

Нет автора

**Министерство внутренних дел
1802-1902 Исторический очерк**

**Москва
«Книга по Требованию»**

Н57 **Нет автора**
Министерство внутренних дел: 1802-1902 Исторический очерк / Нет автора – М.: Книга по Требованию, 2023. – 332 с.

ISBN 978-5-458-05015-9

В книге представлены сведения биографического характера о министрах внутренних дел, ранее не публиковавшиеся и не известные широкому кругу читателей, а также список литературы, на страницах которой нашел отражение жизненный путь государственных деятелей, возглавлявших Министерство внутренних дел России. Авторы стремились не предвзято и максимально полно обобщить богатейшую информацию об истории министерства как одной из составляющих истории нашей Родины. Настоящий очерк составлен по инициативе министра внутренних дел, егермейстера Д. С. Синягина. Материалом для очерка служили, главным образом, подлинные дела, хранящиеся в архивах Министерства внутренних дел, Департамента полиции и др. Кроме того, приняты были во внимание и все печатные труды, имеющие отношение к деятельности министерства, а также материалы, опубликованные в официальных журналах, сборниках и т. д. Портреты исполнены по оригиналам, находящимся в зале Совета министра внутренних дел, и по гравюрам из коллекции П. Я. Дашкова. Гелиографюры для настоящего издания изготовлены заведением Г. Бюксенштейна в Берлине, а цинкографические клише — заведением С. М. Прокудина-Горского в Петербурге. Текст основного тома составлен сотрудником Археографической комиссии С. А. Адриановым. Труды по художественной и технической части издания были возложены на гражданского инженера Г. В. Барановского. Сбор автографов и составление подписей к портретам министров исполнены чиновником особых поручений при министре внутренних дел, тайным советником А. И. Чайковским. История Почтового ведомства составлена столоначальником Главного управления почт и телеграфов Н. И. Соколовым, а история Телеграфного ведомства — чиновником особых поручений при начальнике Главного управления почт и телеграфов Н. Е. Славинским. Сергей Александрович Адрианов (1871–1942) — литературный критик, публицист, историк литературы, переводчик, с 1896 г. постоянный член Археографической комиссии. Его статьи выходили в «Журнале Министерства народного просвещения», «Литературном вестнике», в газетах «Страна», «Русская воля» и др. Адрианов был одним из главных редакторов «Русской энциклопедии», инициатором и автором «Словаря литературных типов», писал для «Русского биографического словаря».

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.



МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХЪ ДѢЛЪ.

1802—1902.



Настоящий очерк деятельности Министерства Внутренних Дѣлъ за сто лѣтъ составленъ по мысли покойнаго Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Егермейстера Д. С. Смятина. Матеріаломъ для очерка служили, главнымъ образомъ, подлинныя дѣла, хранящіяся въ Архивахъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, Департамента Полиціи и др. Кроме того, приняты были во вниманіе и ось печатныя труды, имѣющіе отношеніе къ деятельности Министерства, а также матеріалы, опубликованныя въ оффиціальныя изданія, въ различныхъ журналахъ, сборникахъ и т. п.

Текстъ основнаго тома составленъ Сотрудникомъ Археографической Коммисіи С. А. Адриановымъ. Труды по художественной и технической части изданія были возложены на Гражданскаго Инженера Г. В. Барановскаго. Розысканіе автографовъ и составленіе подписей къ портретамъ Министровъ исполнены Чиновникомъ особыхъ порученій при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ, Тайнымъ Советникомъ А. И. Чайковскимъ. Исторія Почтоваго Вѣдомства составлена Столоначальникомъ Главнаго Управленія Почтъ и Телеграфовъ Н. И. Соколовымъ, а исторія Телеграфнаго Вѣдомства—Чиновникомъ особыхъ порученій при Начальникѣ Главнаго Управленія Почтъ и Телеграфовъ Н. Е. Славинскимъ.

Портреты исполнены по ординаламъ, находящимся въ залѣ Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ, и по фаворамъ изъ коллекціи П. Я. Дашкова.

