

Отрицательные последствия, в первую очередь экологические, необходимо преодолевать. Это работа и прерогатива, в первую очередь, федерального уровня, т. к. водохранилища находятся в федеральной собственности, а население имеет право (по Конституции РФ) на благоприятную окружающую среду.

ЕРМАКОВ А. В.

СОБСТВЕННАЯ Е. И. В. КАНЦЕЛЯРИЯ КАК ОРГАН ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЕЙ В 1826–1855 ГГ.

Собственная Его Императорского Величества канцелярия, безусловно, является одним из самых интересных органов государственного аппарата в истории Российской империи. «Во 2-й четверти XIX в. С. Е. И. В. К. из личной канцелярии императора превратилась в высший правительственный орган, не только связывавший императора с высшими и центральными учреждениями, но и непосредственно осуществлявший ряд важнейших функций государственного управления»¹.

Стоит заметить, что идея создания органа управления, позволяющего монарху, минуя все высшие инстанции, быстро и однозначно разрешать важнейшие государственные дела, отнюдь не принадлежит Николаю I. И сама Собственная канцелярия и ее статус чрезвычайного вневедомственного и внесловного учреждения достались молодому императору от старшего брата, Александра I. То, что ее управляющим вплоть до 20 декабря 1825 г. был А. А. Аракчеев, еще больше поднимало статус этого странного органа управления, выламывающегося из сравнительно стройных рамок министерской системы.

В черновом проекте, обосновывавшем необходимость учреждения канцелярии, написанном около 1816 г., фактически предсказывается, какое место она будет занимать среди прочих государственных органов: «Собственная Его Императорского Величества Канцелярия не есть присутственное место. Вне состава других государственных учреждений она существует для производства дел, стекающихся к непосредственному самому Государю Императору усмотрению и разрешению, и дела в нее поступают единственно от Его Величества или не иначе как с высочайшего соизволения через управляющего ею статс-секретаря. Есть ли возмож-

ность определить принадлежность самодержавной монаршей воли? Поэтому и нет возможности определить дела и порядок Собственной Его Императорского Величества канцелярии»².

Уже в период войны 1812–1815 гг. через канцелярию проходило множество дел самого разного характера, интересующих лично императора. Она не только организовывала переписку Александра I с главнокомандующим русской армией, заведовала размещением военнопленных, комплектованием и квартированием армии, собирала сведения об ущербе, причиненном имуществу дворян и других подданных, но и могла затребовать «для высочайшего рассмотрения» любое другое дело из соответствующих ведомств³. Позднее все поступавшие в канцелярию бумаги были распределены по пяти разделам (отделениям): двум гражданским («по разряду учреждений») и трем военным. С 1816 г. канцелярия, рассматривая и накапливая у себя дела по представлению к наградам и повышениям, начала превращаться в подобие «отдела кадров» высшего состава армии, а затем и всего имперского аппарата в целом. В рамках широкой служебной компетенции своего начальника Аракчеева канцелярия вынуждена была регистрировать и дела, относившиеся к его деятельности на других государственных постах: докладчика по делам Комитета 18 августа 1814 г., председателя Департамента военных дел Государственного Совета (с 1816 г.), главного начальника военных поселений (с 1817 г.), заведующего канцелярией Комитета Министров (с 1818 г.) и т. п.

Таким образом, идея чрезвычайного управления в николаевскую эпоху именно через Собственную канцелярию в какой-то степени была предрешена. Однако сравнительно низкий авторитет ее первого непосредственного начальника, его хотя и высокое, но весьма неустойчивое положение, как на службе, так и в обществе, а также нежелание Александра I регулярно лично вникать в работу своей канцелярии, несомненно, препятствовали ей занять положение решающей инстанции государственного аппарата.

Крайне важно и то, что другая основная функция николаевской канцелярии – не просто докладывать вверх о событиях в России, но служить своеобразным личным «информационно-аналитическим центром» императора – выполнялась ей задолго до возникновения Третьего отделения. «Ведомости главнейших по империи происшествий», докладываемые Аракчеевым Александру I, еженедельно составлялись в канцелярии на основании материа-

ла, поступавшего из самых разных инстанций: министерств, органов местного управления и полиции⁴, уже с осени 1817 г.

