

А.В. Карева

**ТРАДИЦИИ И НОВАЦИИ
В ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ:
ПЛАН ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ
М.М. СПЕРАНСКОГО**

Анализируются попытки реформирования государственного строя Российской империи и возможности реализации конституционной альтернативы в XIX веке. В начале XIX столетия в стране шел активный поиск проектов переустройства государственного строя с учетом западноевропейского опыта. Заметную роль в процессе подготовки и проведения реформ в России играл выдающийся государственный деятель М.М. Сперанский. Раскрывается частичное осуществление его проекта государственных реформ и причины незавершенности преобразований, а также значение деятельности российского реформатора в деле укрепления отечественной государственности и права, развития российского конституционализма, правозаконности и правосознания.

Россия, М.М. Сперанский, абсолютная монархия, модернизация, государственные реформы, конституционализм, разделение властей, правовое государство.

Современная Россия на протяжении уже двух десятилетий переживает модернизацию государства и его правовой системы. Проводимые в стране реформы, поспешные и не всегда продуманные, свидетельствуют о том, что механическое заимствование чуждых для отечественной традиции государственных структур и способов их формирования неизбежно оборачивается кризисом, приводит к серьезным деформациям в правовой и политической жизни. Успех современных преобразований во многом зависит от стратегии, предполагающей опору на конструктивную историческую традицию и одновременный поиск политических и правовых инноваций.

В условиях продолжающегося реформирования нашей страны возрастает интерес к изучению процесса модернизации политической системы Российской империи в первой четверти XIX века. Учитывая это, важным представляется обращение к историко-правовому опыту, к конституционным проектам и преобразованиям, связанным с именем Михаила Михайловича Сперанского, к исследованию возможностей реализации конституционной альтернативы в России в условиях российского абсолютизма. Интерес к деятельности этого прогрессивного государственного деятеля и выдающегося преобразователя особенно повышается в эпоху реформ. Именно тогда публикуются не только исследования о М.М. Сперанском, но и его труды¹. Место и роль Сперанского в истории преобразова-

¹ Корф М.А. Жизнь графа М.М. Сперанского. СПб., 1861 ; Середонин С.М. Граф М.М. Сперанский. Очерк государственной деятельности. СПб., 1909 ; Сперанский М.М. Проекты и записки. М. ; Л., 1961 ; Чибиряев С.А. Великий русский реформатор. Жизнь, деятельность, политические взгляды М.М. Сперанского. М., 1993 ; Томсинов В.А. Светило российской бюрократии. М., 1991 ; и др.

ний отечественной государственности и формировании правительственной законодательной политики являются общепризнанными и имеют непреходящее значение.

В начале XIX века активно обсуждались проекты модернизации государственного управления, «...однако первый обширный план государственного переустройства власти, в котором «ограничивалась» бы власть императора через систему основных государственных законов, был разработан М.М. Сперанским. В отличие от многих своих современников он смог наиболее последовательно сформулировать политико-правовые идеи и частично воплотить их в жизнь. Это нашло отражение в его конституционных проектах и планах государственного переустройства»². Основной причиной необходимости реформирования России Сперанский «считал архаичность существовавшего государственного строя в целом и государственного аппарата в частности, путь к разрешению вопроса он видел в адаптации для России принципа разделения властей и в привлечении к участию в управлении страной «народного мнения»³. С развитием общественного самосознания, распространением просветительской идеологии отношение к власти менялось. В этих условиях преобразования были необходимы, так как остро встала проблема поддержания авторитета монарха. Требовался иной порядок решения императором государственных дел, при котором недовольство действиями верховной власти направлялось бы не в адрес царя, а его советников. Для этого необходимо было сформировать механизм реализации монархом своих полномочий через систему государственных институтов с четким правовым статусом. В проекте М.М. Сперанский наиболее полно раскрыл свои взгляды на грядущее преобразование России, на содержание и объем государственных реформ. Этот документ «стал наивысшим на тот период достижением российской конституционной мысли»⁴. Кроме того, заслугой реформатора являлась попытка реализовать конституционные идеи на практике. В связи с этим В.В. Леонтович отмечал: «...Сперанский вообще сравнительно мало интересовался чистыми идеями, их теоретическим обоснованием и общественной проповедью. Весь интерес его направлен был на практическое осуществление тех принципов, которые он считал правильными»⁵.

