististen valtioiden kärjistyneet ristiriidat ja tiukka poliisitoiminta, joka hillitsi valtioiden talouskehitystä. Euroopan eri maissa ja sen jälkeen myös Venäjällä syntyi ja alkoi kehittyä uusi valtionhallinnon konseptio — »oikeusvaltion» konseptio. Tärkeimmäksi keinoksi taistella poliisivaltiota vastaan porvaristo valitsi luokkien ulkopuolisen »dogmaattisen oikeuden», jolle valtion piti alistua ja joka olisi taannut yksilön täyden vapauden hallinnon mielivallasta. »Yksityistä aloitetta» kaikilla inhimillisen toiminnan aloilla alettiin pitää välttämättömänä edellytyksenä yhteiskunnan kehitykselle. Teoreettisen perustan oikeusvaltion konseptiolla muodostivat poliittisen taloustieteen Manchesterin koulukunnan edustajien kirjoitukset, porvarillisen poliittisen taloustieteen ideologiien Adam Smithin ja David Ricardon oppi, Immanuel Kantin oppi valtiosta oikeusnormeille alistettuna ihmisten liittona, Jean-Jacques Rousseau'n oppi yhteiskuntasopimuksesta, jonka jo Thomas Hobbes perusteli, sekä John Locken ja Charles Montesquieun teoria vallan jakautumisesta.

Talousoilmiöitä alettiin pitää joitakin tiettyjä lakeja noudattavina prosesseina, joiden kehitys ei mitenkään riipu ihmisten tahdosta ja tietoisuudesta. Tästä seurasi ajatus, ettei valtio saa puuttua talouselämään, vapaan kilpailun lakien on annettava toimia vapaasti tuotannossa ja kaupassa ja kaikille kansalaisille ja kansalaisten yhteisöille on annettava yhtäläiset oikeudet. Samalla valtion hallinnon ongelmia käsittelevis-

sä tutkimuksissa mainittiin valtion ja sen talouspolitiikan vaikutuspiirit. Ne olivat »epäaineellisen» tuotannon aloja, joiden välttämättömyyttä yleisen hyvinvoinnin turvaamiselle ei käytännössä kukaan kiistänyt.

6.2. Oikeusvaltio

Länsimaiden taloudellisessa asemassa tahtuneiden todellisten muutosten vaikutus, muutokset valtion talouselämään puuttumisen rajoissa sekä mainittujen oppien ja doktriinien vaikutus poliisitieteeseen ilmenivät ennen muuta siten, että tuon tieteenalan tutkimuskohde supistui huomattavasti ja sen peruskategoriat muuttuivat. Entiset poliisin nimitykset yleensä ja erityisesti hyvinvoinnin poliisin mielessä menettivät alkuperäisen merkityksensä. Poliisi ei enää kattanut kaikkia valtion *sisäisiä* tehtäviä, ja niiden kokonaisuudesta alettiin yhä useammin käyttää termejä »administratiivinen toiminta» ja »sisäinen hallinto». Termi »poliisi» säilyi, mutta tarkoitti nyt valtion toimintaa kansalaisten turvallisuuden ja omaisuuden suojelemiseksi. Hallintoa käsittelevissä tieteellisissä traktaateissa tuota valtion toimintaa sanottiin usein sisäisen hallinnon negatiiviseksi toiminnaksi, ja positiivinen toiminta alkoi vastata sisällöltään entistä »hyvinvoinnin poliisin» käsitettä.

»Oikeusvaltion» porvarillisen konseptin eriytyminen talouden hallintoa tutkivan tieteen kehittyessä ei tarkoita, ettei tuona aikana olisi ollut muita teoriasuuntauksia. Esinnäkin valtion hallinnon feodaaliset doktriinit olivat yhä olemassa. Toiseksi, sosialistisia ja kommunistisia aatteita ja erilaisia utooppisen sosialismin konsepteja alettiin kehittää aktiivisesti. Kolmanneksi ilmestyivät ensimmäiset tutkimukset yksittäisen tuotantosolun — tehtaan tai sen osan — hallinnon ongelmista. Toisin sanoen »oikeusvaltion» doktriini, joka oli ollut olemassa yli vuosisadan, kehittyi jatkuvassa vuorovaikutuksessa ja kamppailussa muiden hallintoajattelun suuntien kanssa. Siitä lähtien vakiintui käytäntöön ja tiedekirjallisuuteen pitkäksi aikaa termien »poliisioikeus», »administratiivinen oikeus» ja »hallinto-oikeus» yhdistelmä.

