

Роль М.М. Сперанского в реформировании системы
государственного управления Российской империи

Я нахожу в России два состояния: рабы государевы и рабы помещичьи.

Первые называются свободными только по отношению ко вторым;

действительно же свободных людей в России нет,

кроме нищих и философов¹.

Михаил Сперанский

Начало XIX в. в Российской империи ознаменовано периодом проведения реформ, направленных на реорганизацию власти, систематизацию законодательных актов и упорядочение системы государственного управления. Неоценимый вклад в реформирование системы государственного управления империи внес видный деятель александровской и николаевской эпох Михаил Сперанский. Он стремился в своих начинаниях приблизить государство к прогрессивным идеям, популярным в Европе и положить начало формированию в России конституционной монархии.

Михаил Михайлович Сперанский родился в семье священника, закончил Владимирскую и Александро-Невскую духовные семинарии, после чего ему было предложено остаться в последней в качестве преподавателя естественно-научных дисциплин. Он был прилежным, любознательным и пытливым исследователем. Французская революция, произошедшая в конце восемнадцатого века, произвела на Михаила Михайловича огромное впечатление, он стал приверженцем и последователем теорий французских просветителей, а также сторонником ограничения абсолютной власти монарха.

Политическая карьера Сперанского началась после назначения его домашним секретарем князя Алексея Куракина, который был генерал-прокурором при Павле I. Будучи свидетелем различных судебных разбирательств Сперанский заметил, что чрезвычайно большое количество неупорядоченных законодательных актов, не выполняет своей функции, и на местах присутствует произвол и вольная интерпретация любого закона или императорского указа. Нередко при ведении

© Попов Р.В., 2022

¹ *Сперанский М.М.* Проекты и записки / Под ред. С.Н. Валка. М.; Л., 1961. С. 42.

судебных дел приводились выписки из несуществующих законодательных актов для возможности решения дела в интересах конкретного лица.

Впоследствии именно Сперанскому было суждено провести масштабную кодификацию законов империи. Необходимость систематизации огромного количества законов была очевидна еще со времен Петра Великого. На протяжении XVIII в. было создано девять комиссий по реорганизации законодательных актов Российской империи, однако ни одной из них так и не удалось классифицировать и систематизировать их. Александр I создал десятую комиссию, в состав которой был включен М. Сперанский. Шесть лет Михаил Михайлович занимался сбором и систематизацией законодательных актов. В итоге им было создано 45 томов Полного собрания законов Российской империи, а затем он обобщил и систематизировал их в Своде законов в 15 томах.

Важную веху занимает период, когда Сперанский работал в составе Негласного комитета, который действовал в течение 1801–1803 гг. Его задачей стала помощь императору «в систематической работе над реформой бесформенного здания государственной администрации»¹. Это был совещательный орган, в котором обсуждались возможные пути реформирования России. В период работы в Негласном комитете Сперанским совместно с Кочубеем была подготовлена реформа, в ходе которой коллегии, показавшие свою несостоятельность, были преобразованы в министерства. В отличие от коллегий, в которых не было четкого определения сферы деятельности, ограничения полномочий и обязанностей, в министерствах была четкая регламентация функций, разделение полномочий по функциональному признаку и единоначалие. Во главе министерства стоял министр, который нес персональную ответственность за деятельность своего подразделения и подчинялся непосредственно императору. В дальнейшем Сперанский разработал еще целый ряд проектов, корректирующих и дополняющих министерскую реформу. Таким образом, в ходе проведения министерской реформы, Сперанскому удалось разграничить деятельность чиновников и систематизировать ее по функциональному признаку. Члены коллегий назначались Сенатом с учетом мнения императора, министры же назначались лично самодержцем, что делало подбор человека на эту должность уникальным и персонифицированным с учетом знаний, умений и личных качеств кандидата. Позднее

¹ Демкин А.В. Дней Александровых прекрасное начало. Внутренняя политика Александра I в 1801–1805 гг. М., 2012. С. 69.

указом Сперанского был закреплён необходимый уровень образования для российских чиновников. Согласно данному указу на государственную службу запрещалось принимать людей, не прошедших специальный университетский курс и не выдержавших экзамен по нему. Это предотвращало закрепление на должности человека, не обладающего обширными знаниями в сфере государственного управления¹.

Сперанский активно помогал Александру I во время присоединения Финляндии к Российской империи. Он подготовил проект об устройстве финляндского совета (впоследствии переименован в Сенат). Также Сперанский настаивал на сохранении ряда законов в Финляндии оставшихся после шведского владычества. Можно утверждать, что благодаря влиянию Сперанского на императора, Великое княжество Финляндское обрело обширную автономию, а местное население сохранило высокую лояльность к российской власти.