М.М. Сперанский был убежден, что реформы в России необходимо начать с реорганизации центральных органов управления. Он неоднократно заявлял: «Нормальное функционирование органов управления возможно только в том случае, если они несут ответственность за свои действия. И никакие частные реформы не дадут результатов, так как на данном этапе развития России необходима новая система управления. А начать надо с выработки конституции, основного

² Чепус А.В. Идеиные основы политико-правовой доктрины М.М. Сперанского // История государства и права. 2010. № 12. С. 32.

³ Там же. С. 33.

⁴ Сахаров А.Н. Конституционные проекты и цивилизационные судьбы России // Отечественная история. 2000. № 5. С. 26.

⁵ Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762–1914. М., 1995. С. 94.

уложения государства»⁶. По его мнению, именно конституция, став гарантом гражданских прав и законов, способна была ограничить наиболее крайние проявления тирании, характерные для России того времени, повлиять на формирование элементов правового государства, определенных конституционно-правовых границ. Установление конституционного строя во избежание общественных потрясений должно совершиться, считал реформатор, по инициативе императора.

По убеждению Сперанского, гражданские права и свободы недостаточно обеспечены законами и правом, которые без конституционных гарантий сами по себе бессильны, а следовательно, и излишни. Поэтому требование укрепления гражданского строя легло в основу всего плана государственных реформ и, кроме того, определило их основную мысль о подчинении власти закону. Автор считал необходимым издание основных законов, которые станут прочным фундаментом и необратимой гарантией гражданских прав и свобод. Сперанский подчеркивает необходимость создания правового государства, которое в конечном счете должно стать государством конституционным: «Законы существуют для пользы и безопасности людей им подвластных»⁷. Безопасность понимается им как естественное право человека. Таким образом, Сперанский воспринимает закон как средство защиты свободы и безопасности, но выдвигает требование конституционно-правового ограничения власти. Для подчинения власти праву, то есть законам, не подлежащим изменениям, Сперанский высказывается за разделение властей: «Три силы движут и управляют государством: сила законодательная, исполнительная и судебная»⁸. Тем самым он признает принцип, господствовавший в то время в Западной Европе, согласно которому государство не должно устанавливать закон и исполнять его.

Предусмотренное разделение властей, считал Сперанский, не может быть простым разделением функций. Каждая ветвь должна располагать самостоятельностью по отношению ко всем другим ветвям власти. А единство государственной власти согласно проекту воплощалось в личности царя. Монарх в качестве носителя государственного суверенитета оставался единственным представителем всех ветвей власти, возглавляя их. Все высшие государственные органы назначались императором, вся полнота власти принадлежала императору. Сперанский, таким образом, не посягал на монархическое государственное устройство, но при этом обозначил пределы самодержавной власти. Никакой закон не мог вступить в действие без одобрения реформированных и вновь созданных государственных учреждений. Вершиной бюрократической пирамиды, связующим органом между императором и новой организацией законодательной, исполнительной и судебной власти, по мнению реформатора, должен был стать Государственный совет, стоящий над всеми законодательными, исполнительными и судебными учреждениями⁹. Таким образом, в программе своих преобразований Сперанский не только разработал, но

⁶ Цит. по: Чибыряев С.А. Великий русский реформатор. Жизнь, деятельность, политические взгляды М.М. Сперанского. С. 63.

⁷ Сперанский М.М. Проекты и записки. С. 145.

⁸ Там же.

⁹ Сперанский М.М. Проекты и записки. С. 216.

и заложил определенную систему сдержек и противовесов в деятельности высших государственных органов при верховенстве власти императора.

Исходя из главных положений проекта можно предположить, что его автор считал Россию зрелой, для того чтобы приступить к реформам и получить конституцию, обеспечивающую не только гражданскую, но и политическую свободу. В докладной записке Александру I Сперанский возлагает надежды на то, что «если Бог благословит все начинания, то к 1811-му году... Россия воспримет новое бытие и совершенно во всех частях преобразится»¹⁰. Он считал, что было бы большим преимуществом возникновение в России конституции благодаря «благодетельному вдохновению верховной власти».

