

С.М. Середонин

**Исторический обзор
деятельности Комитета
Министров**

Том 3. Часть 2

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 93
ББК 63.3
С11

С.М. Середонин
С11 Исторический обзор деятельности Комитета Министров: Том 3. Часть 2 / С.
М. Середонин – М.: Книга по Требованию, 2022. – 323 с.

ISBN 978-5-458-09974-5

К столетию Комитета Министров (1802-1902). Том 3. Часть 2. Комитет Министров в царствование Императора Александра Второго (1855 г. февраля 19 - 1861 г. марта 1). Составил С.М. Середонин. Издание Канцелярии Комитета Министров.

ISBN 978-5-458-09974-5

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2022

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2022

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс

www.samizday.ru/reprint



Капустин

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Центральное и мѣстное управленіе.

I.

Достиженіе большаго единства въ управленіи. Разсмотрѣніе министерскихъ отчетовъ, а равно видовъ и предположеній министровъ въ Совѣтъ и Комитетъ Министровъ. Отчеты государственныхъ контролеровъ. Распредѣленіе дѣлъ по вѣдомствамъ. Вопросы личнаго состава управленій. Права женщинъ на государственную службу. Пересмотры положенія о наградахъ въ 1859 г. и 1874 г. Пенсіи. Нѣкоторые частные вопросы.

Единство въ управленіи было поставлено въ самомъ началѣ царствованія, какъ важнѣйшее условіе успѣха; отсутствіе единства признано было главною причиною нашихъ неудачъ, внѣшнихъ и внутреннихъ.

Государственная практика постоянно чувствовала необходимость въ такихъ совѣщаніяхъ министровъ и другихъ лицъ; подготовлялось-ли рѣшеніе какаго-либо вопроса, нужно-ли было обратить особое вниманіе на какую-либо мѣстность Имперіи,—немедленно возникали особые комитеты или особые совѣщанія, журналы которыхъ иногда вносились въ Комитетъ Министровъ, иногда нѣтъ.

Императоръ Александръ II для этой цѣли учредилъ Совѣтъ Министровъ; дѣятельность Совѣта отразилась въ этомъ отношеніи и на Комитетѣ.

Съ начала новаго царствованія заведенъ былъ новый порядокъ разсмотрѣнія министерскихъ отчетовъ. Государь Александръ Николаевичъ поручалъ разсмотрѣніе этихъ отчетовъ всегда особымъ комисіямъ, составленнымъ изъ членовъ Государственного Совѣта. Отчеты комисій вносились въ Совѣтъ Министровъ вмѣстѣ съ возраженіями и дополненіями министровъ, а затѣмъ уже съ Высочайшими отмѣтками и съ журналами комисій передавались въ Комитетъ Министровъ. Комитетъ выслушивалъ ихъ и сообщалъ по принадлежности вѣстмъ, къ кому относились Высочайшія отмѣтки.

Такой совмѣстный разборъ министерскихъ отчетовъ, конечно, придавалъ большее единство нашему управленію. Въ

Совѣтъ же министры сообщали о предполагаемыхъ ими преобразованіяхъ и о наиболѣе значительныхъ мѣрахъ по текущему управленію.

Единство центрального управленія достигалось, слѣдовательно, главнымъ образомъ въ Совѣтѣ, частью и въ Комитетѣ Министровъ.

Прочитанная въ Совѣтѣ Министровъ статья отчета за 1857 г. «о дѣйствіяхъ государственнаго контроля по собранію матеріаловъ для предположенныхъ преобразованій въ отчетахъ и ревизіонныхъ учрежденіяхъ» дала поводъ къ слѣдующимъ распоряженіямъ: матеріалы, собранные Татариновымъ, обозрѣвавшимъ контрольныя учрежденія на западѣ, велѣно было печатать и разсылать высшимъ государственнымъ сановникамъ, чтобы они могли заблаговременно ознакомиться съ предположенными преобразованіями и матеріалами по дѣлу; департаменту государственной экономіи предписано было обсудить тѣ же матеріалы Татаринова, нельзя-ли слѣлать у насъ и другихъ примѣненій изъ нихъ по финансовому управленію; всѣ главныя управленія и министерства должны были сообщить контролю о замѣченныхъ ими недостаткахъ и неудобствахъ контрольныхъ правилъ. Это было принято въ Февралѣ 1858 г., а въ Декабрѣ 1861 г. Совѣтъ Министровъ слушалъ записку государственнаго контролера о коренномъ преобразованіи государственной отчетности; въ 1863 г.—о результатахъ опыта, произведеннаго въ Петербургѣ, съ единствомъ кассы; можно сказать, что отъ начала реформы до окончанія ея высшая администрація была хорошо освѣдомлена съ нею и преобразование не являлось чѣмъ то внезапнымъ.

