

УДК 351(470)

DOI: 10.28995/2782-2222-2024-2-55-65

Идеи М.М. Сперанского в реализации административных реформ в России

Ирина Ю. Молодова

*Российский государственный гуманитарный университет,
Москва, Россия, molodova2019@yandex.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются идеи и замыслы государственных преобразований выдающегося государственного деятеля и правоведа М.М. Сперанского, раскрываются аспекты их реализации в рамках административных реформ в России с начала XIX в., обосновывается необходимость более глубокого осмысления и широкого использования теоретического наследия выдающегося реформатора в формировании концептуальной базы современных реформ государственного управления, автором акцентируется внимание на идеях, имеющих особую практическую значимость для государственного строительства.

Ключевые слова: государственное управление, теоретическое наследие М.М. Сперанского, административные реформы в России

Для цитирования: Молодова И.Ю. Идеи М.М. Сперанского в реализации административных реформ в России // Наука и искусство управления / Вестник Института экономики, управления и права Российского государственного гуманитарного университета. 2024. № 2. С. 55–65. DOI: 10.28995/2782-2222-2024-2-55-65

Ideas of M.M. Speransky in the implementation of administrative reforms in Russia

Irina Yu. Molodova

*Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia
molodova2019@yandex.ru*

Abstract. The article considers the ideas and state reforms plans of the outstanding statesman and jurist M.M. Speransky. It reveals aspects of their realization within the framework of administrative reforms in Russia since the beginning of the 19th century, substantiates the need for a deeper understand-

© Молодова И.Ю., 2024

ding and wide use of the theoretical heritage of the outstanding reformer in forming the conceptual basis for modern public administration reforms. The author focuses on ideas of special practical significance for state building.

Keywords: public administration, theoretical heritage of M.M. Speransky, administrative reforms in Russia

For citation: Molodova, I.Yu. (2024), "Ideas of M.M. Speransky in the implementation of administrative reforms in Russia", *Science and Art of Management / Bulletin of the Institute of Economics, Management and Law of the Russian State University for the Humanities*, no. 2, pp. 55–65, DOI: 10.28995/2782-2222-2024-2-55-65

Введение

Проекты и реформаторская деятельность выдающегося государственного деятеля и правоведа М.М. Сперанского довольно часто становились предметом научных исследований, в том числе в трудах отечественных ученых Н.П. Ерошкина, М.А. Алпатова, С.А. Чибиряева, В.И. Морозова, С.В. Кодана, С.В. Мироненко, В.Н. Казарина и ряда других [Мироненко 2018, Казарин 2022]. Однако в контексте реализуемой в нашей стране современной административной реформы открываются новые грани наследия великого реформатора, в своем понимании происходивших в России процессов и прогнозировании грядущих социально-политических и экономических вызовов существенно опередивших свое время. В этом проявляется масштаб личности, глубина и высокая значимость идей М.М. Сперанского. В настоящей статье предпринята попытка анализа идей и замыслов М.М. Сперанского в области государственного управления, оценки их теоретической и практической значимости с позиции сегодняшнего дня.

Теоретическая база формирования идей М.М. Сперанского

Наиболее известным и информативным источником, отражающим взгляды М.М. Сперанского, является «Введение к уложению государственных законов (план всеобщего государственного образования)», составленным по поручению Александра I в 1809 г., однако либеральная направленность идей М.М. Сперанского проявилась уже в 1802–1808 гг. в ряде его сочинений и записок: «О силе общественного мнения», «О духе правительства», «О духе

правления», «О коренных законах государства», «Записки об устройстве судебных и правительственных учреждений». Авторство некоторых является дискуссионным, например существует аргументированная версия о том, что автором записки «О коренных законах» (1802 г.) является член Непременного совета граф В.А. Зубов [Польской 2011]. В этой связи из указанной статьи нами были использованы только идеи, получившие закрепление и развитие в последующих теоретических разработках М.М. Сперанского.