Геліографы для настоящаго изданія изготовлены заведеніемъ Г. Бюксенштейна въ Берлинѣ, а цинкографическія клише—заведеніемъ С. М. Прокудина-Горскаго въ С.-Петербургѣ. Печатано все изданіе въ Типографіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.





ОТДѢЛЬ ПЕРВЫЙ.

1802 — 1819.

I.

УЧРЕЖДЕНІЕ МИНИСТЕРСТВА.

НЫНѢ существующее министерское управленіе въ Россіи учреждено Высочайшимъ Манифестомъ 8 Сентября 1802 года. Въ этомъ Манифестѣ читаемъ слѣдующее: «Благоденствіе народовъ, Премудрымъ Промысломъ Скипетру Нашему ввѣренныхъ, есть священная и главнѣйшая цѣль, которую Мы поставили Себѣ, пріявъ бремя царствованія надъ обширною Имперією Россійскою... Воспламененные ревностнымъ желаніемъ изыскать и употребить всѣ удобные способы къ скорѣйшему и благопоспѣшнѣйшему достиженію сего, столь драгоцѣннаго сердцу Нашему предмета, устремили Мы вниманіе Свое на всѣ причины и обстоятельства, содѣйствующія или препятствующія оному, и по

строгомъ испытаніи и сравненіи ихъ между собою, твердо увѣрились, что благоденствіе народа незыблемо и ненарушимо утверждено быть можетъ тогда единственно, когда Правительство будетъ имѣть спасительныя средства не только исправлять всякое явное, пагубными слѣдствіями обнаруживасмо зло, но въ особенности искоренять самое начало онаго, отвращать всѣ причины, могущія подать поводъ къ нарушенію общаго и частнаго спокойствія, открывать нужды народа, предупреждать ихъ, и благоразумно, ревностно и дѣятельно способствовать соблюденію и утверженію необходимаго во всемъ порядка и умноженію богатства природныхъ и искусственныхъ произведеній, основаніемъ силъ и могуществу Имперіи служащихъ. Примѣры древнихъ и новѣйшихъ временъ удостовѣряютъ каждаго, что чѣмъ удобнѣе были средства къ сему употребляемы, и правила Государственнаго Правленія тому соотвѣтственнѣе, тѣмъ стройнѣе, тверже и совершеннѣе было все политическое тѣло, тѣмъ довольнѣе и счастливѣе каждый членъ, ему принадлежащій. Слѣдую сему правилу и внушеніямъ сердца Нашею, слѣдую великому духу Преобразователя Россіи Петра Перваго, оставившаго Намъ слѣды Своихъ мудрыхъ намѣреній, по коимъ старались шествовать достойныя Его преемники, Мы заблагоразсудили раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою, и для благоуспѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣдѣнію избранныхъ Нами Министровъ, постановивъ имъ главныя правила, коими они имѣютъ руководствоваться въ исполненіи всего того, чего будетъ требовать отъ нихъ должность, и чего Мы ожидаемъ отъ ихъ вѣрности, дѣятельности и усердія къ благу общему».

Манифестомъ учреждалось единое Министерство, раздѣленное на 8 отдѣленій: Военное, Морское, Иностранныхъ Дѣлъ, Юстиціи, Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ, Коммерціи и Народнаго Просвѣщенія. Во главѣ каждаго отдѣленія былъ поставленъ особый Министръ, и самыя отдѣленія сразу-же послѣ ихъ учрежденія стали официально именоваться Министерствами.

Такимъ образомъ въ организаціи центральнаго управленія былъ утвержденъ принципъ, прямо противоположный коллегіальной системѣ, завѣщанной Петромъ Великимъ: начало совѣщательное смѣнялось началомъ единоличнымъ. Переходъ, на первый взглядъ, рѣзкій, но изученіе предшествующей исторіи нашихъ административныхъ учреждений показываетъ, что на практикѣ начало единоличное появляется въ нашемъ административномъ строѣ гораздо раньше Манифеста 8 Сентября 1802 г. Съ другой стороны, самый этотъ Манифестъ не уничтожалъ коллегіальнаго строя окончательно, а былъ только первымъ осторожнымъ шагомъ въ ряду болѣе рѣшительныхъ реформъ.