Ensimmäisiä, jotka alkoivat erityisesti kehittää »oikeusvaltion» konseptiota ja rajoittivat valtion lukuisat sisäiset tehtävät kahteen alaan — talouden hallintoon ja turvallisuuden takaamiseen — sekä ottivat käyttöön taloushallintotieteen uusia käsitteitä, olivat muun muassa saksalaiset tutkijat Jung, Berg, Weber, Harl, Zoden, Rau ja von Mohl. Nuo tutkijat, jotka lähtivät

luokkien yläpuolella olevan valtion idealistisista yleisistä tavoitteista — »kansalaisten hyvinvoinnin ja turvallisuuden takaaminen» —, pitivät valtion tehtävänä oikeusjärjestyksen säilyttämistä ja kehittämistä. Valtion tehtäviin ei heidän mielestään pitänyt kuulua mitään, mikä saatettiin saavuttaa »yksityishenkilöiden tai heidän yhteenliittymiensä yksityisin ponnistuksin». Sen mukaisesti valtion hallintoa tutkivan tieteen tehtäväksi määriteltiin »valtiollisten tavoitteiden saavuttamiseen pyrkivien keinojen ja menetelmien tarkoituksenmukaisuuden tutkiminen ja osoittaminen».

Venäjällä oikeusvaltion konseptiota valtionhallinnon alalla kannattivat muun muassa M. M. Speranski, I. Platonov, N. Roždestvenski, V. Leškov ja I. Andrejevski.

Mihail Speranskin käsitys maan taloushallinnon laeista ja niiden mukaisesta organisaatiosta oli seuraava:

Valtiolliset lait jakautuvat . . . ulkoiseen ja sisäiseen oikeuteen. Edellisestä syntyvät ulkoiset suhteet ja valtion puolustus; jälkimmäisestä sisäinen julkinen talous ja sisäinen turvallisuuden rakentaminen . . . Julkinen talous sisältää kaksi erillistä osaa: 1) kansallisen teollisuuden valtion kaikkien tulojen lähteenä; 2) tulot eli finanssit valtion tarpeisiin tarkoitettun kansallisen teollisuuden tuotannon seurauksena ja osana. Tämän vuoksi on kaksi ministeriötä: sisäasiain ja valtiovarain. [22, s. 205]

Vuonna 1803 julkaistun pääteoksensa *Zapiska ob ustroistve sudebnyh i pravitelstvennyh utšreždenij v Rossii* (Selitys oikeus- ja hallitusvirastojen rakenteesta Venäjällä) hallinnon organisaatiota käsittelevässä osassa Speranski luonnehti itse asiassa kaikki nykyisen hallintotieteen kategoriat kuten hallinnon tavoitteet ja periaatteet, hallintoelinten tehtävät ja rakenteen sekä niiden yhteyden. Tässä yksi hänen luonnehdinnoistaan:

Hallinnon organisaation yleensä täytyy: 1) olla valtion yleisen lain ja laitosten mukainen; 2) perustua toimeenpanon yhtenäisyyteen; 3) tehdä tiliä asioiden muodosta ja sisällöstä; 4) olla asetettu yhdelle tasolle myös kaikilta osiltaan; 5) olla sovitettu yhteen paikallisten laitosten kanssa ja 6) olla toimeenpanokeinojen mukainen. [22, s. 216]

Samaan aikaan kun taloushallinnon ongelmia ratkaistiin valtion tasolla, kiinnostivat tutkijoita ja käytännön edustajia tuotantoyksikön tasolla ilmenevät hallinnon ongelmat. Esimerkiksi vuonna 1832 julkaistiin Englannissa Charles Babbagen kokeilujen tulokset. [23]

Charles Babbage teki ensimmäisenä maailmassa ja paljon ennen Frederick Tayloria työn

ja tuotannon organisaatioon liittyviä kokeita tarkoituksena saada aikaan tieteellisiä yleistyksiä ja suosituksia työn organisaation kehittämistä eri aloilla. Hän tutki työprosesseja ja työn organisaatiota rakennusalalla, raudan sulatuksessa, kellojen valmistuksessa, hiilen louhinnassa, sanomalehdissä, litografisessa työssä, postissa, nauhojen valmistuksessa, kuljetusalalla. Tämä ei ole läheskään täydellinen luettelo Charles Babbagen huolellisesti tutkimista työtoiminnan lajeista. Kaikki kokeet päättyivät arvioihin tuotannon organisaatiosta ja sen parantamisesta (mm. työntekijöiden ammattitaidon kohentamista) koskeviin suosituksiin, joiden tavoitteenä oli tuotannon tehostuminen.