Въ 1861 г. Совѣту Министровъ доложено было о разныхъ преобразованіяхъ, предпринятыхъ по морскому вѣдомству. Его Высочество генералъ-адмиралъ приказалъ произвести по морскому вѣдомству первоначально цѣлый рядъ ревизій и изслѣдованій; ревизіи эти поручены были ст.-секр. Комовскому, Рейтерну, Толстому и государственному контролеру; въ то же время учебныя заведенія вѣдомства ревизовали ген.-ад. Ростовцовъ и Норовъ. Результаты такихъ ревизій были самые благодѣтельные; они открыли морскому вѣдомству много важныхъ недостатковъ, несовершенствъ формъ и обрядовъ, отжившихъ свое время и державшихся лишь вслѣдствіе долготѣльныхъ привычекъ. Но, по словамъ доклада вице-адмирала Краббе, въ привычкахъ и пред-

убѣжденіи служащихъ генераль-адмиралъ встрѣтилъ одно изъ главнѣйшихъ препятствій къ проведенію тѣхъ улучшеній, польза которыхъ не могла подлежать сомнѣнію и которыя должны были подготовить и обезпечить коренныя преобразованія. Непремѣннымъ успѣхомъ дѣла адм. Краббе считать приглашеніе большаго числа новыхъ людей, которые были-бы оживлены однимъ духомъ и искренно сочувствовали-бы новому направленію.

Это заявленіе общаго характера, такъ сказать принципы, которые должны быть положены въ основу управленія вообще, а не только управленія специально морского: ревизія вѣдомства, произведенная людьми независимыми; смѣлое признаніе многого изъ стараго—отжившимъ, борьба съ предубѣжденіемъ и приглашеніе лицъ новыхъ, воодушевленныхъ преданностью дѣлу реформы,—вотъ начала, которыхъ держался генераль-адмиралъ, которыя онъ считалъ необходимыми вообще и благодаря которымъ имя его навсегда тѣснѣйшимъ образомъ связано съ реформою, въ коей онъ былъ ближайшимъ сотрудникомъ своего Царя и Брата.

Въ специальной морской части условія прежней службы, по мнѣнію доклада, не могли развивать въ офицерахъ и командахъ любви къ морскому дѣлу, имъ приходилось плавать на слабо выстроенныхъ судахъ и то лишь въ теченіе короткаго лѣта въ нашихъ сѣверныхъ водахъ. Въ составѣ самого министерства были постороннія управленія, были хуже этого—лишнія учрежденія и должности, которыя, конечно, причиняли только вредъ и замедленіе; разнородныя части смѣшивались въ одномъ управленіи, а однородныя разбивались по нѣсколькимъ отдѣламъ; внутри управленій господствовалъ порядокъ затѣйливый и многосложный, требовавшій массы лицъ, худо обезпеченныхъ; многія лица не могли выдерживать искушенія и не выдерживали ихъ; права начальниковъ были ограничены и все почти доходило до высшаго начальства, слѣдовательно всѣ почти слагали съ себя отвѣтственность, въ смѣтахъ и счетоводствѣ полная запутанность и наконецъ все это окружено было таинственностью, вовсе не нужною: скрывали, напр., движеніе судовъ въ мирное время.

Къ 1861 г. морское министерство успѣло уже освободиться, благодаря настояніямъ генераль-адмирала, отъ завѣдыванія корабельными лѣсами (передано министерству государ-

ственныхъ имуществъ), отъ постройки приморскихъ укрѣпленій (инженерному вѣдомству), отъ управления Охтенскимъ и другими пригородами (министерству внутреннихъ дѣлъ); соотвѣтственно этому главные командиры Архангельскаго и Астраханскаго портовъ освобождены были отъ гражданскаго управленія; введено было единство кассы, отмѣнены по этому случаю авансовые отпуска; устроена эмеритальная касса; въ 1859 г. бумагъ было въ министерствѣ—165,336, а въ 1860 г. уже только 135,770; себѣ морское министерство оставило только исправленіе и наблюденіе, а инициативу предоставляло мѣстнымъ властямъ. На докладѣ этомъ Государемъ написано:

«Въ примѣръ остальнымъ и.л. министрамъ и главноуправляющимъ, надѣюсь и возлагаю на ихъ попеченіе достигнуть того же и по вѣрнымъ имъ управленіямъ».

