

## **Проекты административных реформ М. М. Сперанского в сравнительной ретроспективе царствований Александра Первого и Николая Первого\***

**Татьяна Андреева**

Санкт-Петербургский институт истории РАН,  
Санкт-Петербург, Россия

## **M. M. Speransky's Administrative Reform Projects in a Comparative Retrospective of the Reigns of Alexander I and Nicholas I\*\***

**Tatyana Andreeva**

St Petersburg Institute of History of the Russian Academy of Sciences,  
St Petersburg, Russia

This article studies the reforms and reformist searches in the sphere of public administration during the reign of Alexander I and the beginning of the reign of Nicholas I, the successive and distinctive features of the government reform policy in the context of the project activity of M. M. Speransky. The author focuses on determining the reasons for the actualization of transformations in the system of the higher and central apparatus between 1802 and the early 1830s, analysing the specifics of the modernization process in different periods of the institutional development of Russia, identifying similarities and differences in the “administrative structure” of Alexander I and Nicholas I. It has been established that, in general, the official reformation in the field of public administration in the first third of the nineteenth century, based on the theoretical and conceptual framework developed by M. M. Speransky, was consistent, systemic, and

---

\* Работа выполнена при поддержке РФФ, проект № 23–28–00769 «Документальная память российской государственности: кейс Сперанского. Новые подходы к изучению рукописного наследия».

\*\* *Citation:* Andreeva, T. (2023). M. M. Speransky's Administrative Reform Projects in a Comparative Retrospective of the Reigns of Alexander I and Nicholas I. In *Quaestio Rossica*. Vol. 11, № 3. P. 880–898. DOI 10.15826/qr.2023.3.824.

*Цитирование:* Andreeva T. M. M. Speransky's Administrative Reform Projects in a Comparative Retrospective of the Reigns of Alexander I and Nicholas I // *Quaestio Rossica*. 2023. Vol. 11, № 3. P. 880–898. DOI 10.15826/qr.2023.3.824 / Андреева Т. Проекты административных реформ М. М. Сперанского в сравнительной ретроспективе царствований Александра Первого и Николая Первого // *Quaestio Rossica*. 2023. Т. 11, № 3. С. 880–898. DOI 10.15826/qr.2023.3.824.

interconnected and was an integral part of the modernization of Russian statehood. The author demonstrates that the transformational searches of the beginning of the reign of Nicholas I reflected in the activities of the Committee on December 6, 1826, and being a logical continuation of the reforms of Alexander I, were aimed at creating an effective, unified, and rationalized management system of absolutism of the New Age. The administrative transformations of the two epochs were subject to legislative reform and were an integral part of two models of relations between the government and society, Alexander and Nicholas, respectively.

*Keywords:* history of Russia in the first third of the 19<sup>th</sup> century, Alexander I, Nicholas I, M. M. Speransky, public administration, modernization, power, society, reforms, administrative elite

Предмет данного исследования – реформы и реформаторские поиски в сфере государственного управления в царствование Александра I и в начале правления Николая I, преемственные и отличительные черты правительственной преобразовательной политики в контексте проективной деятельности М. М. Сперанского. Особое внимание уделено определению причин актуализации преобразований в системе высшего и центрального аппарата в 1802 – начале 1830-х гг., анализу специфики модернизационного процесса в разные периоды институционального развития России, выявлению сходств и различий «административных конструкций» Александра I и Николая I. Установлено, что в целом официальное реформаторство в сфере государственного управления первой трети XIX в., базирующееся на теоретико-концептуальной основе, разработанной М. М. Сперанским, носило последовательный, системный и взаимосвязанный характер и являлось составной частью модернизации российской государственности. Показано, что преобразовательные поиски начала царствования Николая I, нашедшие отражение в деятельности Комитета 6 декабря 1826 г., являя собой логическое продолжение реформ Александра I, были направлены на создание усовершенствованной управленческой системы абсолютизма Нового времени. Административные преобразования двух эпох подчинялись законодательной реформе и являлись составной частью двух моделей взаимоотношений власти и общества – александровской и николаевской.