Palatakseni »oikeusvaltion» konseptioon toteaisin, että täydellisimmän ja järjestelmällisimmän noita konseptioita tutki 1800-luvun jälkipuoliskolla saksalainen tiedemies, porvarillisen liberalismien ideologi Lorenz von Stein. Hänen seitsemän teoksensa *Die Verwaltungslehre* (Hallinto-oppi) ilmestyi 1860-luvulla Stuttgartissa, ja sillä oli paljon seuraajia venäläisten ja muun maalaisten tutkijoiden joukossa. Stein otti ensimmäisenä käyttöön termin »hallinto-oppi», »poliisitieteen» sijaan, ja hänen seuraajiansa töissä alkoivat kehittyä hallintotieteen peruskategoriat kuten »hallinto», »tieteen kohde», »hallinnon teoria», »hallintotaito», »hallinnon tehtävät», »hallinnon menetelmät».

Steinin mukaan esimerkiksi »hallinnon olemus ja käsite koostuu siitä, että sen ansiosta valtion tahto — laki — toteutuu valtion todellisen elämän objektiivisesti vallitsevissa suhteissa toimeenpanon kautta. Niin kuin lainsäädäntö on toivova, niin *hallinto on toimiva valtio*» [17, s. 6]. Stein tutki sisäistä hallintoa valtion hallinnon muotona. Se »on valtion toiminnan niiden puolten summa, jotka antavat yksittäiselle ihmiselle edellytykset yksilölliseen kehitykseen» [17, s. 49]. Sisäisen hallinnon kohteita ovat yksilön varsinainen elämä (fyysinen ja henkinen), yksilön yhteiskunnallinen elämä ja »yksilön talouselämä», jotka liittyvät toisiinsa ja ovat riippuvaisia toisistaan. Osa Steinin oppia sisäisestä hallinnosta on »oppi yksilön talouselämästä» eli »oppi kansantalouden hallinnosta». Se käsittelee asioita, jotka liittyvät valtion toimiin yksilön aineellisen hyvän luomisedellytysten takaamiseksi. Koska jotkin edellytykset ovat välttämättömiä kaikille mutta toiset joillekin yksittäisille talouselämän aloille, Stein jakaa tarkasteltavan alueen yleiseen ja erityiseen osaan. Yleiseen hän sisällyttää valtion hallintotoiminnan, jonka käynnistäjinä ovat erilaiset

luonnon spontaanit voimat (tulvien ja tulipalojen torjunnan organisaatio, vakuutustoimen organisaatio yms.), kuljetustoiminnan ja tietoliikenteen kaikkien lajien hallinnon sekä esimerkiksi luottojen, rahaliikenteen ja lainapääoman hallinnon.

Erityinen osa, joka Steinin mukaan perustuu »pääoman ja työn suhteiden tosiasialliseen eroon» [17, s. 377], sisältää asioita, jotka liittyvät raaka-ainetuotannon, jalostuksen, maanviljelyn, metsäteollisuuden, manufaktuurin ja muiden teollisuudenalojen sekä kaupan hallintoon ja lisäksi »henkisen tuotannon» (kirjallisen toiminnan, sensuurin, kuvataiteen, keksintätöiden jne.) hallintoon. Steinin mukaan »kansantalouden hallinnon organisiemi» sisältää hallituksen elimet (sisäasiain, kaupan, maanviljelyn, yleisten töiden ym. ministeriöt), itsehallinnon elimet ja yhteiskunnalliset liitot.

6.3. Sivistysvaltio

1800-luvun lopussa alkoi liberaalis-porvarillisessa tiedekirjallisuudessa kehittyä »oikeusvaltion» konseptin modifikaatio — »sivistysvaltion» konseptio.

Uuden konseptin metodologisia perusteita olivat poliittisen taloustieteen ja oikeustieteen historialliset koulukunnat. Molemmille koulukunnille olivat ominaisia vulgaari historismi, konservatismi, luokkayhteiskunnan sisäisten antagonismien kieltäminen ja luokkataistelun huomiotta jättäminen. Historialliset koulukunnat kielsivät klassisen poliittisen taloustieteen »kosmopoliittisuuden» ja puhuivat kansallisen poliittisen taloustieteen puolesta sekä kehottivat ottamaan tieteessä huomioon niiden kansallisten moraalikäsitusten, tapojen, oikeusnormien ja lakien vaikutuksen, jotka aiheuttavat tietyn kansan kehityksen historiallisen »kohtalon» omaleimaisuuden. Historialliset koulukunnat eivät ymmärtäneet, että yksittäisessä maassa ilmenevien kapitalismin kehityksen spesifisten piirteiden käsittäminen edellyttää kapitalismin yleisten lainalaisuuksien tuntemista ja huomioon ottamista.