Коллегіи, смѣненные Министерствами, въ свою очередь смѣнили приказы Московской Русіи. Приказы не были въ большинствѣ случаевъ устойчивыми учрежденіями съ строго опредѣленнымъ кругомъ вѣдѣній, съ ясно установленными отношеніями къ другимъ учрежденіямъ, съ точно регламентированными формами дѣлопроизводства. Одни приказы вѣдали извѣстную территорію въ разнообразныхъ отношеніяхъ, другіе — одну отрасль управленія на всемъ пространствѣ государства. Нѣкоторые разряды дѣлъ были раздроблены между нѣсколькими приказами. Административное положеніе приказовъ часто мѣнялось въ зависимости отъ положенія лица, которому приказъ поручался. Самое существованіе приказовъ было неустойчиво: бывало, что возникшій по случайному поводу приказъ черезъ два—три года закрывался. Наконецъ, компетенція приказовъ не была точно отграничена отъ компетенціи мѣстныхъ органовъ управленія, т. е. воеводъ. Коллегіи не имѣли этихъ недостатковъ: дѣла между ними были точно распределены на основаніи единообразнаго принципа, по отраслямъ управленія; мѣсто коллегій въ ряду другихъ учреждений и ихъ задачи опредѣлялись точнымъ закономъ; формы дѣлопроизводства установлены генеральнымъ регламентомъ. Такимъ образомъ коллегіи представляли учреждения истинно государственныя, не подверженныя въ существѣ своемъ значительнымъ переменамъ въ зависимости отъ лицъ, входящихъ въ ихъ составъ. Это былъ громадный шагъ впередъ въ смыслѣ созданія прочнаго государственнаго порядка въ Россіи.

Другой слабой стороной приказной системы, жалобами на которую наполненъ весь XVIII вѣкъ, была полная безответственность центральной администраціи, сопровождавшаяся лихоимствомъ и само-



Benjamin C.
[Signature]

управством. То-же зло безпрепятственно развивалось и среди воеводъ, являвшихся единственнымъ органомъ мѣстнаго управления. Это именно зло думалъ парализовать Петръ Великій, давая своимъ учреждениямъ коллегіальный характеръ: «се наипаче полезно, что въ коллегіумѣ не обрѣтается мѣста пристрастію, коварству, лихоимному суду» — читаемъ въ регламентѣ, данномъ духовной коллегіи; взаимный контроль членовъ коллегіи не даетъ простора корыстнымъ побужденіямъ отдѣльныхъ лицъ; на случай-же, если-бы большинство членовъ коллегіи уклонилось отъ правильнаго пути, при коллегіи учреждается особая, независимая прокуратура, обязанная доносить Генераль-Прокурору о всѣхъ подобныхъ уклоненіяхъ, а Генераль-Прокуроръ докладывалъ непосредственно Государю. Наконецъ, дѣятельность коллегій была подчинена контролю верховной коллегіи, Сената.

Въ духовномъ-же регламентѣ находимъ и другіе мотивы, заставлявшіе Петра Великаго отдать предпочтеніе коллежскому началу передъ единоличнымъ: независимо отъ всякихъ пристрастій, вообще истина полнѣе выясняется «соборнымъ сословіемъ, нежели единымъ лицомъ», а посему и авторитетъ коллежскаго опредѣленія всегда будетъ больше, чѣмъ сила опредѣленія единоличнаго; затѣмъ, въ единоличномъ правленіи часто бываетъ «дѣль продолженіе и остановка за случающимися правителю необходимыми нуждами и за недугомъ и болѣзною», между тѣмъ какъ коллегіальное учреждение, дѣйствующее по твердо установленнымъ формамъ, продолжастъ функціонировать независимо отъ личныхъ обстоятельствъ его членовъ; далѣе, коллегія стоитъ внѣ вреднаго вліянія постороннихъ силъ и съ большою безопасностью для судьбы своихъ членовъ можетъ чинить постановленія, не взирая на неудовольствіе могущественныхъ лицъ, «не тако бо, якоже единоличный правитель гнѣва сильныхъ боится, понеже и причины проискивать на многихъ, а еще разностатейныхъ особъ, не такъ удобно есть, яко на единаго человѣка»; наконецъ, коллегія является школою для подготовленія правителей, потому что каждый новый членъ, вступая въ нее, скорѣе приобрѣтаетъ навыкъ въ дѣлахъ, благодаря помощи своихъ болѣе опытныхъ товарищей.