Взгляды М.М. Сперанского, последовательно продвигавшего идеи правового государства, разделения властей, защиты гражданских прав, были новаторскими для России начала XIX в., но не были принципиально новыми для государственно-управленческой мысли того времени. Так, Екатерина II, реализуя в «Наказе» модель просвещенного абсолютизма, разделяла государственное управление на две части: одна часть – «малая», правление бюрократическое, представленное Сенатом («хранилище законов») и другими органами («правительствами»), другая часть – «великая», правление монархическое. При этом роль монарха, по ее мнению, заключалась в контроле бюрократического аппарата и совершенствовании законов в случае необходимости. В «Наказе» императрица выразила пожелание «всякого согражданина особо видеть охраняемого законами, которые не утесняли бы его благосостояния»¹. С.Е. Десницкий, крупный правовед второй половины XVIII в., в подготовленных им «Представлениях об учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи» попытался согласовать самодержавие с разделением властей². Секретарь Сената Я.П. Козельский сформулировал черты «регулярного» управления, включая отказ от аристократического принципа при назначении на должности, соответствие наград заслугам и необходимость обучения делу управления³.

Наконец, М.М. Сперанского вдохновляли идеи западноевропейских мыслителей. Прекрасно владея французским, английским и немецким языками, он переписывался со многими европейскими

¹ Наказ Екатерины II Комиссии о составлении проекта нового уложения, 1767 г. // Классики теории государственного управления в России: управленческие идеи в России / МГУ им. М.В. Ломоносова; Фак. гос. упр. Редкол.: А.В. Сурин, Ю.Ю. Петрунин и др. М.: РОССПЭН, 2008. С. 69.

² Десницкий С.Е. Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи, 1768 г. // Там же. С. 76–81.

³ Козельский Я.П. Предисловие к переводу книги Мозера «Государь и министр», 2-я половина XVIII в. // Там же. С. 81–86.

общественно-политическими деятелями и учеными, перевел труды Ш. Монтескье, И. Бентама, был хорошо знаком с работами А. Смита. Кроме того, либеральными идеями увлекался сам Александр I и члены Непременного совета.

Несомненная заслуга М.М. Сперанского заключалась в том, что, проанализировав передовые идеи и опыт в области государственного администрирования и понимая отсутствие в России условий для радикальных перемен, он выделил и взял в качестве основы государственно-административных преобразований именно то, что, по его мнению, действительно имело шанс на реализацию и позволяло улучшить управление огромной страной. Передовые идеи государственного строительства приобрели в трудах Сперанского характер стройной концепции применительно к условиям России. При этом он очень точно выделил болевые точки в развитии страны. Замыслы реформатора впечатляли масштабом преобразований и предполагали не только модернизацию государственных структур, административных механизмов, но и социальных отношений при сохранении института монархии.

Замыслы государственных преобразований М.М. Сперанского

М.М. Сперанский акцентирует внимание на укреплении правовых основ административных отношений: дает определение понятию «законы» – «правила, по коим силы государственные действуют к охранению лица, чести и имущества народного»⁴; обосновывает необходимость и предмет законодательного регулирования, который определяет как учреждение «отношений людей к общей безопасности лиц и имуществ»⁵.

Мыслитель классифицирует законы, выделяя две основные группы: государственные, регулирующие взаимодействие людей с

⁴ *Сперанский М.М.* О коренных законах государства // Русская правовая и политическая мысль: Антология / Общ. ред. и сост. С.Л. Чижкова. М.: Летний сад, 2013. С. 21.

⁵ *Сперанский М.М.* 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.: Русская мысль, 1905. С. 2. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/4957#mode/inspect/page/76/zoom/4> (дата обращения 20 апреля 2023).