Ensimmäisen historiallisen koulukunnan puitteissa kehittyi soveltava taloustiede, jonka ansioksi luetaan se, että se on valottanut sivistysvaltion eettistä merkitystä yhteiskunnallisten uudistusten välineenä. Tämän konseptin kannattajien mukaan sivistysvaltion tehtävä oli pehmentää »raakaa olemassaolon taistelua ottamalla yhteiskuntasuhteisiin mukaan etiiikan ja oikeudenmukaisuuden elementtejä yksityi-

sen ja yhteiskunnallisen tämänsuuntaisen toiminnan ohella» [19]. Kuten huomaamme, »sivistysvaltion» puolestapuhujat ehdottavat kehittyneempiä luokkaristiriitojen sovittamiskeinoja, mutta samoin kuin »oikeusvaltion» edustajat, he luottavat dogmaattiseen oikeuteen.

Sivistysvaltion uuden konseptin laatijoiden joukossa oli paljon Lorenz von Steinin oppilaita ja seuraajia. Yksi heistä, saksalainen tutkija Ludwig Gumplowicz, josta myöhemmin tuli kansainvälisen sosiologian instituutin varapresidentti, itse asiassa toistaa kirjoituksissaan [24] opettajansa idealistisia spekulatiivisia ajatusrakenteita ja väitteitä. Sosiologina Gumplowicz julistaa kirjoituksissaan hallinto-ongelmien tutkimuksen sosiologisia menetelmiä tukeutuen positivismin metodologiaan ja asettaen nuo menetelmät dogmatismiin ja metafysiikan vastakohtaksi. Gumplowiczin ansiona on pidettävä hänen omia tutkimuksiaan hallinnon sosiologisista näkökohdista ja tutkijoiden huomion kiinnittämistä niihin. Gumplowicz otti yhtenä ensimmäisistä käyttöön uuden termin »sivistysvaltio» ja alkoi kehittää sen konseptiota, jonka ydin on se, että valtiossa pyritään kansalaisten tasa-arvoon ja laillisuuteen, vakiinnutetaan parlamentarismi, joka turvaa kaikkien luokkien osallistumisen hallintoon ja pyritään kansan yleiseen hyvinvointiin elämän kaikilla aloilla. Gumplowiczin mielestä tuon ihannevaltion täytyy olla ihmiskunnan historian pääteppiste.

Toinen Steinin oppilas, Inama-Sternegg, luonnehtii kirjoituksissaan laajasti erilaisia hallinnon menetelmiä kuten »materiaalisia», »moraalisia», oikeudellisia, poliisitoimeen liittyviä. [25] Pitäytyen luokkien yläpuolisissa näkökannoissa Inama-Sternegg huolehti ehdotuksissaan »yleisen hyvinvoinnin» lisäämiseksi itse asiassa vain hallitsevien luokkien aseman vahvistamisesta ja parantamisesta.

1800-luvun lopussa taloushallinnon tieteellisiä perusteita kehitettiin myös Ranskassa ja Italiassa. Tutkimuksia tehtiin administratiivisten ja juridisten tieteiden piirissä ja ne olivat luonteeltaan metodologisia. Ranskassa olivat tunnettuja muun muassa Ducrocqin, Goriout'n ja Barthélemy'n kirjoitukset. Erityisen kiinnostavia ovat viimeksi mainitun näkemykset [26]. Hän pitää valtionhallinnon tavoitteena valtion kansalaisten hyvinvoinnin turvaamista. Valtion puuttumisella kansalaisten yksityiselämäään täytyi kuitenkin olla tietyt rajat. Tähän teesiin perustui valtionhallinnon monien tehtävien jakamisen kahteen ryhmään — pakollisiin (olennaisiin) ja vapaaehtoiisiin (spesifisiin). Edelliseen ryh-

mään kuuluvat sotilas-, oikeus- ja poliisihallinto sekä »valtion omaisuuksien» hallinto (finanssihallinto) ja jälkimmäiseen esimerkiksi taloushallinto, kansansivistyksen hallinto sekä liikenteen, postin, vuorityön, metsänhoidon, yhteiskunnallinen holhouksen, vakuutustoimen ja taiteenalojen hallinto.

Sen lisäksi, että Italiassa suhtauduttiin taloushallinnon tieteellisten perusteiden tutkimiseen ja kehittelyyn perinteen mukaan yleisteo-reettisesti, siellä alkoi kehittyä uusia suuntauksia, joita voi sanoa hallinnon sosiaalisten ja psykologisten näkökohtien tutkimukseksi. Klassikoihin voi lukea F. Persicon, jonka hallinto-opin järjestelmä koostuu neljästä osasta. Ne ovat: 1) käsite administratiivisesta organisaatiosta, 2) oppi finanssihallinnosta, 3) käsitteistö ja oppi oikeuslaitoksen administraatiosta sekä sotilas- ja poliisiadministraatiosta sekä 4) oppi sosiaaliadministraatiosta (johon kuuluu yhteiskunnan taloudellisen, älyllisen ja moraalisen kehityksen valtiollisen hallinnon menetelmien kehittäminen) [27].