«План государственных преобразований» М.М. Сперанского представляет собой наиболее разработанный конституционный проект из всех, которые появились на рубеже XVIII–XIX веков. При этом, однако, в нем предполагалось создание не конституционной, а «истинной» монархии. В «Плане» впервые нашли свое начальное отражение буржуазные принципы правового государства, такие как идея представительства, разделения властей, защиты собственности и прав граждан. Эти принципы, несмотря на всю новизну и революционность данного проекта для того времени, содержались лишь в первичном варианте и нуждались в дальнейшем развитии. Важнейшим, по мнению Ю. Пивоварова, в проекте реформатора было то, что ему «удалось совместить, казалось бы, несовместимое: разделение властей и традиционную русскую властецентричность. Так русская жизнь приспособила к себе и под себя идеи Сперанского»¹¹. По мнению М.М. Сперанского, именно это позволяло проводить реформирование

в России «сверху», без участия народных масс, без бедствий и кровопролития. «...Даже формальная реализация на практике принципа разделения властей должна была дать свои результаты, а именно – шаг к строительству конституционной монархии, но при этом схема устройства государственной власти «по Сперанскому» состояла в том, что власти, император, были не вписаны в систему разделения властей. Сам автор придавал «Проекту...» значение Конституции, который... можно было бы считать первым конституционным актом Российской империи. Помимо этого «Проект...» заложил теоретическую базу и методологическую основу для построения системы российского конституционного законодательства»¹².

Верховная власть в лице императора разделяла не все пункты программы М.М. Сперанского. Тем не менее, составленный план реформ был близок государю, поскольку не ставил под сомнение существование самодержавного строя, а лишь предлагал оформить его посредством закона. Александр I готов был принять все это, но между тем испытывал на себе сильнейшее давление при-

¹⁰ Сперанский М.М. Воспоминания // Русская старина. 1872. № 4. С. 472.

¹¹ Пивоваров Ю. Русский конституционализм от Сперанского до Ельцина. Почти двести лет страна живет фактически с одним текстом основного закона // Независимая газета. 2006. №112. 6 июня. С. 14.

¹² Чепус А.В. Идеиные основы политико-правовой доктрины М.М. Сперанского. С. 33.

дворного окружения, стремившегося не допустить радикальных преобразований в России. В результате получившийся план реформ оказался несколько абстрактным и «преждевременным». Кроме того, слишком много препятствий стояло в тот период на пути преобразований, которые в конечном итоге были проведены лишь частично. Деятельность вновь созданных и реорганизованных учреждений была далека от той роли, которую придавал им автор, а введение представительных учреждений и строгое разделение властей вообще было отложено на неопределенный срок. В случае с судебной реформой этот срок составил полвека, в случае с Государственной думой – столетие. По мнению С.В. Мироненко, «верховная власть оказалась не в состоянии провести коренные перемены, которые явно назрели и необходимость которых была вполне очевидна наиболее дальновидным политикам»¹³. Конституционная альтернатива в России оказалась нереализованной. В начале XIX века такое положение, по мнению В.Ю. Захарова, во многом объяснялось особенностями социально-экономических отношений: господство крепостничества сочеталось с политическим и имущественным преобладанием дворянства в социальной структуре общества. Учитывая, что Александр I поставил задачу одновременного проведения политических (введение конституции) и социальных (постепенная отмена крепостного права) преобразований, возникала крайне сложная и опасная ситуация, поскольку одно противоречило другому. В этих специфических условиях задуманное как огромное благо (конституция, народное представительство) могло нанести огромный вред и окончательно законсервировать крепостничество¹⁴.