Таковы были основанія, побудившія Петра Великаго остановиться именно на коллегіальной формѣ управления. Послѣдующія событія показали, что, созидая коллежскій строй, Императоръ обнаружилъ великую прозорливость своего гения. «Коллегіи принесли несомнѣнную пользу, говоритъ одинъ изъ талантливейшихъ историковъ русскаго права, Э. М. Дмитріевъ. Можно даже сказать, что въ эпоху ихъ учрежденія онѣ были полезнѣе всякой другой формы управления. Въ началѣ XVIII вѣка нужно было не столько управлять, сколько созидать и организовывать управленіе. Все приходилось заводить снова или передѣлывать... Для организаціи, для обсуждения новыхъ мѣръ, для присканія средствъ управления, коллегіальныя мѣста по своей сущности, пригоднѣе личной администраціи. Мѣра, обдуманная многими лицами, прошедшая черезъ медленную повѣрку долгихъ преній, имѣетъ болѣе ручательства полноты и зрѣлости. Сверхъ того, коллегіальный порядокъ представлялъ еще другую выгоду: онъ давалъ возможность вводить въ высшую администрацію специалистовъ подлѣ людей, облеченныхъ личнымъ довѣріемъ правительства. Эта мысль особенно видна въ первыхъ мѣрахъ Петра Великаго. Въ годъ учрежденія коллегій онъ думалъ въ каждой изъ нихъ предоставить часть второстепенныхъ мѣстъ иностранцамъ, болѣе знакомымъ съ технической стороной администраціи, нежели русскіе. Въ промежутокъ времени между Петромъ и Екатериной II коллегіи были особенно полезны этой стороной. Между тѣмъ какъ высшія государственныя мѣста были нерѣдко заняты людьми, немѣвшимъ за себя ничего, кромѣ успѣха, въ рядахъ второстепенныхъ членовъ коллегій встрѣчаются дѣльная мысль, болѣе серьезное образованіе. Наконецъ, коллегіи обыкновенно имѣютъ наклонность къ сохраненію всего, завѣщаннаго временемъ. Духъ преданія живетъ въ ихъ организаціи, менѣе гибкой, неспособной къ такому быстрому и полному измѣненію, которому такъ легко поддается бюрократія. Этотъ характеръ учреждений, который въ другое время могъ-бы сдѣлаться задержкой для общественнаго развитія, благоприятствовалъ ему въ первой половинѣ XVIII вѣка. Правительства послѣ Петра не отличались духомъ нововведенія. Они были расположены къ частнымъ мѣрамъ, къ употребленію средствъ простыхъ и скорыхъ; они безпрестанно прибѣгали къ административнымъ приемамъ еще

недалекой старины. Приказное управление возвращалось то подъ другими именами, то съ прежнимъ названіемъ и составомъ. Въ однѣхъ коллегіяхъ сохранялась мысль Преобразователя, огражденная безсознательнымъ уваженіемъ потомковъ къ великому дѣлу реформы».