*Ключевые слова:* история России первой трети XIX в., Александр I, Николай I, М. М. Сперанский, государственное управление, модернизация, власть, общество, реформы, управленческая элита

Первая треть XIX столетия в России прошла под знаком осуществленных или не состоявшихся преобразований в организации и функционировании государственной власти, постоянных поисков эффективного инструментария модернизации страны. Важнейшим из них определялось формирование рационализированной и унифицированной системы государственного управления Нового време-

ни, включавшей органы высшего, центрального и местного уровня. Теоретико-концептуальная основа совершенствования административного строя Российской империи была разработана М. М. Сперанским, программные записки которого 1802 – начала 1830-х гг., востребованные властью, определили правительственную преобразовательную политику двух царствований.

Несмотря на обилие работ о Сперанском, вышедших в конце XX – начале XXI в., в науке по-прежнему нет полного и четкого представления о его роли в развитии Российского государства, о значении преобразовательных проектов реформатора всего периода проективного творчества. Современные исследования продолжают базироваться на небольшом числе известных опубликованных сочинений доопального периода, основная масса рукописей, являющихся ценнейшим источником информации о функционировании системы государственного управления в первой трети XIX в. и особенностях ее модернизации, не вовлечена в исследовательский процесс. В предлагаемой статье на основе анализа главным образом архивных документов рассматривается проблема преемственности и различия в правительственной преобразовательной политике александровского и николаевского царствований применительно к административной сфере и в контексте реформаторского наследия Сперанского.

Следует подчеркнуть, что начало правления Александра I и Николая I характеризуется идентичными историческими условиями, нашедшими отражение в актуализации реформы управления, которая приобрела государственное значение. Это было обусловлено целым рядом социально-политических причин, имевших определенное сходство. Во-первых, и в 1801, и в 1825 г. необходимо было укрепить административную систему России, ослабленную династическим и политическим кризисом. Во-вторых, важность сохранения международного авторитета Российской империи, ее возросшие политические и экономические связи диктовали необходимость формирования стабильной структуры государственных органов европейского типа, которая обеспечивала бы ее развитие в кругу ведущих западных государств. В-третьих, в течение первой трети XIX в. оформились две модели взаимоотношений верховной власти и дворянского общества – александровская и николаевская. Основанные на разных идеологических основах (Просвещение и теория официальной народности), они формировались на единой законодательной базе (систематизированное законодательство) и общей административной практике, которой определялось модернизированное государственное управление. В-четвертых, взаимосвязь институциональных преобразований и законодательных мероприятий, очевидная монархам и представителям сановной бюрократии, в том числе Сперанскому [Сперанский, 1961, с. 103, 120, 222; Сперанский, 1833, с. III], определяла реформу администрации как одну из ключевых.

Отличие же касалось событий 14 декабря 1825 г. Стремление к предотвращению перерастания социальной активности в антиправительственное действие заставило Николая I обратиться не только к формированию новой государственной идеологии «православия, самодержавия, народности», но и к совершенствованию управления. Задачи внедрения в государственный и общественный строй доктрины национальной самобытности и утверждения представлений о России как стране, благоденствующей под самодержавным скипетром и не имеющей почвы для революционных выступлений, во многом обусловили административные преобразования конца 1820-х гг.

Поскольку единство стратегической цели официального реформаторства – развитие российского государства – не предполагало единства тактических средств ее достижения, методы и приемы административного совершенствования государственной машины, использованные Сперанским, имели как схожие, так и отличительные черты в продолжение двух царствований. Однако концептуальные принципы реформирования оставались общими. Их преемственность прежде всего проявилась в идее создания перспективного реформаторского плана и его реализации в деятельности Комитета 6 декабря 1826 г. Вопрос о необходимости формирования долгосрочной официальной программы впервые был обозначен Сперанским в проекте «О коренных законах государства» [Сперанский, 1961, с. 42–43]. Однако его конкретная концептуальная разработка была проведена в записке 1802 г. «Размышления о государственном устройстве империи». По мнению автора записки, «история России от времен Петра Первого представляет непрерывное почти колебание правительства от одного плана к другому». В силу этого, «действуя без общего плана», оно не только теряет время и возможность подготовить основы для важнейших преобразований, но и «заграждает себе пути, ставя в подвиге своем самому себе препятствия» [Там же, с. 56, 64, 66].