Разносторонние и разноплановые угрозы существующему социально-политическому порядку России середины 20-х гг. XIX в. не могли не мобилизовать самодержавие как высшую государственную власть на защиту этого порядка. «Всякая революция лишь тогда чего-нибудь стоит, когда она умеет защищаться», – много лет спустя писал В. И. Ленин. Подобным образом, вероятно, можно оценить и всякую деятельную контрреволюцию или «реакцию». Что же касается методов защиты порядка, выбирать их почти никогда не приходилось ни революционерам, ни их противникам. Чем тяжелее была кризисная ситуация, чем более угрожаящим для России казалось ее дальнейшее углубление, тем более резкие и жесткие, часто даже кровавые меры вынуждены были предпринимать как высшие, так и местные власти, какой бы идеологией они ни руководствовались.

Практически сразу же после вступления на престол императора Николая I канцелярия превратилась в орган, непосредственно связывавший его со всеми уровнями любых правительственных учреждений по наиболее важным вопросам внутренней политики. Указом 31 января 1826 г. в составе Собственной Е. И. В. канцелярии было создано новое Второе отделение (отчетность по исполнению указов и большая часть кадровых дел, ведшихся ранее, отошла в распоряжение реорганизованного Первого отделения), а 3 июля того же года родилось знаменитое Третье. Канцелярия расширялась и в дальнейшем. 26 октября 1828 г. в ней возникло Четвертое отделение, впервые в истории России урегулировавшее вопросы государственной социальной помощи и благотворительности. 29 апреля 1836 г. появилось Пятое отделение, колыбель реформы государственных крестьян и прообраз будущего Министерства государственных имуществ. И, наконец, 30 августа 1842 г. добавилось последнее Шестое отделение, закрытое, впрочем, уже 19 февраля 1845 г. после того, как была выполнена поставленная перед ним задача реформирования системы управления Кавказом. Каждое из этих отделений составляло самостоятельное учреждение со своим начальником, функциями, штатом, делопроизводством, а также с личным докладом царю.

Одновременно была выстроена и исполнительная вертикаль политического и административного надзора, рабочим органом

которой явился созданный 23 апреля 1827 г. корпус жандармов, преобразованный 1 июля 1836 г. в Отдельный корпус жандармов (самостоятельное воинское соединение с правами армии). К середине XIX в. восемь жандармских округов, жандармские дивизионы в Петербурге, Москве и Варшаве, а также 126 губернских жандармских команд, жандармский полк и лейб-гвардейский полуэскадрон в армии (общая численность – 210 штаб- и обер-офицеров и 5149 рядовых) охватывали политическим надзором территорию империи. Жандармский округ возглавлялся жандармским генералом и делился на отделения во главе с штаб-офицерами корпуса жандармов (начальниками отделений). Деятельность каждого отделения распространялась на 1–2 губернии. В ведении жандармских генералов и штаб-офицеров находились губернские, жандармские команды. Чины жандармерии посылались на поимку беглых крестьян и рекрутов, на «рассеяния законом запрещенных скопищ», на «усмирения буйства и восстановление нарушенного повиновения», для препровождения особо важных преступников и арестантов. Кроме того, жандармские чины находились на ярмарках, торгах, празднествах, осуществляли надзор за местным правительственным аппаратом и сословными органами, докладывали в III отделение о настроениях в местном «обществе» и среди крестьян. Еще ранее, с 1826 г., в обязанность жандармских чинов было вменено проведение наблюдательной деятельности. В начале 1827 г. была издана также особая инструкция, определяющая обязанности жандармских чинов «по наблюдательной части». Предписывалось: 1) «обратить особенное ... внимание на могущие произойти без изъятия во всех частях управления и во всех состояниях и местах злоупотребления, беспорядки и закону противные поступки»; 2) «наблюдать, чтоб спокойствие и права граждан не могли быть нарушены чьей-либо личною властью или преобладанием сильных лиц, или пагубным направлением людей злоумышленных»; 3) предупреждать, «предварять начальников и членов тех властей или судов или те лица, между коих замечены вами будут незаконные поступки», и если это не подействует, «когда ваши домогательства будут тщетны» – доносить в отделение и т. п.