Таково было существенное значеніе коллегій въ развитіи русской государственности и обществственности. Но и коллегіальное управленіе имѣло свои недостатки, которые съ теченіемъ времени не могли не обнаружиться и не потребовать дальнѣйшихъ улучшеній въ приемахъ и формахъ управленія. Коллегіальныя учрежденія отличаются такою медлительностью и въ рѣшеніи вопросовъ, и въ формахъ дѣлопроизводства, что далеко не всегда бываютъ удобными орудіями исполнительной власти, которая прежде всего требуетъ отъ своихъ органовъ быстроты, такъ какъ постоянно имѣетъ дѣло съ явленіями жизни, нуждающимися въ принятіи немедленныхъ и рѣшительныхъ мѣръ. Такимъ образомъ, въ самомъ существѣ коллегскаго строя была причина, тормозившая успѣшность созданныхъ въ 1718 г. учреждений. Съ другой стороны, ихъ послѣдующій упадокъ былъ обусловленъ тѣмъ обстоятельствомъ, что Петръ Великій не успѣлъ довести до конца начатыя имъ реформы. Какъ извѣстно, преобразованія Петра Великаго не были постепеннымъ осуществленіемъ предварительнаго, детально разработаннаго плана: новыя учрежденія вызывались неспособностью старыхъ административныхъ органовъ выполнять задачи, поставленныя имъ кипучею дѣятельностью Царя; это несоотвѣтствіе между замыслами Петра и средствами ихъ выполненія давало себя чувствовать то въ той, то въ другой части административнаго механизма, и побуждаемый настоятельно необходимостью, Петръ спѣшилъ замѣнить старый органъ, обнаружившій свою несостоятельность, новымъ, болѣе удовлетворяющимъ народившимся запросамъ. Принужденный постоянно переносить свое вниманіе съ одного предмета на другой, Царь не имѣлъ возможности позаботиться о внесеніи стройности и полнаго внутренняго согласія во вновь создаваемые учрежденія. Такой характеръ частичныхъ, раздробленныхъ преобразованій носила дѣятельность Петра Великаго въ теченіе почти всего періода Великой Сѣверной войны, и лишь незадолго до Ништадтскаго мира представилась возможность заняться систематизированіемъ и послѣдовательнымъ проведеніемъ тѣхъ началъ, которыя далеко еще неполно и несовершенно отразились въ ранѣ сдѣланныхъ преобразованіяхъ. Смерть похитила Императора, когда эта созидательная работа была еще далека отъ окончанія.

Особенно мало успѣлъ Онъ устроить мѣстные органы, которые, однако-же, нуждались въ коренной реформѣ, такъ какъ воеводское управленіе, неудовлетворявшее уже потребностямъ Московской Руси, было совершенно не въ состояніи справиться съ новыми и сложными задачами, выдвинутыми на очередь Петровскою эпохою. Сложность дѣла требовала раздѣленія труда, т. е. усложненія органовъ, а стремленіе парализовать воеводскій произволъ—къ отдѣленію судебной власти отъ административной и подсказывало примѣненіе къ мѣстнымъ органамъ той-же коллегіальной системы, на которой строились новыя центральныя органы. И, дѣйствительно, реформы мѣстнаго управленія при Петрѣ Великомъ идутъ въ такомъ духѣ. Прежде всего устанавливается болѣе сложная іерархія общихъ органовъ управленія: государство дѣлится на губерніи, губерніи—на провинціи, провинціи—на уѣзды. Во главѣ губерніи становится губернаторъ, а при немъ совѣщательная коллегія ландратовъ и ландрихтеровъ; во главѣ провинціи остается воевода, подчиненный губернатору; уѣзднымъ органомъ является земскій комиссаръ, избираемый дворянствомъ. Управление городами ввѣрено комендантамъ, а рядомъ съ ними учреждаются выборные городовые магистраты, подчиненные особому центральному органу—главному магистрату въ столицѣ. Въ качествѣ спеціальнаго финансоваго органа появляются въ провинціи земскія конторы, а судебными органами должны служить нижніе и верхніе суды. Эта сложная организація, постепенно вырабатывавшаяся Петромъ Великимъ, оказалась непосильной для тогдашняго бюджета, а съ другой стороны русское общество не было еще готово къ ея осуществленію; особенно выборные органы были далеко не на высотѣ своего призванія. Въ виду этого, нѣкоторыя новыя учрежденія были упразднены самимъ Императоромъ, а остальные—вскорѣ послѣ его кончины. Въ результатъ, къ 1728 г. судъ и все управленіе сосредоточились въ рукахъ губернаторовъ и воеводъ; ратуши, смѣнившія