С точки зрения Сперанского, этот общий перспективный план должен был быть разработан представителями особого «сословия... просвещенных умов». Под «сословием», как и в других проектах этого времени, Сперанский подразумевал государственное учреждение, обязанное составить «план, на коем бытие его на целые столетия должно быть основано». Созданное по высочайшей воле и действующее в секретном порядке, данное учреждение должно состоять из назначаемых монархом членов. Когда этот общий план будет составлен и утвержден монархом, то, по мнению Сперанского, его составители и обязаны будут его реализовывать постепенно и незаметно: «Известное небольшое сословие людей было бы поставлено и к приведению его в действие». Так, «разные части правительства, приготавливаясь издалека и постепенно в середине царства самовластного, положили бы основание царства монархического и, развивая сии начала, мало-помалу, без крутости, без переломов,

нечувствительно и даже для простого глаза неприметно воздвигали бы под завесой настоящего правительства новое здание на столпах разума и законов» [Сперанский, 1961, с. 64, 66].

На подготовку программы системного реформирования всего государственного управления Российской империей была направлена и работа секретного Комитета 6 декабря 1826 г., членами которого Николаем I были назначены представители просвещенной бюрократии, в том числе Сперанский. Его создание в огромной мере реализовывало идею реформатора о создании преобразовательного государственного учреждения с элементами долгосрочного планирования. Идеологическая концепция комитета, то есть определение цели, предметов и принципов его деятельности, была разработана Сперанским, подготовившим по повелению Николая I и представившим императору 15 ноября 1826 г. программную «Записку об организации Комитета (6 декабря 1826 года) для рассмотрения проектов преобразования государственного управления России». В записке подчеркивалось, что первым манифестом Николай I объявил свое правление «продолжением царствования Александра Первого», и указывалось, что главными целями создания комитета являются «пересмотр государственного устройства и управления» и подготовка «заключения о необходимых в этом отношении преобразованиях». Предметами должны были стать государственные учреждения (Государственный совет, Сенат, министерства) и губернские места (полиция, суд, хозяйство). Основными принципами работы комитета определялись преемственность, постепенность и синхронность преобразований: «Все предметы, комитету поручаемые, имеют соответственную связь между собою, они не могут быть приведены в исполнение по частям и отдельно. Успех их действия зависит от синхронности» [ОР РНБ. Ф. 731. Д. 99. Л. 13].

В общем виде трансформацию самодержавной административной конструкции в «истинное монархическое управление» Сперанский определял как продолжение преобразований, начатых Екатериной II, продолженных Павлом I и Александром I. О востребованности исторического опыта преобразований свидетельствуют журналы заседаний Комитета 6 декабря, на которых рассматривались екатерининский «Наказ Сенату» 1763 г. и «Учреждение об управлении губерний» 1775 г. с «поправками императрицы весьма важными», записка Павла I «Об устройстве разных частей государственного управления», проект 1814 г. В. П. Кочубея «О положении империи и о мерах к сокращению беспорядков и введению лучшего устройства в разные отрасли, правительство составляющие» и записка 1816 г. Д. А. Гурьева «Об устройстве верховных правительств в России». Причем Николай I при рассмотрении журнала от 7 марта 1827 г. указывал на необходимость «вменить в обязанность министрам представлять их виды и предположения, относящиеся к усовершенствованию вверенной каждому части» [РГИА. Ф. 1167. Оп. 1. Д. 1426. Л. 1–45 об.].

### Государственное уложение или конституция

Логика наследственной монархии прежде всего определяла преэминентность в реформаторской политике или по крайней мере в ее принципах: не уничтожение или замена существующих учреждений, но совершенствование действующих институтов власти, их дополнение и исправление [Андреева, 2016, с. 58]. Еще в работе начала Александровской эпохи – «Записке об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» – Сперанский писал: «Учреждения наши, конечно, недостаточны, но их можно усовершенствовать и исправить» [Сперанский, 1961, с. 121]. Данный программный проект, являвшийся концептуально-теоретической разработкой реформы государственного управления, по сути, отражает процесс формирования правительственной преобразовательной политики как Александра I, так и Николая I.