государством, и гражданские, регламентирующие отношения людей между собою. Государственные в свою очередь подразделяются им на «коренные», устанавливающие основополагающие правовые нормы, и «переходящие», направленные на регламентацию общественных отношений в разных сферах. Первые должны содержаться в конституции, поскольку именно они определяют фундаментальные организационные основы государственного управления и «сопряжение трех сил» – законодательной, исполнительной и судебной. Гражданские законы, по мнению реформатора, должны разрабатываться на основании государственных. Крайне важным для реформатора является вопрос, каким образом государственные законы сделать таковыми, «чтобы никакая власть преступить их не могла и чтоб сила, в монархии воздействующая, над ними единственно никакого действия не имела»⁶. Сперанский не дает на него прямого ответа, но постановка вопроса как «наиважнейшего предмета размышления всех добрых государей»⁷, наряду с мыслью о значимости политических и гражданских прав подданных, подчеркивает стремление автора к верховенству права над волей монарха. Более того, по его мнению, «пределы сил правительственных» должны быть ограничены законом и основаны на неукоснительном соблюдении действующих законов.

Рассуждая об основаниях законного правительства, М.М. Сперанский проявляет себя как сторонник теории общественного договора, а также полагает, «что всякое законное правительство должно быть основано на общей воле народа»⁸. Социальной силой, которая может обеспечить необходимый баланс власти, подразумевалось дворянство, которому в то время отводилась особая роль в управлении страной и надлежало «по роду своему» быть представленным «к первым государственным местам и к охранению законов». При этом реформатор подчеркивал необходимость стремиться к «равновесию сил народных» – все «прочие части народа должны быть совершенно равны в правах своих»⁹.

Сперанский довольно резко критикует сложившиеся в России социальные отношения и, рассуждая о монархическом правлении со времен Петра I, приходит к выводу, что в России сложилось деспотическое государство, а для общества характерно «два состояния: рабы государевы и рабы помещичьи»¹⁰, поскольку

⁶ Сперанский М.М. О коренных законах государства... С. 9.

⁷ Там же.

⁸ Там же. С. 14.

⁹ Там же. С. 22.

¹⁰ Там же. С. 23.

зависимость дворян от государя аналогична зависимости крестьян от помещиков. Следует отметить, что, как и Ш. Монтескье, Сперанский разделил деспотическое и монархическое правление. Сложившаяся в России расстановка социальных сил, по мнению реформатора, приводит к противоборству, истощает силы российского общества, «оставляет на стороне правительства всю неограниченность действия», является препятствием для создания «подлинно монархического государства» и делает тщетными усилия по построению конституционной монархии, – «все перемены в образе ее управления будут касаться только внешностей, и прочного добра на сей пропорции сил никак основать не можно»¹¹. Выход реформатор формулирует несколько абстрактно – «должно положить другой раздел состояний и переменить отношения их как между собою, так и к престолу», даровании подданным ряда гражданских прав, предполагавших личную свободу (за исключением крепостных крестьян), и политических прав (тем, кто владел недвижимостью), опять-таки подчеркивая, что переход к «благоустроенному правлению» возможно осуществить «только на твердых столпах закона и всеобщего порядка»¹². Сперанский неоднократно указывал на необходимость реализации «державной власти» в пределах, установленных законом, в условиях «охранения судебных форм», когда действия по отношению к судебным органам ограничены «одним установлением власти, надзирающей и охраняющей судные образы реализации законодательной, исполнительной и судебной власти»¹³.

М.М. Сперанским была разработана стройная система органов государственного управления, основанная на разделении властей и неприкосновенности власти монарха. В процедуры формирования центральных и местных органов власти четырех степеней он предлагал ввести выборный механизм (на основе имущественного ценза). В зависимости от величины ценза им выделялись три категории населения – дворянство, люди среднего состояния (купцы, мещане и некоторые другие слои населения) и рабочие, которые могли быть избранными в определенные органы власти. Высшим законосовещательным органом определялась Государственная дума, на местах должны были функционировать губернская, уездная и волостная думы. Учреждался также и другой высший орган – Государственный совет – координационный

¹¹ Там же. С. 24.

¹² Там же.

¹³ *Сперанский М.М.* План государственного преобразования графа М.М. Сперанского... С. 44.