Uuden tuulen edustajia Italiassa olivat myös De Bernardo ja C. Vacelli. Edellinen tutki hallinnon järjestelmää (mm. yhteisön hallintoa) sosiologian kannalta [28]. Hänen mielestään hallintotiede tutkii »voimia, jotka muodostavat administratiivisen organismin, voimien toiminnan syyt ja niiden kehitysedellytyksiä». Tuon tieteenalan lopullinen tavoite on administratiivisen toiminnan ilmiöitä hallitsevien lakien paljastaminen.

Vacelli alkoi kehittää sosiaalis-psykologista suuntausta hallintotieteessä [29]. Hänen perusajatuksensa oli, että tarvitaan yhtenäinen hallintotiede, joka tutkii samanaikaisesti hallintoelinten toiminnan sosiaalis-psykologisia ja hallinnollis-oikeudellisia puolia. Vacelli määritteli ensimmäisenä hallintopsykologian käsitteen, erotukseksi yksilöpsykologiasta ja monimutkaiseksi yhdistelmäksi hallintoelimessä työskentelevien henkilöiden »yksilöllisistä psykologioista». Vacellin mukaan juuri tiede, joka tutkii tätä hallinnon psykologista puolta hallinnon kaikkien muiden näkökohtien (taloudellisten, juridisten ja sosiaalisten) ohella ja yhteydessä, muodostaa hallintotieteen.

Venäjällä »sivistysvaltion» käsitettä kehittivät porvarilliset liberaalit, muun muassa V. Goltsev, B. N. Tšitšerin ja M. M. Kovalevski. He selittivät asian sillä, että jopa perustuslaillinen oikeusvaltio oli pettänyt niiden odotukset, jotka olivat aikaisemmin esittäneet ajatuksen oikeus-

valtiosta; se ei täyttänyt valtion kansalaisten uusia vaatimuksia ja tarpeita.

Uuden konseptin edustajiin kuulunut Goltsev piti Venäjän yliopistojen ensimmäisen lukuvuoden kestävän kurssin hallinto-opista Moskovan yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan toisen vuosikurssin opiskelijoille. Eräiden hänen artikkeliansa perusteella voi saada käsityksen hänen oppinsa perusteista. Hänen pitämänsä kurssin monistettua tekstiä ei valitettavasti ole toistaiseksi onnistuttu löytämään. Goltsev tarkoittaa esimerkiksi hallinnolla valtion ja järjestyneen yhteiskunnan erilaista toimintaa, jonka tavoitteena on yhteiskunnan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ja oikeudenkäytön takaminen sekä kansan hyvinvoinnin saavuttaminen.

Hallinto-opin alaan on Goltsevin mukaan kuuluttava kaiken, mikä ei ole yksittäisen yksilön vaan hallituksen, itsehallinnon ja liittojen järjestelmän toimialaa. Goltsevin mielestä hallinto-opin tehtävä on tutkia valtion ja erilaisten yhteiskunnallisten liittojen kulttuuritoimintaa sekä sitä koskevien oikeusnormien muuttumista ajan mittaan. »Hallinnon soveltavan osan (eli »hallintotaidon», kuten Goltsev sitä nimittää [20]) tehtävä on laatia periaatteet hallitsijan ja hallittavan välisten suhteiden loputtoman laajalla alueella.» [18, s. 277]

Goltsev sisällyttää valtionhallinnon alaan asiat, jotka liittyvät esimerkiksi turvallisuuden ja hyvinvoinnin järjestämiseen, tehtaita ja kaupaa koskevaan lainsäädäntöön sekä kansan terveyttä ja koulutusta koskevaan lainsäädäntöön. Esimerkkinä mainitsen asioita, jotka sisältyivät Venäjän valtion hallintoa käsitelleen kurssin ensimmäiseen osaan:

Hallinto Venäjällä lakikokoelman laatimiseen asti. Hallinnon fiskaaliluonne muinaisella Venäjällä: paikallisväestön ylläpitämä paikallishallinnon järjestelmä. Moskovan aika. Vuosien 1497 ja 1555 lakikirjat; »uudet verot», »lakikokoelma».

Hallinnollinen jako: volosti (kunta), poliisipiiri. Hallintoelimet: kormlenštšikit (paikallisväestön ylläpitämät virkamiehet), volostelit (volostin eli kunnan hallinnon ylimmät virkamiehet), käsyrhottajat, volodit, volodien väärinkäytökset.