Характерно и то, что жандармский аппарат использовался и для ревизии состояния дел на губернском уровне «из-под руки», т. е. неофициально, секретно. В этом отношении интересны материалы проведения жандармских ревизий Сибирского управления

в 1828–1829 гг. полковником Масловым и в 1832 г. полковником Кильчевским, которыми изучался широкий спектр вопросов, связанных как с состоянием политической ссылки, так и с различными направлениями деятельности местного управления. Собранная и доложенная лично Николаю I информация дает представление о злоупотреблениях и казнокрадстве сибирской администрации, о положении сибирских инородцев и др. аспектах жизни края.

Весьма интересное представление о характере организации политического надзора дают ежегодные секретные отчеты III отделения Е. И. В. канцелярии, представляемые Николаю I, само название которых – «Нравственно-политический отчет»⁵ подчеркивало их характер и назначение. Структура отчетов постоянно совершенствовалась, они давали императору «экстракт» произошедших событий, имеющих отношение к состоянию государственной безопасности и общественного мнения. В них расставлялись акценты исходя из значимости событий и «угроз».

«Создание “отделений” канцелярии – полагает Н. П. Ерошкин, – означало завершение начавшегося еще во второй половине правления Александра I процесса превращения личной канцелярии императора в высшее учреждение»⁶. «Усиление кризиса крепостнического строя во второй четверти века, – пишет он, – вызвало установление своеобразной военно-полицейской диктатуры с крайней централизацией распорядительной и исполнительной деятельности»⁷. Оставляя в стороне расхожее определение самодержавия как «крепостнического строя», нельзя не обратить внимание на то, что крупный советский специалист по истории государственных учреждений находит структуру николаевского управления «своеобразной», т. е. оригинальной, новой. Выше уже говорилось о том, что установление военно-полицейской диктатуры (по крайней мере, на первое время) после переворота входило в планы декабристских организаций. Победившее самодержавие фактически воплотило в жизнь их мечты.

Однако своеобразие николаевского самодержавия состоит не только в этом. Как бы бросив вызов уже достаточно разработанной в ту эпоху доктрине разделения властей, Собственная канцелярия императора довольно быстро стала фактическим средоточием как исполнительной, так и законодательной, и даже судебной инициативы. Причем это произошло без существенной ломки уже имевшихся государственных институтов. Ни петровско-

екатерининский Сенат, ни александровские Государственный Совет и Кабинет Министров не были серьезно реформированы. Никто даже не проводил естественную, казалось бы, для «диктатуры» чистку их кадрового состава. Традиционный авторитет самодержца позволил ему быстро и капитально перестроить структуру государственного управления, не ломая, а лишь надстраивая существовавшие ведомственные и территориальные органы, «подтягивая», мобилизуя их для решения стоявших перед государством проблем, среди которых отмена крепостного права (особенно в кризисный период 1825–1833 гг.) была далеко не самой неотложной.

Стоит еще раз отметить чрезвычайный, вневедомственный характер Собственной Е. И. В. канцелярии, как органа власти. Выполняя множество функций от кодификационной до полицейской, от информационной до благотворительной, канцелярия за редким исключением не создавала для этого новых государственных органов, а использовала имевшиеся в наличии, просто *заставляя* должностных лиц выполнять свои прямые обязанности, без проволочек спуская вниз принятые наверху решения, а главное, контролируя это выполнение и собирая информацию о его результатах. Таким в высшей степени оригинальным образом «непрозрачная» и неуязвимая для общественной ответственности бюрократическая система оказалась «открытой», в ней неожиданно возникла пресловутая «обратная связь».

Личная ответственность перед самодержцем, особенно в низших ярусах власти, рождала не просто страх, но и священный трепет, ведь в сознании большинства населения империи, включая и низших чиновников, земной царь олицетворял собой Царя Небесного, т. е. Бога. Некоторое время государственная система, как конь пушкинского «медного всадника», буквально чувствовала себя «поднятой на дыбы». «Приехавший по именному повелению из Петербурга чиновник» мог потребовать «сей же час к себе»⁸ кого угодно и когда угодно. Именно это состояние и позволило Российской империи и сравнительно успешно преодолеть кризис 1825–1833 гг., и продемонстрировать высокую степень устойчивости в период общеевропейского революционного хаоса 1848–1850 гг.