Помимо этого, отсутствие широкой социальной базы реформ изначально ставило под сомнение успех задуманных преобразований. Последние не были востребованы подавляющей частью российского общества. Более того, идеи реформатора встретили противодействие консервативно настроенного дворянства. Основная часть «благородного сословия» не поддержала реформаторские попытки императора и оставалась преданной принципам самодержавия, воспринимая любые изменения, затрагивающие интересы дворянства, как преддверие революции. «Российское дворянство, весьма разобщенное... едва ли могло самостоятельно защищать свои интересы в общенациональном масштабе. Конституционные порядки в этой ситуации грозили в перспективе превратиться в некий олигархический режим, традиционно ненавистный основной массе дворянства. Именно олигархический подтекст, стремление заменить самодержавие всевластием немногих «сильных персон», усматривал во всех либеральных начинаниях царских сановников Н.М. Карамзин»¹⁵. В своей «Записке о древней и новой России», составленной в 1811 году, Карамзин резко осуждает любые

¹³ Мироненко С.В. Самодержавие и реформы: политическая борьба в России в начале XIX века. М., 1989. С. 326.

¹⁴ Захаров В.Ю. Конституционализм как вариант модернизации российского абсолютизма в конце XVIII – первой четверти XIX века // Российская история. 2011. № 6. С. 47.

¹⁵ Флоринский М.Ф. Эволюция государственного строя России в начале XX в. и свержение монархии // История России. Народ и власть. 2-е изд. СПб., 2001. С. 376.

попытки учреждения конституции, в чем-то ограничивающей власть царя. По его мнению, в России только неограниченное единовластие может осуществить единство действия. Попытки поставить закон выше государя неизбежно противопоставят императору соответствующие учреждения, которые призваны данный закон охранять, а это очень опасно. Власть же не должна навязывать народу чуждые ему законы и учреждения. Именно самодержавие, считал Карамзин, основало и воскресило Россию, с переменной государственного устава она гибла и должна погибнуть¹⁶. Тем самым в «Записке о древней и новой России» автор выразил не только настроение основной массы дворянства, но и протест против каких бы то ни было либеральных реформ и новшеств, которые правительство намеревалось осуществить. Послание Карамзина сыграло решающую роль не только в прекращении проектов реформ, но и в отставке и последующей опале Сперанского. Царь не мог не считаться с подобными настроениями.

Кроме того, разработка проектов Сперанского проходила втайне от общества, что не давало возможности передовой его части выступить в поддержку реформ и самого реформатора. Лишь немногие знали цели и задачи преобразований. В целом сознание общества не было подготовлено к этим нововведениям. Причиной незавершенности реформ была также и их непоследовательность. Сперанский и Александр I решились вводить новые правительственные учреждения раньше, чем будут созданы согласованные с ними гражданские отношения, желали построить либеральную конституцию в обществе, половина которого находилась в рабстве и зависела не от закона, а от личного произвола владельца.

Ограничение императорской власти посредством конституции было слишком прогрессивным для Российской империи того периода, а приближавшаяся война с Францией отодвинула реформы на второй план. В этой сложной ситуации из всех многочисленных проектов частичное осуществление получили те, которые предполагали лишь усовершенствование бюрократического аппарата самодержавия. Серьезной реорганизации, прежде всего, подверглось высшее звено государственного аппарата. 1 января 1810 года император подписал Манифест об образовании Государственного совета на новых началах и закон, регламентирующий его устройство и компетенцию. В соответствии с этим актом Совет действовал вплоть до 1906 года, когда он подвергся основательной реорганизации. Вразрез с планами Сперанского Совет сохранял статус высшего законосовещательного учреждения, однако, тем не менее, «создание этого государственного органа способствовало повышению уровня разработки законопроектов, который обсуждал проекты, внесенные в него императором. Благодаря этому уменьшилась вероятность скоротечного издания необдуманных законов»¹⁷. Созданная при Александре I система высшего и центрального управления империи, хотя и реорганизовывалась в течение XIX века, но в своей основе оставалась неизменной до революции 1905–1907 годов. В результате проведенных преобразований бюрократический аппарат стал более совершенным. Новые законодательные акты

¹⁶ Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. М., 2009. С. 89.

¹⁷ Чепус А.В. Идеиные основы политико-правовой доктрины М.М. Сперанского. С. 33–34.