В Отделе рукописей Российской национальной библиотеки проект представлен черновым автографом Сперанского в виде «Записки о порядке государственного управления (в частности в России) и об улучшении организации губернской администрации» [ОР РНБ. Ф. 637. Д. 758] и копией, сделанной его ближайшим помощником Ф. И. Цейером, уже с названием «Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» и карандашными исправлениями реформатора. Созданный по повелению Александра I в 1803 г., текст в 1826 г. был вновь рассмотрен, исправлен Сперанским и использован в работе Комитета 6 декабря. Об этом свидетельствует помета его секретаря К. Г. Репинского: «Это первая работа, государем М. М-чу порученная в 1803 году. М. М. Сперанский пересматривал это в 1826 году. Заметки карандашом все им тогда сделаны – для какой цели, не помню». Между тем, цель обращения к документу представлена маргиналией другого лица, возможно, М. А. Корфа: «Не делали ли тогда каких-нибудь выписок отсюда для Комитета 6 дек. 1826 г., в котором тогда шло дело, между прочим, о губернском учреждении?» [ОР РНБ. Ф. 731. Д. 52. Л. 1; Сперанский, 1961, с. 86].

В основе проекта лежали концептуальные положения Сперанского, не изменившиеся в процессе его проективного творчества в продолжение двух царствований – «единство плана усовершенствования управления», постепенность его реализации и приспособление к «местным уважениям», «связь закона с управлением». Важность установления прочных законодательных основ государственного и общественного строя империи, необходимость социально-политической стабилизации делали доминирующей формулу «законности». Как считал Сперанский, поскольку «управление (администрация) во всякой монархии не что другое есть, как исполнение закона», а управленческая система в России никогда не имела единства, стройности и порядка «от недостатка коренных установлений», то путь к «истинному монархическому правлению» лежит через утверждение правовой основы в административно-управленческой сфере. Между тем закон, в отличие от учреждения, имевший «предметом отношения постоян-

ные», разделяется на «три рода»: «закон государственный (конституционный)», «закон гражданский», «закон уголовный». При этом «два последние рода относятся к Уложениям Гражданскому и Уголовному», а первый – к «Конституции государства». В силу этого главной целью совершенствования административного строя империи Сперанский в записке, предназначенной как для Александра I, так и для Николая I, указывал формирование «образа управления», базирующегося на следующих основаниях:

1) Он должен быть весь расположен на настоящей самодержавной Конституции государства, без всякого раздела власти законодательной от власти исполнительной. 2) Он должен сохранить и усилить народное мнение, власть сию ограничивающее не в существе ее, но в форме ее действия. 3) Он должен сколь можно более [быть] приближен к образцу монархического управления. 4) Он должен содержать в себе разные установления, которые бы, постепенно раскрываясь, приготовили истинное монархическое управление и приспособили бы к нему дух народный [ОР РНБ. Ф. 637. Д. 758. Л. 35 об.].

Конкретными задачами преобразований определялись формирование структуры государственных органов с четким «разделением частей управления», разграничением функций, законодательно закрепленным статусом и двумя «родами ответственности» – низшего в виде ревизий и высшего в виде ответственности «части исполнительной перед властью законодательной»; создание единой и взаимосвязанной системы ведомств высшего, центрального и местного управления с координирующим и контролирующим их деятельность центром; оптимизация управленческой практики, основанная на «единстве организации и исполнения» [Там же. Л. 3, 17–23 об., 24–30 об.].

Под понятийной категорией «конституция» в формате концепции «законной монархии» Сперанский понимал «основополагающий законодательный акт», «государственный закон» или новое «Уложение государственных законов»: «[понятие] “Государственный закон” принято вместо слова “Конституция” и всегда означает закон, определяющий первоначальные права и отношения всех классов государственных между собою» [Там же. Л. 57].

Аналогичным образом, то есть как «Уложение государственных законов», воспринималась конституция и Александром I, который во время аудиенции 28 июля 1804 г. секретаря «Комиссии для составления законов» Г. А. Розенкамппа подчеркивал:

Я желал бы вообще даровать участие всей нации, всем моим народам в пользовании правами граждан, насколько это возможно. Это должно быть определено общим кодексом (книгою законов), который мои предшественники начиная с Петра I обещали нации. Вот, мне кажется, чем надлежало бы заняться прежде всего потому, что оно будет обнимать все остальное [цит. по: Розенкампп, с. 151].