Turvallisuutta ja hyvinvointia edistävät toimet: apu nälkäänäkeville, ruton ja tulipalojen torjunta, Moskovan poliisi. [3]

Luettelosta päätellen Goltsev piti hallintoon liittyviä oikeudellisia kysymyksiä tärkeimpinä kuin organisatorisia. Parlamentaarisen hallintojärjestelmän kannattajana hän lisäksi omisti lähes puolet kurssista itsehallintoon ja liittojen järjestelmään liittyville asioille. Perusteena

kurssin tällaiselle rakenteelle oli Goltsevin oma-peräinen käsitys hallituksen (lainsäädäntövaltan elimen) ja itsehallinnon välisestä suhteista. Steinin mielestä itsehallinto on hallinnon ja liittojen järjestelmän ohella toimeenpanovallan elin, mutta Goltsevin käsityksen mukaan itsehallinnolle (itseään hallitsevalle yhteiskunnalle) on tietyissä rajoissa annettava lainsäädäntövaltaa. »Esimerkiksi veron määrääminen merkitsee lakiasiakirjan antamista. Valtio vain määrää veron maksimimäärän, eli sallii itsehallinnollisten laitosten lainsäädäntövaltan tarkoin määritellyissä rajoissa.» [18, s. 274—275] Tässä suhteessa vallitsee Goltsevin mielestä suuri ero hallinnollisen desentralisaation eli puhtaasti toimeenpanevan hallintojärjestelmän ja lainsäädäntöoikeuksia omaavan itsehallinnon välillä. Goltsev ja muut Venäjän liberaalin porvariston edustajat käsitelivät kirjoituksissaan myös muita hallinto-organisaation metodologisia ongelmia ja yksittäisiä kategorioita.

Viime vuosisadan Venäjällävaltion hallintoon liittyviä asioita opetettiin lähes kaikissa yliopistoissa joko erikseen tai osana poliisi- tai yhteiskunta- ja hallinto-oikeuden oppikurssia tai luentosarjaa. Luennoitsijan erikoisalasta riippuen kurseja hallitsivat joko hallinnon taloudelliset tai oikeudelliset tai organisatoris-administratiiviset ongelmat. Hallinto-opin metodologiasta julkaistiin myös kritisoivia kirjoituksia. [21]

Tutkimukseni kohteena olivat vain yksittäisten tutkijoiden työt. Silti ilmeni, että on melko runsaasti historian tosiasioita, jotka toisaalta vahvistavat, että hallinnon ongelmiin on jo hyvin kauan osoitettu suurta tieteellistä ja käytännöllistä kiinnostusta. Toisaalta tosiasiat osoittavat, että tuotannon hallinnon järjestämisessä ja eräiden hallintoon liittyvien teoreettisten ongelmien asettelussa ja ratkaisemisessa on saavutettu merkittäviä tuloksia. Näiden tosiasioiden avulla voidaan ainakin tarkistaa käsitys »tieteellisen liikkeenjohdon» aikakauden alkamisesta Frederick Taylorin ja Henri Fayolin kirjoituksista 1900-luvulla. Esitetyn oletuksen edelleen vahvistamiseksi on sekä hallinnon historian että hallintoajattelun historian tutkimuksia jatkettava.

7. PÄÄTELMIÄ

Lähtökohtana nykyinen käsitys hallintotieteen kohteesta ja historiallis-hallinnollisten tieteiden kohteista määrittelyn hallinnon historian

ja hallintoajattelun historian mahdolliset konkreettiset tutkimussuunnat:

- kyseisten kahden historiallis-hallinnollisen tieteen metodologisten ongelmien (kohde, menetelmä, tehtävät, gnoseologinen prosessi, lähteentutkimus ym.) erittely
- hallinnon historian ja hallintoajattelun historian jakaminen jaksoihin
- hallinnon historian tutkiminen järjestelmänä ja prosessina (kokonaisuutena tai osina, joita ovat hallinnon tavoitteet, periaatteet, tehtävät ja menetelmät)
- hallintojärjestelmän historian tutkiminen staattisena ja dynaamisena seikkana (kokonaisuutena ja osina, joita ovat hallinnon henkilöstö, tekniikka, järjestelmät ja elimet)
- niiden asioiden tutkiminen, jotka liittyvät keskitetyn hallinnon ja paikallisen itsehallinnon yhdistämiseen menneisyydessä sekä alakohlaiseen ja alueelliseen lähestymistapaan hallinnossa
- hallinto-organisaation uudistusten kokonaisanalyysi (hallinnon rationalisointi)
- toteutettavia hallintotoimia (ohjelmia, uudistuksia, rekonstruktioita, kokeiluja yms.) koskevien tietojen hankinta- ja säilyttämistöimien järjestämiseen liittyvien asioiden tutkiminen tavoitteena ennen muuta kyseisten toimien arviointi *ennen* niiden soveltamista, toteuttamisen *aikana* ja sen *jälkeen* kun on saavutettu joitakin tuloksia
- maailman eri alueilla konkreettisina historian ajanjaksoina tehtyjen tieteellisten hallinnontutkimusten organisaation tutkiminen
- analyysi teoreettisten hallintokonseptioiden synnystä ja kehityksestä (maailman eri alueilla konkreettisena historian ajanjaksona)
- niiden näkemysten kehittäminen, jotka koskevat luokkien ja luokkaryhmien edustajien hallintoa erilaisissa luokkayhteiskunnissa konkreettisena historian ajanjaksona sekä
- maan sisäinen ja maiden välinen vertaileva analyysi hallintoajattelun kehityksestä.