и совещательный орган при императоре, призванный объединить деятельность законодательной, исполнительной и судебной властей. Его члены назначались императором. Следует подчеркнуть, что реформатор уделял особое внимание согласованности и успешной координации действий различных структур управления империей. При этом Сенату, по его мнению, надлежало быть высшим органом судебной власти, а Министерством реализовывать исполнительную власть. Сперанский также предложил ряд действенных мер, способствующих укреплению бюрократических начал деятельности министерств, отметил необходимость «устроить внутренний их порядок и правильным разделением работ ускорить и облегчить ход дела»¹⁴.

Таким образом, М.М. Сперанский выступил не только талантливым реформатором, разработавшим меры по структурной и функциональной перестройке государственного аппарата, но и мыслителем, обосновавшим новую концепцию государственного управления, которая могла быть реализована в России в условиях ограниченной монархии посредством последовательного реформирования. По его замыслу, реформы могли быть проведены сверху и позволили бы придать устойчивость самодержавной власти, привести в итоге к «подлинно монархическому», «благоустроенному правлению». Если более обстоятельно обратить внимание на то, что М.М. Сперанский подразумевал под этими понятиями, очевидно, что в случае реализации проект дал бы импульс к построению правового государства и формированию гражданского общества. То есть замыслы преобразований Сперанского предусматривали значительную оптимизацию государственного управления путем постепенных преобразований, что повлекло бы за собой и преобразование государства.

Практика реализации идей и замыслов М.М. Сперанского

Как известно, проект административных преобразований М.М. Сперанского встретил противодействие многих высших сановников, считавших нововведения радикальными и опасными, и в итоге был отклонен Александром I. Удалось осуществить лишь отдельные замыслы: в 1810 г. учрежден Государственный Совет (законосовещательный орган при императоре); в 1811 г. завершена реорганизация министерств; в 1812 г. создан Комитет Министров,

¹⁴ Там же. С. 96.

как высший исполнительно-распорядительный орган, призванный решать вопросы, относившиеся к компетенции многих ведомств или требовавших совместного обсуждения.

Ряд идей реформатора способствовал укреплению государственной финансовой системы. Так, «План финансов», подготовленный под руководством Сперанского совместно с М.А. Балуговским и Н.С. Мордвиновым, предусматривал значительные изменения в области управления финансовыми средствами, включая формально-юридическое утверждение бюджета, оптимизацию контроля за их надлежащим использованием. Данный документ был положен в основу царского Манифеста от 2 февраля 1810 г. «О мерах к уменьшению государственных долгов; о прекращении выпуска в оборот новых сумм ассигнациями и о возвышении некоторых податей и пошлин».

Совершенствованию механизмов управления губерниями и входящими в их состав административно-территориальными образованиями М.М. Сперанский уделял особое внимание. Его подход заключался в гибкой государственной политике с учетом местных особенностей территорий. Во многом благодаря идеям и созидательной деятельности М.М. Сперанского улучшилось управление окраинами Российской империи. Уже в 1809 г. была дана конституция Финляндии, в 1815 г. – Царству Польскому. Как известно, автономное управление также существовало в Бессарабии в 1812–1828 гг. В плане преобразований М.М. Сперанский выделил пять областей, которые «не могут войти в общий распорядок управления», в их число была включена и Сибирь¹⁵. Впоследствии, находясь в 1819–1821 гг. в должности сибирского генерал-губернатора, реформатор внес большой вклад в упорядочение законодательства, действующего на территории Сибири, с учетом географической и этнополитической специфики региона, его деятельность способствовала экономическому и социально-культурному развитию края [Куликов 2023].

Для развития законодательной базы государственного управления прогрессивное значение имело создание в 1826 г. II отделения Собственной его Императорского Величества канцелярии, занимавшейся совершенствованием правовой системы. Возвращенному из ссылки и возглавившему это отделение М.М. Сперанскому была поручена кодификация законодательства, когда работа предшествующих комиссий оказалась безрезультатной. В 1830 г. коллективом под его руководством было подготовлено Полное собрание законов Российской империи.

¹⁵ Там же. С. 72.

В более позднее время практическую реализацию замысла М.М. Сперанского нашли в реформах Александра II, прежде всего судебной, земской, городской реформах (как известно, с 1835 по 1837 г. он читал цесаревичу цикл лекций по юриспруденции).