Не вызывает сомнений: Александр I имел в виду правительственные работы XVIII в., направленные на систематизацию российского законодательства и создание нового Государственного уложения. Следует подчеркнуть, что, в отличие от передовых европейских государств, где законность, имевшая сложную многоэлементную структуру, формировалась длительно и постепенно под влиянием социально-экономических и политических процессов, в России процесс создания системы отечественного права был запущен самой самодержавной властью, носил субъективный и форсированный характер, что обусловило неудачу законодательных работ в XVIII в. В «Историческом обозрении Комиссии составления законов» 1826 г. Сперанский подчеркивал, что это было объективно и связано с отсутствием плана или «проекта Уложения», а также опыта кодификационной работы [ОР РНБ. Ф. 731. Д. 924. Л. 44–44 об.].

Между тем конституция, или «Уложение государственных законов», закреплявшая единые правовые принципы регламентации государственной и общественной жизни, функционирования системы управления империей, и в начале XIX в. представлялась важнейшим инструментом укрепления российской абсолютистской государственности. Она должна была усовершенствовать механизм реализации авторитарной власти, повысить эффективность администрации и уничтожить злоупотребления, усилить связь между обществом и государством, сохранить их устойчивость при необходимой модернизации, а также обеспечить стабильность экономического развития [Тимофеев, 2011, с. 303–307]. Но главное, как подчеркивал Сперанский, конституция должна была установить «законность», то есть правопорядок, при котором сословная структура общества, социально-правовой статус отдельных состояний и сословий, их взаимоотношения друг с другом и верховной властью, деятельность органов управления, судоустройство и судопроизводство обеспечивались и гарантировались исходящими от просвещенного монарха фундаментальными государственными законами: «Так государь самодержавный отступает от безотчетного управления и покоряет собственную власть свою закону» [ОР РНБ. Ф. 637. Д. 758. Л. 23 об.].

Конкретная практика российского конституционализма нашла отражение в знаменитом «Плане всеобщего государственного образования» 1809 г. Как известно, «План» состоял из «Введения к Уложению государственных законов» и примыкавших к нему проектов. История введения в научный оборот и изучения этих материалов наиболее полно и основательно прослежена С. Н. Валком. При подготовке к публикации академического издания «Проектов и записок М. М. Сперанского» в основу введения Валк положил его окончательный вариант, сохранившийся в фонде Комитета 6 декабря в РГИА и представленный в виде писарской копии с карандашными исправлениями Сперанского, многочисленными маргиналиями Александра I и пометой на обложке Николая I: «В Комитет» [РГИА. Ф. 1167.

Оп. 1. Т. 16. Д. 65<sup>а</sup>. Ч. 1. Л. 1; Сперанский, 1961, с. 143]. При этом публикатор дополнил рукопись вариантами и недостающим текстом из чернового автографа Сперанского в фонде Репинского в ОР РНБ и пояснениями последнего [ОР РНБ. Ф. 637. Д. 744. Л. 1–103]. Между тем, в фонде самого Сперанского сохранилась копия введения, сделанная упоминавшимся Цейером, с карандашными пометами самого реформатора [Там же. Ф. 731. Д. 54. Л. 1–218].

Франц Иванович Цейер, долгие годы являвшийся личным секретарем, ближайшим сотрудником и переписчиком проектов и записок Сперанского, в 1812 г., вероятно, после его отставки, перевел с русского на французский язык и скопировал две записки, отложившиеся в фонде Репинского в ОР РНБ. Следы оригиналов найти не удалось. Первая рукопись имеет название «*Considérations sur l'esprit et la maturité d'une réforme politique en Russie*» («Рассуждения о духе и зрелости политической реформы в России») с подзаголовком «Беседа М. М. Сперанского с Александром I» [Там же. Ф. 637. Д. 746. Л. 1–8], вторая – «*Précis de l'organisation générale de l'empire*» («Очерк общего устройства империи») с подзаголовком «Мысли Александра I, изложенные М. М. Сперанским» [Там же. Д. 745. Л. 1–8].