Однако пределы такого рода мобилизации были не безграничны. Всевластие и всемогущество Собственной канцелярии

подтачивали многие причины. Во-первых, кризисные формы управления постепенно входили в привычку, как для руководителей, принимавших решения, так и для низовых исполнителей. Это привыкание, в свою очередь, рождало стихийную, хотя и тщательно скрываемую под видом «казенного формализма» служебную расслабленность. На всех уровнях власти постепенно терялось умение отличать подлинную тревогу от учебной, реагировать на объективную угрозу иначе, чем на профилактическую проверку.

Во-вторых, растущий и крепнувший бюрократический аппарат инстинктивно учился гасить непрерывно исходящие сверху и опасные для него властные импульсы. Система обратной связи работала все формальнее и поверхностнее, чем дальше, тем больше доставляя наверх не аналитические отчеты о действительных событиях, а лживо-успокоительные измышления. На последнем этапе в эту игру, ощутив свою корпоративную солидарность с местным и ведомственным аппаратом, включилась и сама канцелярия, стареющие сотрудники которой начали видеть в новых, реально возникающих проблемах государственного управления и злоупотреблениях должностных лиц не возможность выслужаться, а угрозу прочности собственного служебного положения.

Таким образом, система внутренней информации для нужд верховной власти, налаженная такими специалистами, как фон Фок и полковник Маслов, после их ухода постепенно превращалась в систему дезинформации. А недостаток квалифицированных кадров, способных сортировать и анализировать растущий документопоток, делал ценнейшие статистические и кадровые сведения грудой бесполезно накапливающихся бумаг. Но даже лежащая втуне, эта груда была слишком потенциально опасной для бюрократии.

Уже после кончины Николая I, в 1857 г. начальники разных ведомств, видимо, по предварительному стовору подняли в Комитете министров вопрос о том, что Инспекторский департамент гражданского ведомства, входивший в состав Первого отделения, «замедляет» деятельность центральных и местных учреждений, порождая «излишнюю» делопроизводственную переписку⁹. В результате через год этот ценнейший источник статистической информации по кадровым вопросам, накапливавший что-то типа досье¹⁰ на каждого руководителя, был упразднен.

Преемники Бенкендорфа и Дубельта оказались не в состоянии удержать работу переданного им управленческого механизма на должной высоте. Государственная безопасность капитулировала перед безответственностью и некомпетентностью.

Примечания

1. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. : Т. 1. СПб., 2000. С. 148.
2. *Строев В. Н.* Столетие Собственной Его Императорского Величества канцелярии. СПб., 1912. С. 17–18.
3. Некоторые такие дела см.: Сборник исторических материалов, извлеченных из архива Первого отделения Собственной Е. И. В. канцелярии. Вып. 1–16. СПб., 1876–1917.
4. *Ерошкин Н. П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты. М., 1981. С. 139.
5. См.: Россия под надзором. Отчеты III отделения. 1827–1869. М., 2006.
6. *Ерошкин Н. П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты. М., 1981. С. 139.
7. Там же. С. 139.
8. *Гоголь Н. В.* «Ревизор». Явление последнее // Гоголь Н. В. Собрание сочинений. Т. 4. М., 1985. С. 89.
9. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 2. Ч. 1. СПб., 1902. С. 18.
10. При чем информация в этом досье была сугубо служебная (повышения, награждения, переводы, взыскания) и не содержала никакой принципиально компрометирующей информации или сведений, составляющих личную тайну служащих.

ЗУЛЯР Ю. А.

СОВЕТСКАЯ ОХОТНИЧЬЕ-ПРОМЫСЛОВАЯ ПОЛИТИКА В БАЙКАЛЬСКОЙ СИБИРИ В ДОКОЛЛЕКТИВИЗАЦИОННЫЙ ПЕРИОД

Современный мировой социально-экономический кризис наглядно продемонстрировал неспособность экономической науки, менеджмента и государственных структур обеспечить бескризисное развитие глобализированного хозяйственного механизма. В центр борьбы с кризисными явлениями правительства развитых стран поставили задачу сохранения рабочих мест. Для достижения этой цели предпринимаются отчаянные усилия и используются различные схемы и механизмы. Это справедливо и для нашей страны, где политическое руководство и бизнес, не имеющие