О видахъ и предположеніяхъ своихъ докладывали въ Совѣтъ и другіе министры: въ Совѣтъ слушались записки о направленіи литературы и о тѣхъ мѣрахъ, которыми можно было бы бороться противъ господствовавшаго направленія. При обсужденіи отчета министра внутреннихъ дѣлъ за 1857 г. указаны были недостатки тогдашняго судопроизводства по маловажнымъ преступленіямъ, а равно недостатки въ паспортной системѣ. Обращено было вниманіе на большое число случаевъ грабежа и разбоевъ въ Московской губерніи; предложено было министру обсудить устройство пожарнаго дѣла въ городахъ; при этомъ слушана была записка принца Ольденбургскаго о назначеніи на судебныя должности, на должности по выборамъ, а тѣмъ болѣе на высшія административныя—лицъ съ университетскимъ образованіемъ или съ успѣхомъ прошедшихъ опредѣленное число лѣтъ низшія должности. Министръ юстиціи докладывалъ не только о предположеніяхъ своихъ, но также и о ходѣ преобразованій по судебной части; отчетъ главнаго управленія почтъ вызвалъ рядъ замѣчаній, имѣвшихъ цѣлью приспособить возможно больше новыя тогда желѣзныя дороги къ почтовому вѣдомству; члены комисіи обратили вниманіе на нѣкоторыя аномаліи дѣла, такъ напр. прежде, т. е. до проведенія желѣзной дороги Петербургъ—Варшава, въ Порховѣ получалась почта изъ Петербурга на 3-й день, а послѣ проведенія она стала приходиться на 8—9 день; съ главнымъ обществомъ россійскихъ желѣзныхъ дорогъ условлено было, что почтовое вѣдомство имѣетъ право въ каждомъ поѣздѣ требовать для

перевозки корреспонденции бесплатно отдѣленіе вагона въ $1\frac{1}{2}$ саж. длиною и требовать отъ общества отправления ускоренныхъ поѣздовъ, помѣщая въ нихъ свои вагоны съ платою по 30 к. съ вагона-версты. Оказалось, по словамъ почтоваго вѣдомства, невозможнымъ возить Варшавскую почту въ $1\frac{1}{2}$ саженныхъ отдѣленіяхъ; поэтому оно заключило съ обществомъ особый договоръ, въ которомъ выговорило себѣ право имѣть 3-саженныя отдѣленія съ платою по $1\frac{1}{4}$ к., съ отдѣленія-версты; такой договоръ далъ, по словамъ отчета, сокращенія на 80.000 р. Коммисія, разсматривавшая отчетъ, недоумѣвала, какимъ образомъ могло получиться сокращеніе на 80.000 р., если можно было возить почту бесплатно? и если $1\frac{1}{2}$ саженнаго отдѣленія недостаточно, то почтовое вѣдомство имѣло право отправлять корреспонденцію *два* раза въ день?

На это были представлены объясненія, что расчеты сдѣланы были по сравненію съ тѣмъ временемъ, когда почта не возилась вовсе по желѣзнымъ дорогамъ; что почтовое вѣдомство сохранило за собою право на $1\frac{1}{2}$ саженныя отдѣленія, которыя и посылаетъ между Москвою и Владиміромъ, Ковно и Эйдкуненомъ, но что тѣмъ не менѣе 3-саженныя отдѣленія необходимы, такъ какъ въ поѣздахъ корреспонденція не только пересылается, но и сортируется. Послѣ такихъ объясненій, записала коммисія въ своемъ журналѣ, ей остается только выразить сожалѣніе, что при заключеніи договора съ главнымъ обществомъ внесено было условіе, которое казалось весьма выгоднымъ, но на практикѣ оказалось неудобноисполнимымъ. Помѣта Государя: *«весьма справедливое замѣчаніе»*.