До настоящего времени эти документы мало известны исследователям. Единственным автором, обозначившим их при анализе конституционных взглядов Сперанского, была Н. В. Минаева, которая совершенно правомерно связывала их появление с работой над «Планом» 1809 г. [Минаева, с. 125–129]. Действительно, имеющие смысловые и конкретные совпадения с текстами введения и связанного с ним «Краткого начертания государственного образования», обе записки все же представляют собой вполне самостоятельные политико-правовые трактаты. Можно предположить, что эти документы представляли собой концептуально разработанные и отшлифованные основные положения тех самых бесед, которые вели Александр I и Сперанский после возвращения из Эрфурта осенью 1808 г., зафиксированные реформатором. Они датированы Цейером 1809 г. В 1830 г., уезжая на новое место службы в Крым, он оставил записки Репинскому, который передал их в Императорскую публичную библиотеку. Историческая ценность данных документов состоит в том, что они не только реконструируют идеологическую основу «Плана» 1809 г., но и документально подтверждают точку зрения, высказанную еще дореволюционными историками и поддержанную некоторыми современными исследователями, что его создание принадлежит двум авторам – Александру I и Сперанскому [Уманец, с. 67–81; Мироненко, с. 29; Андреева, 2001, с. 59–61].

Следует подчеркнуть, что в науке по-прежнему нет единого представления об истинных пружинах правительственных конституционных исканий в первое десятилетие XIX в. Одни современные авторы полагают, что «План» был направлен на введение новой системы государственного управления, основанной на «четком разделении

властей и общественном контроле над деятельностью администрации» [Писарькова, с. 166]. Другие считают, что он являлся «наиболее приемлемым способом политической модернизации» путем «превентивного провозглашения октроированной конституции, которая была бы пожалована самим монархом добровольно» [Тимофеев, 2011, с. 309]. Третьи главной целью «Плана» определяют строительство «единой вертикали власти (всех трех ее ветвей)», действующих «на выборном начале при участии (но не во всем одинаковом) всех сословий, социальных групп населения» [Смирнов, с. 202].

В этом разбросе мнений приоритетной совершенно справедливо остается мысль, что результатом преобразований должна была явиться новая политическая система, основанная на верховенстве закона над монархической властью. Однако все эти подходы не дают ответов на следующие вопросы: что обусловило создание «Плана» именно в 1809 г., в чем состояла его главная цель, и какие конкретные институциональные задачи он должен был решить?

Идеологические, социально-политические и административные обоснования подступа к политико-правовой реформе представлены в упоминавшейся записке на французском языке «Рассуждения о духе и зрелости политической реформы в России», которая, надо думать, отражала взгляды как Сперанского, так и императора. Важнейшими из них определялись неизбежность общечеловеческого движения к прогрессу и естественное включение России в европейский исторический процесс, а также «требование законности», характерное для большинства дворянского общества, и его готовность принять преобразования. Говоря, что произошли огромные изменения в «объекте общественного мнения», которое недовольно существующим порядком вещей и ждет преобразований, Сперанский подчеркивал, что существующая форма правления уже не «состоит в согласии с общественным мнением» [ОР РНБ. Ф. 637. Д. 746. Л. 4–5]. Авторам «Плана» были также очевидны невозможность проведения частных административных преобразований, неэффективность «подпорок», которыми можно было бы поддержать существующую политическую систему.

Образуют ли новое министерство, изобретут ли новое распределение административных дел, улучшат ли и упрочат положение финансов, пусть даже создадут новый гражданский кодекс – все эти установления... не будут иметь ни силы, ни устойчивости. <...> Когда нет политических институтов, монарх один ответственен пред нацией за всякое установление,

– писал Сперанский, подчеркивая, что самое главное, это – «утвердить самодержавную власть на базе основного закона» [Там же. Л. 6–8].

Итак, главная цель «Плана» состояла в том, чтобы дать «внутреннее политическое бытие России», «поставить образ правления... на непременимом законе», чтобы Российская империя как «государство нераздельное, монархическое» управлялось «держав-

ною властью по законам государственным». Для этого необходимо было сформулировать единую систему «коренных государственных законов, то есть начертать план Конституции». Под ними авторы понимали «права верховной власти, права престола, образ составления законов», «права подданных», а также «устройство» тех высших государственных учреждений, «коими закон составляется и исполняется», и указывали, что все они в целом и «составляют Государственное уложение», то есть «российскую конституцию» [Сперанский, 1961, с. 231–232]. Таким образом, стремясь выйти за пределы «феодального самодержавия», «самоуправства» и найти более прочную основу правового обеспечения абсолютизма Нового времени, Александр I и Сперанский видели в октроированном конституционализме, на что справедливо указывает Д. В. Тимофеев, гарантию укрепления и стабилизации российской государственности. Отличительными чертами данного типа конституционализма являлись тенденция к рационализации и бюрократизации управления и использование политических и правовых форм подлинного монархического конституционализма для легитимации нового типа абсолютизма. Являясь инструментом перехода, внешней уступкой, он предполагал установление дуалистической монархии с парламентом и сильной почти абсолютной властью монарха. На данном этапе, как считали авторы «Плана», для установления конституционно-представительной монархии классического европейского образца в России не было создано необходимых социально-политических, экономических и идеологических предпосылок, не только отсутствовали основы гражданского общества, но и не был сформирован средний класс, который мог бы стать необходимым элементом системы представительства [Андреева, 2001, с. 69–70].