Основной же во всей государственной деятельности Сперанского была идея создания Конституции для Российской империи. Существующую власть Сперанский определял, как ничем неограниченную монархию, непоколебимую власть императора, что в его понимании было неприемлемо по разным причинам. Во-первых, государь был высшей инстанцией для всех систем государственной власти, т.е. конечное решение всегда оставалось за ним. Огромное количество информации и невозможность осуществлять контроль во всех сферах функционирования империи, делало государственную власть точечной, фрагментарной. Решение по отдельным вопросам принималось, исходя из известных фактов без применения системного подхода и глубокого изучения ситуации. Во-вторых, Сперанский утверждал: «Я нахожу в России два состояния: рабы государевы и рабы помещичьи. Первые называются свободными только по отношению ко вторым; действительно же свободных людей в России нет, кроме нищих и философов»². Реформатор подразумевал, что в России отсутствует гарант гражданских прав человека. Никто не защищён от нарушения этих прав, пока нет Конституции, которая и закрепляет на высшем законодательном уровне права человека. По мнению Сперанского «общий

¹ Карпенко О.А., Калашикова Е.Б. Прогрессивные и актуальные в настоящем идеи М.М. Сперанского по проведению реформ систем государственно-правового устройства // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 9–2 (48). С. 162.

² Барер И. Сперанский и его реформы // Исторический журнал. 1938. № 8. С. 66.

предмет преобразований состоит в том, чтобы правление, доселе самодержавное, постановить и учредить на неприменяемом законе»¹.

В 1809 г. Сперанский предложил «Введение к уложению государственных законов», которое представляло собой обширный план политического реформирования Российской империи.

Основные положения этого документа

1. В основе политической власти государства лежит разделение ветвей на законодательную, исполнительную и судебную власть. Законодательную власть должна была осуществлять Государственная Дума, исполнительную – уже созданные Министерства, а судебную – Сенат.
2. Государственный совет задумывался Сперанским как верховная палата будущего парламента Российской империи, осуществляющая координацию всех законодательных органов империи (Государственная Дума, и более низкие уровни – губернские, окружные и волостные думы).
3. Реформа предполагала разделение общества России на три сословия: первое сословие – дворяне, второе (среднее) – купцы, мещане и государственные крестьяне, третье – крепостные крестьяне, ремесленники и слуги.
4. Предоставление гражданских прав для всех трех сословий (право на жизнь, арест по решению суда и т. п.). Однако, реализация политических прав предполагалась только для первых двух сословий.
5. При накоплении капитала крепостным крестьянам предоставлялась возможность самовыкупа, т. е. перехода во второе сословие. Также предполагалась и возможность перехода граждан из второго сословия в первое.

Государственный совет должен был объединить действия императора с учреждениями, представляющими все ветви власти, а членам совета, назначаемым императором, предстояло играть роль верхней палаты парламента наподобие палаты лордов в Великобритании. Сперанский о необходимости учреждения Государственного совета писал: «Порядок и единообразие государственных дел требуют, чтоб было одно средоточие для общего их соображения. Установление его должно быть соразмерно пространству дел к величию Империи. Оно должно иметь публичное существование, дабы действия власти управляющей не казались

¹ Сперанский М.М. Проекты и записки. С. 31.

самопроизвольными»¹. Однако созданный в 1810 г. Госсвет стал органом законосовещательным, а не законодательным, как изначально предлагал Михаил Михайлович.

Сперанский также затронул вопрос об обеспечении безопасности личности, общества и государства. Безопасность личности и имущества была предусмотрена дарованием гражданских прав. Безопасность общественная, по мнению Михаила Михайловича, это «не что другое есть, как сохранение вещей в том порядке, в каком они поставлены законом»². Для обеспечения общественной и личной безопасности внутри страны должны были использоваться отряды полиции, цель функционирования которых – противодействие насилию и самоуправству на территории Российской империи. Судебная власть должна была по мнению Сперанского быть гарантом личной безопасности каждого гражданина. Для обеспечения внешней безопасности и отражения агрессии подразумевалось использовать вооруженные силы. Сперанский также считал, что достичь необходимых результатов во внешней безопасности можно и без объявления войн, используя дипломатические методы.

Однако, несмотря на продуманный обширный план реформ, реализовано было лишь создание Государственного Совета и совершенствование министерских начинаний.