Отчетъ министра юстиціи за 1857 г. вызвалъ замѣчанія о необходимости упростить формы вѣдомостей, съ тѣмъ однако, чтобъ общіе числительные выводы сохранены были въ самомъ текстѣ; затѣмъ предоставлено было между прочимъ министру юстиціи предъявить Сенату о точномъ исполненіи порядка наблюденія за исполненіемъ Сенатскихъ рѣшеній и изслѣдовать, какимъ образомъ въ Сибири трое были наказаны кнутомъ. Три члена коммисіи, разсматривавшей этотъ отчетъ, полагаютъ, что министр юстиціи превысилъ свою власть, предписавъ палатамъ приговоры о наказаніяхъ несовершеннолѣтнихъ женщинъ представлять Сенату, такъ какъ предписаніе дано было раньше утвержденія этого правила.

Графъ Панинъ оправдывался тѣмъ, что онъ далъ

предписаніе тогда, когда дѣло получило уже направленіе въ законодательномъ порядкѣ; Государь велѣлъ объявить, что Онъ не видитъ въ этомъ превышенія власти и приказываетъ обстоятельство это поставить на видъ тремъ членамъ коммисіи, выставившимъ сіе заключеніе въ своемъ мнѣніи. Заключеніе коммисіи на счетъ измѣненія законовъ о дворянскихъ выборахъ рѣшено было согласовать съ работами главнаго комитета по крестьянскому дѣлу.

Отчетъ министра юстиціи за 1860 г. вызвалъ замѣчанія о плохомъ выборѣ лицъ, допущенныхъ къ должностямъ судебныхъ слѣдователей; это было тѣмъ неожиданнѣе, что правительство, отдѣливъ въ 1860 г. слѣдственную часть отъ административной, назначило на первую почти 1 мил. р. и потому въ правѣ было ожидать лучшихъ результатовъ; оказалось же по отзывамъ губернаторовъ, что новые слѣдователи были весьма мало знакомы съ закономъ, что въ число ихъ попали многіе изъ бывшихъ станovýchъ и квартальныхъ надзирателей, что нѣкоторые изъ слѣдователей сами находились подъ судомъ.

Также и по министерству финансовъ докладывались записки о разныхъ предположеніяхъ, о новой системѣ продажи питей, о средствахъ къ исправленію финансоваго положенія Россіи, о пересмотрѣ тарифа.

Учебное дѣло и печать были, можно сказать, наиболѣе частыми предметами сужденій Совѣта: дѣла этого рода изложены будутъ въ послѣдней главѣ Обзора.

По отчету министра юстиціи за 1866 г. коммисія высказала пожеланіе, чтобы устранена была медленность въ исполненіи судебныхъ рѣшеній, особенно со стороны полицейскихъ управленій, содержаніе которыхъ было тогда увеличено. Помѣта Государя: «необходимо». По отчету за 1867 г. коммисія предлагала предоставить министру юстиціи составлять сводъ замѣчаній и соображеній о дѣятельности мировыхъ судей, присяжныхъ повѣренныхъ и присяжныхъ засѣдателей; Государева помѣта: «да»; сверхъ того коммисія обращала вниманіе главноуправлявшаго на необходимость пересмотра нашего уголовного законодательства.

Замѣчанія коммисій и Государевы помѣты очень тонко обозначаютъ главныя направленія внутренней политики.

Совѣтъ слушалъ записку о томъ, какъ уменьшить смѣту военнаго министерства; записка внесена была въ Совѣтъ съ

помѣтою Государя: «внести въ Совѣтъ Министровъ: все изложенное въ этой запискѣ совершенно согласно съ моими давнишними желаніями и видами». Основная мысль записки—невыгодное соотношеніе между численностями русской арміи въ мирное время и военное по сравненію съ арміями другихъ западныхъ государствъ. Такъ

	въ мирное время:	во время войны:
во Франціи . . .	400 т. ч.	800 т. ч. или 1:2
Австріи . . .	280 т. ч.	625 т. ч. или 1:2,2
Пруссіи . . .	200 т. ч.	695 т. ч. или 1:3,4
Россіи . . .	798 т. ч.	1.410 т. ч. или 1:1,76

и притомъ цифра 1.410 т. ч. скорѣе мнимая, чѣмъ дѣйствительная, такъ какъ въ числѣ 612 т. ч. призываемыхъ въ армію во время войны, 369 т. ч. «свѣжихъ» рекрутовъ и 243 т. ч. отпущенныхъ, т. е. служившихъ раньше. Результатомъ такого сопоставленія должно было быть признаніе невыгодности нашей военной системы, стремленіе уменьшить нестроевые элементы арміи, усилить ея резервы и особенно кадры запасныхъ войскъ.