Что касается институциональных задач «Плана», то одной из важнейших являлось формирование системы «сдержек и противовесов» в структуре высших и центральных учреждений. Это было обусловлено как трагическими уроками Французской революции, традициями отечественных дворцовых переворотов XVIII – начала XIX в. и стремлением части российского сановничества к установлению аристократической конституции, так и прагматическим использованием конституционного опыта Старого и Нового Света, выборкой необходимых принципов и адаптацией их к национальной специфике России [Тимофеев, 2006, с. 189].

Для предупреждения концентрации властных полномочий в одном из правительственных институтов, возможности превращения Государственного совета или Сената в орган аристократической олигархии, а главное – сохранения в государственной системе верховенства носителя «державной власти» необходимо было прежде всего законодательно закрепить «власть и преимущества императора». В «Проекте Уложения государственных законов Российской империи» 1809 г. как основной части «Плана» утверждалось:

Особа императора есть священна. <...> По праву державной власти... император есть верховный законодатель... верховный охранитель правосудия... верховное начало силы исполнительной [Сперанский, 1961, с. 222–223].

Помимо этого, следовало установить стабильные и постоянные правовые отношения императора с «государственными сословиями» – Государственным советом, Сенатом и министерствами [ОР РНБ. Ф. 637. Д. 758. Л. 31 об., 33], а также создать общий управленческий, координирующий деятельность государственной машины центр. Им определялся реформированный Государственный совет, который стал не только высшим законосовещательным органом, но главное – «общим соединением всех государственных сил», «местом средоточия», в котором «все действия части законодательной, судной и исполнительной в главных их отношениях соединяются, и чрез него восходят к державной власти, и от нее изливаются» [Сперанский, 1961, с. 216, 222].

### **Свод законов Российской империи**

Но и «Свод законов Российской империи» 1832 г. хотя законодательно закреплял «священные права и преимущества верховной самодержавной власти», но утверждал ее на государственных законах: «Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов... от самодержавной власти исходящих» [Свод законов, с. 47]. При этом свод определялся юридическим материалом, «основанием к составу Уложения» [Майков, с. 138–139]. Ведь программа законодательных работ, разработанная Сперанским и предложенная Николаю I в январе 1826 г., включала «три главных предмета: 1) собрание законов, 2) Свод, 3) составление нового Уложения». Под «Сводом» Сперанский понимал соединение и систематизацию существующих законов в предметном порядке «по плану, принятому для Уложения». Осознавая бесперспективность осуществления программы систематизации российских законов в рамках Министерства юстиции и Государственного совета (как это было в «Комиссии составления законов»), а также необходимость непосредственного подчинения законодательных работ самому императору, Сперанский поставил вопрос о создании «законотворческого органа». Им стало Второе отделение СЕИВК, учрежденное «для совершения Уложения отечественных законов». Согласно справедливому мнению И. В. Ружицкой, оно «было создано вновь, это не было преобразование Комиссии составления законов». Будучи «основным законодательным учреждением, в котором сосредоточился процесс законотворчества» на долгие годы, вплоть до 1882 г., именно Второе отделение имело функции создания новых законов [Ружицкая, с. 60–62].

## Реформирование Сената

Взаимосвязь законодательных мероприятий и административных преобразований как в царствование Александра I, так и в правление Николая I определяла необходимость создания бюрократически организованного, приспособленного к социально-политическим условиям России правительственного аппарата. Применительно к началу XIX в. следовало доминирующее личное начало в управлении, существовавшее при Екатерине II и Павле I и ослабившее управленческие возможности абсолютизма, заменить на институциональное, вернуть принцип осуществления монархом своих властных полномочий не через узкий круг доверенных лиц, а посредством коллегиальных государственных учреждений.