Maailman tiedepiireissä vallitseva yleinen kiinnostus yhteiskunnallisen tuotannon hallinnon historiaan ja havaittavissa oleva kiinnostus hallintoajattelun historiaan [30] antavat aiheita toivoa, että historiallis-hallinnollista aihepiiriä tutkivien tiedemiesten määrä ja sitä käsittelevien tutkimusten ongelmapiiri kasvaa ja laajenee. Se antaa toivoa siitä, että ajan mittaan löydetään hallinnon historian ja hallintoajattelun historian omat lainalaisuudet, mikä puolestaan tekee mahdolliseksi arvioida hallintotie-

teen nykytilaa ja ennustaa sen tulevia kehitystendenssejä.

LÄHTEET

Tekstissä on lähteisiin viitattu luettelon mukaisilla numeroilla. Lyhenteet ovat neuvostoliittolaisen käytännön mukaisia ja translitteraatio tekstissä Suomen ja lähdeluettelossa englannin kielen yhteydessä noudatetun mukainen. Esimerkiksi »ZGIA» viittaa valtiolliseen historialliseen keskusarkistoon, »M.» Moskovaan ja »L.» Leningradiin.

- Marx K. i Engels F. Sotsh., 2-e izd., t. 13, s. 490.
- Lenin V. I. Poln. sobr. sotsh. 5-e izd. Moskva.
- ZGIA gor. Moskvu, f. 418, op. 51, d. 7, 1. 135, 135 ob.
- ZGIA SSSR, f. 733, op. 50, d. 836, 1. 8 ob.
- Teoriya upravlenija sotsialistitsheskim proizvodstvom/Pod red. Kozlovoi O. V. M.: Ekonomika, 1983, s. 58 i dr.: Belousov R. A. O zakonah upravlenija sotsialistitsheskoi ekonomikoi. — Probl. teorii i praktiki upravlenija, 1983, N° 1, s. 57—65; Organizatsija upravlenija obshtshestvennym proizvodstvom /Pod red. Popova G. H., Krasnojarska Ju. I. M.: Izd-vo MGU, 1984; i dr.
- Popov G. H. Problemy teorii upravlenija. M.: Ekonomika, 1974, s. 253—259.
- Clausewitz K. O voine. T. 1. M.-L.: Gos. vojen. izd-vo, 1932, s. 113—114.
- Marsev V. I., Bogomolova Je. V. Issledovanije opyta podgotovki kadrov upravlenija v Rossii — V sb.: Kibernetika i VUZ. Tomsk: Izd-vo Tom. Un-ta, 1982, vyp. 17, s. 141—153.
- Sb. rasporyzhenij po Ministerstvu narodnogo prosveshtshenija. Spb., 1866, t. 2, N° 624.
- Nikitenko A. V. Dnevnik. T. 2. L.: Nauka, 1955, s. 243.
- Bogomolova Je. V. Issledovanije opyta podgotovki kadrov v Rossii v 19 v.: Avto-ref. dis. na soiskaniye utsh. st. kand. ekon. nauk. M.: MGU, 1983, s. 13, 15.
- Dubentsov B. B. Universitetskaja politika tsarizma i vopros o sluzhebnyh preimushtshestvah po obrazovaniju na rubezhe XIX—XX vv. — V sb.: Voprosy polititsheskoi istorii SSSR. M.-L.: 1977, s. 95.
- Herzen A. I. Sobr. sotsh., 1959, t. XVIII, s. 185.
- Arthashastra. M.-L., 1959; Ivanov A. I. Materialy po kitaiskoi filosofii. Pervod Han Fei-zy. S.-Peterburg, 1912; Platon. Sotshinenija v 3-h tomah. M., 1971; i dr.
- Ks. esim. Metodologitsheskije problemy istorikonautshnyh issledovanij/pod red. Timofejeva I. S./M., Nauka, 1982.
- De la Mare. Traité de la police. P. 1722—1738. Justit J. H. Osnovaniya sily i blagosostojaniya tsarstv. Spb., 1772; Sonnenfels I. Natshalnyje osnovaniya polititsii ili blagotshinija. M., 1787.
- Stein, Lorenz von. Die Verwaltungslehre. Stuttgart, 1864—68. Bde. 1—7.
- Goltsev V. Utshenije ob upravlenii. — Jurid. vestn., 1880, N° 6.