Обсужденіе такихъ вопросовъ должно было привести рано или поздно къ введенію въ Россіи всеобщей воинской повинности. Отчетъ военнаго министерства за 1858 г. вызвалъ много замѣчаній со стороны комисіи, разсматривавшей его; онъ, по обсужденіи его въ Совѣтъ, былъ внесенъ въ Комитетъ Министровъ съ помѣтою Государя: «въ Комитетъ Министровъ; благодарю искренно кн. Меншикова и прочихъ членовъ комисіи за ихъ труды». Комисія высказывала пожеланія, чтобы въ отчетахъ военнаго министра измѣнена была мѣстами отчетность, чтобы сдѣланы были поясненія и устранены нѣкоторыя пробѣлы. Заключенія комисіи вызвали помѣты Государя: «сообразить», «что и впредь принять за правило», «непрѣтннно», «справедливо». Комисія высказывала пожеланія о вооруженіи арміи: замѣнить пистолеты револьверами, прекратить выдѣлку гладкоствольныхъ ружей—помѣты: «сообразить», «второе уже исполняется»; замѣчаніе комисіи о томъ, что изъ отчета не видно, какія были сдѣланы распоряженія по части обороны собственно, вызвало вопросъ: «почему?»; замѣчаніе о неудовлетворительности надзора за распространеніями сифилитической болѣзни: «обратить на это строже вниманіе министра внутреннихъ дѣлъ». Замѣчаніе о томъ, что желательнo

было-бы видѣть нѣкоторыя соображенія относительно общей числительности войска для опредѣленія того, въ какой мѣрѣ возможно сокращеніемъ состава арміи достигъ такой цифры расхода, которая-бы менѣе обременяла финансы государства— *«въ этомъ судья я одинъ»*; о томъ, что было-бы полезно построить крѣпость на юго-западной границѣ Имперіи:— *«это имѣется въ виду»*.

Адмиралъ Мелиховъ, членъ комисіи, въ отдѣльномъ мнѣніи написалъ, что: а) мастеровые Николаевскаго порта, занятые во время войны достройкою двухъ линейныхъ фрегатовъ, могли-бы заняться сооруженіями канонерскихъ лодокъ; имѣя такимъ образомъ всѣ средства къ прегражденію пути въ Днѣпровскомъ лиманѣ, намъ на будущее время остается только пользоваться уроками прошедшаго и употребить своевременно въ дѣло тѣ средства, которыя мы имѣемъ подъ рукою;— Государь помѣтилъ: *«если бы адмиралъ Мелиховъ былъ во время войны въ Николаевѣ, онъ могъ бы удостовѣриться, что постройка кораблей приостановлена и что мастеровые не оставались въ бездѣйствіи и оказали намъ много услугъ, чему я былъ лично свидѣтелемъ. Объ ошибкахъ, которыя были сдѣланы во время войны, я не спорю, дѣйствительно много было упущено и потому замѣчаніе это весьма дѣльно»*; б) что расположеніе Днѣпровскаго лимана и Азовскаго моря, имѣющихъ водяное сообщеніе съ внутренними губерніями, дастъ возможность въ самое короткое время устроить флотиліи, лишь только будетъ предвидѣться надобность въ ихъ содѣйствіи;—Государь: *«какъ загражденія лимана, такъ и устройство флотиліи всегда будутъ въ нашихъ рукахъ, но несмотря на это сооруженіе батареи около Николаева считаю все-таки необходимымъ»*; в) законодательные вопросы по военному министерству должны разсматриваться въ Государственномъ Совѣтѣ:— *«это требуетъ еще ближайшихъ соображеній»*; г) распоряженія по военному законодательству, касающіяся до народонаселенія, не состоящаго въ военномъ вѣдомствѣ, должны быть обсуживаемы въ вѣдомствѣ не исключительно военномъ; Государь:— *«военный министръ объяснилъ, что всѣ подобныя законодательные вопросы проходятъ и теперь чрезъ Государственный Совѣтъ»*; полезно-бы напечатать извлеченіе изъ этого отчета въ военномъ сборникѣ: *«весьма можно и считаю полезнымъ»*.

Отдѣльное мнѣніе гр. Сумарокова также вызвало рядъ