Помимо государственного устройства, реформы Сперанского коснулись также реорганизации системы финансов. Сперанский был сторонником трудовой теории стоимости, переписывался и общался с французскими просветителями по данной тематике. На начало XIX в. положение Российской империи в финансовой сфере было достаточно затруднительным. Непрерывающиеся войны и политические потрясения привели в полнейший упадок экономику страны. На 1810 г. бюджет Российской империи включал статьи дохода на 125 млн руб., расходную часть на 230 млн руб., долг составлял 577 млн, а какие-либо резервы отсутствовали³.

¹ План государственного преобразования графа М.М. Сперанского: (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.): С прил. «Записки об устройстве судебных и правительств. учреждений в России» (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и «Пермского письма к императору Александру». М., 1905. С. 112.

² Доронин А.М. Сперанский и министерская реформа в России в начале XIX века // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 2 (60). С. 48.

³ Муравьева Л.А. Конституционные взгляды и реформы М.М. Сперанского // Финансы: теория и практика. 1999. № 3. С. 59.

В этой ситуации, Сперанский разработал «План финансов Российской империи», который представлял собой план деятельности страны для упорядочения финансовой системы. В рамках реализации плана управление всеми государственными доходами и расходами было разделено на три ведомства. Министерству финансов вверялось ведение всех источников государственных доходов, Казначейству – слежение за движением сумм поступивших доходов. Контроль и ревизию финансовых потоков империи должно было осуществлять новое ведомство – Главное управление ревизии государственных счетов. Данное учреждение было задумано как независимое от первых двух (существовало на правах министерства), для обеспечения максимальной объективности и беспристрастности надзора за приходом и расходом казенных средств. Также по предложенному Сперанским плану был введен ряд новых налогов, в частности налог на дворянские имения. Результатом применения плана явилось сокращение государственных расходов на 20 млн руб., а также перестройка, переосмысление самого порядка формирования бюджета и учреждения контроля над его исполнением.

Сперанским также была проведена административная реформа на территории Сибири. Ее целью было сокращение и уничтожение коррупции на местах. Сибирь была разделена на две административных единицы: Западная Сибирь с центром в Тобольске, и Восточная Сибирь с центром в Иркутске. Административное управление строилось по трем ступеням: главное управление (на уровне генерал-губернаторства), губернское (губернии и области) и окружное, волостное и другое. Ответственность за подведомственную сферу возлагалась на губернатора, который решал вопросы вместе с совещательным органом. Ограничение коррупции реализовывалось в связи с контролем решений на каждом уровне исполнительной власти, и участия при этом совещательного органа. В результате данной административной реформы Сперанского была ликвидирована основная причина чиновничьего произвола и коррупции – путаница и дублирование функций разных ведомств. Было установлено четкое разграничение не только по функционалу, но и по уровням административной власти.

Уже в 1810 г. дворянство стало проявлять недовольство деятельностью Сперанского. Придворные внушали императору, что ограничение его власти – это преступление против монархии и против Бога, так как царь – посланник Бога. Наделение всех людей гражданскими правами означало, что крепостные крестьяне получают почти равные права со всеми остальными гражданами, что не могло

устраивать аристократию. Кроме того, реформы требовали дополнительных вливаний денежных средств, которые были организованы введением подоходного налога для дворянского сословия. Не давала покоя многим столь стремительная карьера Михаила Михайловича, ставшего довольно быстро вторым лицом в государстве. Сыграл свою роль в падении реформатора и его своеобразный честолюбивый характер. Сперанский полагал, что имеет право знать обо всех событиях политической жизни империи, даже если доступ к определенной информации не положен по его должности. Все эти обстоятельства вызвали настоящее негодование противников Сперанского, которые в своей борьбе прибегали к искусным интригам. В конечном итоге это привело к опале и ссылке реформатора, где он провел девять лет. По истечении этих лет Сперанский был назначен генерал-губернатором Сибири, где и была осуществлена масштабная административная реформа этого активного политического деятеля. Однако, стоит отметить, что вернуть своего бывшего положения Сперанский уже так и не смог.

Проекты реформирования системы государственного управления М. Сперанского были чрезвычайно прогрессивными и новаторскими для своего времени. Однако, Сперанский смог реализовать лишь некоторые свои идеи, которые активно разделял первое время Александр I. Эффективность его реформ была очевидна даже в ситуации, когда они не были доведены до конца. Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную и по сей день является основным для права и юриспруденции в большинстве стран мира. Четкое выстраивание системы исполнительной власти и ее обязанностей также стало эффективной реформой, позволившей снизить произвол на местах. Министерская реформа, проведенная одной из первых, до сих пор сохранила свою актуальность, т.к. и спустя двести лет основу исполнительной власти в нашей стране, как и во многих других, составляют министерства, разделённые по функционалу и сферам деятельности, во главе каждого из которых стоит министр.