- Levitski V. F. Predmet, zadatsha i metod nauki politseiskogo prava. Harkov, 1893, s. 12.
- Levitski V. F. Predmet, zadatsha i metod nauki politseiskogo prava. Harkov, 1893, s. 12.
- Goltsev V. K voprosu ob opredelenii »utshenija ob upravlenii». — Jurid. vestn., 1883, N° 2, s. 256.
- Ks.: Bunge N. H. Politseiskoje pravo. Kijev, 1861; Tshuprov A. I. Kurs politseiskogo prava. M., 1886; Antonovits A. Kurs gosudarstvennogo blagoustroivstva. Kijev, 1890; Andrejevski I. Je. Politseiskoje pravo. 2-e Izd. Spb., 1874; Shpilevski M. M. Politseiskoje pravo kak samostojatel'naja otrasl pravovedenija. Odessa, 1875; Tarasov I. T. Utshebnik nauki politseiskogo prava. M., 1891-1896; Sheinin P. N. Utshebnik prava vnutrennego upravlenija. Odessa, 1892; Berendts E. N. Opyt sistemy administrativnogo prava. Jaroslavl, 1898; Tarasov I. T. Osnovnyje položhenija L. Shteina po politseiskomu pravu v svjaz s jego utshenijem ob upravlenii. Kijev, 1874; Ivanovski V. V. Vstupitel'naja lektcija v kurs utshenija o vnutrennem upravlenii. Kazan, 1883; Nazimov A. Je. Utshenije o vnutrennem upravlenii. Odessa, 1893; Gorbunov A. V. Metodologitsheskije osnovy utshenija Lorentsa fon-Shteina ob upravlenii. M., 1899.
- Speranski M. M. Projekty i zapiski. M.-L., Izd-vo AN SSSR, 1961.
- Ch. Babbage. Economy of Manufactures and Machinery. London, 1832.
- L. Gumplowicz. Rechtsstaat und Sozialismus. Innsbruck, 1881; Soziologie und Politik. Leipzig, 1892.
- Inama-Sternegg. Verwaltungslehre in Umrissen. Wien, 1870.
- G. Barthélemy. Fondement Traité du droit administratif. Paris, 1901.
- Fr. Persico. Principi di diritto amministrativo. Napoli, 1890.
- De Bernardo. La amministrazione pubblica e la sociologia. Roma, 1883—1893.
- C. Vacelli. La scienza della amministrazione come scienza autonoma. Roma, 1893; Le basi psicologiche del diritto pubblica. Roma, 1895.
- Belousov R. A. Istoritsheski opyt planovogo upravlenija ekonomikoi SSSR. M.: Mysl, 1983; Deineko O. A. Nauka upravlenija v SSSR. M.: Ekonomika, 1967; Berkovits D. M. Formirovanije nauki upravlenija proizvodstvom. Kratki istoritsheski otsherk. M., 1973; Lavrikov Ju. A., Koritski E. B. Problemy razvitija teorii upravlenija sotsialistitsheskim proizvodstvom. L.: Izd-vo LGU, 1982; Bauer W. Grundlagen der Sozialen Verwaltung bei Lorenz von Stein, Karlsruhe, 1975; Kuk Sun-Ok. Das Wesen der Sozialstaatsidee bei Lorenz von Stein. Köln, 1978; A. Wren. History of Management Thought. N.Y. 1978. N. Bobryshev, S. Sementsov. Istorija upravlentsheskoi mysli. M., 1985; Marsev V. I. Razvitije vzgljadov na organizatsiju upravlenija proizvodstvom /otsherki istorii. Deponir. v INION AN SSSR. Dep. N° 27831 ot 5.01.87/330 str./i dr.
- Marsev V. O metodologitsheskim problemach nauki upravlenija obshtshestvennym proizvodstvom. V sb.: Izvestija Akademii nauk SSSR. Serija ekonomitsheskaja, M, 1985, N 5, s. 3—16. Marsev V. Iz istorii russkoi upravevntsheskoi misli. V sb.: Vestnik moskovskogo universiteta, Serija NG, Ekonomika, 1986, N 4, s. 60—69.