Идеи М.М. Сперанского и его последователей, в том числе в части развития парламентаризма (учреждение Государственной Думы), предвосхитили Манифест 17 октября 1905 г.

Необходимо подчеркнуть, что М.М. Сперанский оказал огромное влияние не только на умы современников, но и последующие административные преобразования. Его идеи способствовали формированию в России либеральной политической идеологии, которая, наряду с консервативной, стала одной из важнейших в XIX – начале XX в.

Заключение

М.М. Сперанскому удалось разработать и частично реализовать ряд действенных мер по совершенствованию организационно-правовых и организационно-экономических основ государственного управления своего времени, а также внести весомый вклад в развитие государственного администрирования дореволюционной России. Однако идеи и инициированные этим талантливым человеком преобразования не потеряли свою актуальность и на современном этапе. В направленности современной административной реформы, которая последовательно осуществляется в Российской Федерации уже более двух десятилетий, прослеживается ряд концептуальных установок, созвучных идеям великого реформатора:

- преобразование структуры, механизмов деятельности и функций государственных органов на основе более четкого разграничения их функций и полномочий;
- улучшение вертикальной и горизонтальной координации деятельности органов публичной власти, укрепление правовой базы их деятельности;
- вовлечение граждан в процессы управления государством и развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов власти;
- развитие форм общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти.
- всестороннее повышение результативности и эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления.

Сопоставляя ориентиры современных государственных преобразований с идеями М.М. Сперанского, можно выделить общие черты. В исторической ретроспективе двух столетий выдающийся реформатор одним из первых отечественных мыслителей осуществлял поиск оптимального механизма управления государством, основанного на разделении функций эффективно взаимодействующих между собой органов различных ветвей власти; обосновывал необходимость создания и развития прочного правового фундамента деятельности государственных институтов; укрепления их «общей связи» с народом¹⁶. Таким образом, наследие великого реформатора возможно и необходимо использовать в современном государственном строительстве.

Литература

- Казарин 2022 – *Казарин В.Н.* Государственная деятельность М.М. Сперанского в новейшей российской научной журнальной периодике: взгляды и оценки // Известия Иркутского государственного университета. Серия «История». 2022. Т. 40. С. 69–90.
- Куликов 2023 – *Куликов В.И.* Формирование механизма реализации внешнеполитических полномочий генерал-губернаторов в Восточной Сибири (вторая половина XIX – начало XX в.) // Наука и искусство управления / Вестник Института экономики, управления и права Российского государственного гуманитарного университета. 2023. № 4. С. 47–64.
- Мироненко 2018 – *Мироненко С.В.* Россия на пути к модернизации // Российская история. 2018. № 3. С. 3–18.
- Польской 2011 – *Польской С.В.* Дворянский конституционализм в России XVIII – начала XIX в. // Вопросы истории. 2011. № 6. С. 27–42.

References

- Kazarin, V.N. (2022), “The State activity of M.M. Speransky in the latest Russian scientific journal periodicals: views and assessments”, *The Bulletin of Irkutsk State University. Series History*, vol. 40, pp. 69–90.
- Kulikov, V.I. (2023), “Formation of a mechanism for the implementation of the foreign policy powers of Governors-General in Eastern Siberia (second half of the 19th – beginning of the 20th century)”, *Science and Art of Management / Bulletin of the Institute of Economics, Management and Law of the Russian State University for the Humanities*, no. 4, pp. 47–64.
- Mironenko, S.V. (2018), “Russia on the road to modernization”, *Russian history*, no 3, pp. 3–18.

¹⁶ *Сперанский М.М.* О коренных законах государства... С. 19.

Информация об авторе

Ирина Ю. Молодова, кандидат исторических наук, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия; 125047, Россия, Москва, Миусская пл., д. 6; molodova2019@yandex.ru

Information about the author

Irina Yu. Molodova, Cand. of Sci. (History), Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia; bld. 6, Miusskaya Square, Moscow, Russia, 125047; molodova2019@yandex.ru