гораздо четче, чем прежние, регламентировали компетенцию и порядок работы соответствующих учреждений, их взаимоотношения. Тем самым проведенные реформы стали важной вехой на пути к дальнейшей рационализации управления.

Таким образом, в первой четверти XIX века в силу ряда причин конституционная альтернатива в России оказалась нереализованной. «Боязнь навредить стране и будущим поколениям, понимание того, что то, что хорошо на Западе, в России не работает и может привести к противоположным последствиям (конституция, парламент), перевесили все остальное. Риск показался Александру I слишком большим, и ни один конституционный проект не был реализован»¹⁸. Сильнее цивилизационных запросов времени оказались традиции самодержавия. Император учитывал соотношение сил в обществе, влияние и засилье дворянства, силу военщины и бюрократии. В начале XIX века существовала «историческая альтернатива», когда Россия могла преодолеть политическое отставание от развитых стран путем гибких государственных мер. Но общая внутривнутриполитическая ситуация сложилась не в пользу либеральных преобразований. Российская монархия все более теряла общественную инициативу, ограничиваясь минимальными преобразованиями. Основы самодержавия оказались непоколебимы.

Идеи выдающегося мыслителя-реформатора опередили свое время почти на 100 лет. В либеральных проектах Сперанский смог превзойти своих современников, предвосхитив за полстолетия великие буржуазные реформы, особенно судебную, и преобразования начала XX века. Частичную реализацию идеи Сперанского нашли в реформах Александра II (через введение системы земского уездного и губернского самоуправления и создание независимого суда) и в Манифесте 17 октября 1905 года. Выдвинутая им идея Государственной думы получила реальное воплощение лишь через 100 лет (1906–1917) и вновь была возрождена уже в 1993 году.

Если бы проект Сперанского был воплощен в жизнь, перед Россией открылась бы возможность буржуазной эволюции, страна быстро бы пошла по пути цивилизационного развития и в начале XIX века стала превращаться в конституционную буржуазную монархию. «М.М. Сперанский был создателем русского конституционного текста, основные идеи которого удалось внедрить в российскую действительность спустя много лет после смерти автора; в частности, это: разделение властей, системы законодательной власти во главе с Государственной думой, создание Государственного совета как законосовещательного органа, идея гражданской службы, поэтапная конституционная реформа и ряд других прогрессивных и передовых политико-правовых идей, на которые опирается современная система российского конституционализма»¹⁹.

Не все планы М.М. Сперанского по трансформации Российской империи в конституционную монархию были реализованы. Российское государство и общество начала XIX века, хотя объективно и требовало перемен, но не было

¹⁸ Захаров В.Ю. Конституционализм как вариант модернизации российского абсолютизма в конце XVIII – первой четверти XIX века. С. 47.

¹⁹ Там же. С. 34.

к ним готово. Тем не менее, очень важно, что идеи М.М. Сперанского, претворенные в жизнь, были эффективны. И в сфере государственного управления, и в сфере законодательства он оставил после себя не просто упорядоченную, но работающую систему, которая действовала еще долгие годы спустя, а его идеи послужили предпосылками для дальнейших преобразований государственной власти. «Именно М.М. Сперанский стоял у истоков создания в России министерств, по-прежнему являющихся сердцевинной исполнительной власти. Он идейно обосновал необходимость создания Государственного совета и Государственной думы. <...> Он подготовил почву для последующего упорядочения судебной и законодательной системы»²⁰. Почти не получившие практического воплощения при жизни, идеи великого реформатора оказали в дальнейшем большое влияние на развитие России, утвердив в общественном сознании представления о конституционном образе правления.

В настоящее время устройство государственного управления в России во многом напоминает план преобразований, предложенный Сперанским: разделение властей, двухпалатный парламент, всеобщее избирательное право, соответствие подзаконных нормативных актов и регионального законодательства Конституции и федеральным законам, единая организация управления на местном, региональном и общенациональном уровне; суды разной юрисдикции и т. д. В Конституции РФ Россия провозглашается правовым государством, а права и свободы человека и гражданина объявляются высшей ценностью. Но и сегодня актуальной остается одна из главных мыслей Сперанского – господство права и верховенство закона в государстве, без чего любая форма общественного устройства остается деспотической вне зависимости от того, как и с помощью каких институтов она оформлена. Таким образом, идеи выдающегося реформатора, заявленные им более двух веков назад, живы и актуальны поныне. «В современной ситуации сторонники «либеральных мер» под руководством «сильной власти» ожидают в перспективе «синергетический» эффект от этих мер (проводимых в условиях Интернета и глобализации) и таким образом снятия конфликта традиции и модернизации. Время покажет обоснованность ожиданий»²¹.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Габрелян, Э.В. Российская государственность: социокультурные традиции [Текст] // История государства и права. – 2011. – № 13. – С. 32–36.
2. Захаров, В.Ю. Конституционализм как вариант модернизации российского абсолютизма в конце XVIII – первой четверти XIX века [Текст] // Российская история. – 2011. – № 6. – С. 31–52.
3. Карамзин, Н.М. Записка о древней и новой России [Текст] // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. – М., 2009.

²⁰ Чепус А.В. Идеиные основы политико-правовой доктрины М.М. Сперанского. С. 34.

²¹ Габрелян Э.В. Российская государственность: социокультурные традиции // История государства и права. 2011. № 13. С. 34, 35.

4. Корф, М.А. Жизнь графа М.М. Сперанского [Текст] / Имп. публичная библиотека. – СПб., 1861. – Т. 1–2.
5. Леонтович, В.В. История либерализма в России. 1762–1914 [Текст] : моногр. / СП «Рус. путь» ; Полиграфресурсы. – М., 1995. – 548 с.
6. Мироненко, С.В. Самодержавие и реформы: политическая борьба в России в начале XIX века [Текст] : моногр. – М. : Наука, 1989. – 283 с.
7. Пивоваров, Ю. Русский конституционализм от Сперанского до Ельцина. Почти двести лет страна живет фактически с одним текстом основного закона [Текст] // Независимая газета. – 2006. – № 112. – 6 июня. – С. 14.
8. Сахаров, А.Н. Конституционные проекты и цивилизационные судьбы России [Текст] // Отечественная история. – 2000. – № 5. – С. 3–38.
9. Середонин, С.М. Граф М.М. Сперанский. Очерк государственной деятельности [Текст]. – СПб., 1909. (Тип. т-ва «Общественная польза»). – 189 с.
10. Сперанский, М.М. Воспоминания [Текст] // Русская старина. – 1872. – № 4. – С. 471–492.
11. Сперанский, М.М. Проекты и записки [Текст]. – М. : Наука, 1961. – 272 с.
12. Томсинов, В.А. Светило российской бюрократии [Текст] : моногр. – М. : Молодая гвардия, 1991. – 329 с.
13. Флоринский, М.Ф. Эволюция государственного строя России в начале XX в. и свержение монархии [Текст] // История России. Народ и власть. – 2-е изд. – СПб. : Лексикон, 2001. – С. 429–443.
14. Чепус, А.В. Идеиные основы политико-правовой доктрины М.М. Сперанского [Текст] // История государства и права. – 2010. – № 12. – С. 32–34.
15. Чибиряев, С.А. Великий русский реформатор. Жизнь, деятельность, политические взгляды М.М. Сперанского [Текст] : моногр. / Газ.- журн. об-ние «Воскресенье». – М., 1993. – 235 с.

A.V. Kareva

TRADITION AND INNOVATION IN THE HISTORY OF RUSSIAN STATEHOOD: M.M.SPERANSKY'S PLANS FOR POLITICAL REFORM

The article analyzes attempts at political reform in Imperial Russia in the 19th century. In the early 19th century Russian political thinkers searched for strategies of political reform based on Western European model. An important role in the preparation and implementation of political reforms was played by M.M. Speransky, an outstanding Russian statesman. M.M. Speransky's plan for political reform is a complex multidimensional phenomenon. The article treats the causes which prevented a full implementation of the plan. It focuses on the Russian reformer's role in the consolidation of Russian statehood and the development of the Russian constitutional system.

Russia, M.M. Speransky, absolute monarchy, modernization, political reform, constitutional system, separation of powers, law-governed state.