Прежде всего это касалось Сената, который в царствование Екатерины II утратил статус высшего законосовещательного и исполнительного органа, координирующего административную систему империи и надзирающего за центральной и местной властью. При Павле I принцип осуществления императорской власти посредством лично доверенных администраторов еще более умалил значение Сената. Поэтому при Александре I вполне объективно было стремление сенаторов восстановить его высокий правительственный статус, сохранить за собой административно-бюрократический ресурс. В процессе подготовки сенатской реформы в 1801–1805 гг. принимал участие Сперанский. Однако подготовленный им проект от 8 сентября 1802 г. «О правах и преимуществах Сената» не удовлетворил Александра I, который указом 27 января 1805 г. сделал коллегиальный Сенат только высшим судебным органом и учреждением надзора за соблюдением законности [Власть и реформы, с. 208–209].

Сама же сенатская проблема оставалась и была предметом проективного творчества Сперанского как в царствование Александра I, так и начале правления Николая I. Об этом свидетельствуют как малоизвестные архивные материалы («Записка о компетенции департаментов Сената» 1804 г. [ОР РНБ. Ф. 731. Д. 82. Л. 1–2 об.], «Введение к Проекту устройства Сената» 1826 г. [Там же. Ф. 637. Д. 751. Л. 1–42 об.]), так и хорошо известный исследователям проект реформы Сената 1811 г., материалы которого были опубликованы в приложениях к третьему тому сочинения Н. К. Шильдера об Александре I.

Впервые вопрос о разделении Сената на два органа был поставлен Сперанским в программной «Записке об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» 1803 г. Однако в ней предлагалось создать «Сенат законодательный» и «Сенат исполнительный», «управляющий» [Сперанский, 1961, с. 127–139]. Но уже в конце 1810 г. после принятия официального решения об отказе от полной реализации «Плана» 1809 г. в двух проектах – «Учреждении Правительствующего сената» и «Учреждении Судебного сената» – ставился вопрос о разделении исполнительной и судебной функций,

традиционно слитно существовавших в «освященном времени» высшем государственном учреждении империи. При этом ведению Правительствующего сената, члены которого назначались императором, определялись дела, выходящие за пределы «власти, вверенной каждому министру», и в этой связи ставился вопрос об упразднении Комитета министров. Судебный сенат определялся высшим судебным, почти представительным органом, поскольку одна часть его состава должна была формироваться из выборных сенаторов, а другая – из назначаемых императором из числа кандидатов, избранных дворянством. Независимость Сената от имперской администрации находила отражение в том, что его решения определялись окончательными, и запрещалось подавать на них жалобы. Судебный сенат предполагалось учредить в главных городах России – Петербурге, Москве, Киеве и Казани. «Единство плана управления» определило важность утверждения единого принципа функционирования «первых государственных мест» империи – Государственного совета, Сената и министерств «под единым началом верховной самодержавной власти» [Писарькова, с. 190–194]. В 1811 г. сенатский проект Сперанского был рассмотрен в Государственном совете, вызвал критические нарекания советников и был отклонен.

Но в начале царствования Николая I проект реформы Сената оказался вновь актуализирован в работе Комитета 6 декабря. На первом же заседании Комитета 8 декабря 1826 г. Сперанским был представлен «тактический план» его работы, находившийся в полном согласии со взглядами императора. В «Записке о порядке пересмотра функций Государственного совета, Сената и министерств» предлагалось прежде всего рассмотреть «состояние» и «пределы ведомства и власти» высших и центральных учреждений империи [ОР РНБ. Ф. 731. Д. 75. Л. 1–9]. В течение декабря 1826 г. комитет работал в этом направлении, и важнейшим «неудобством в настоящем их образовании» было признано «смещение полномочий». В силу этого основным принципом («правилом») преобразовательной политики комитета, принятым на заседании 28 декабря 1826 г. и тогда же утвержденным Николаем I, определялось четкое разделение законосовещательной, исполнительной и судебной частей в рамках единой, исходящей от самодержавного монарха «державной власти» [Журналы заседаний, с. 15].

Конкретно Сенат был предметом обсуждения на заседаниях Комитета 6 декабря в январе – ноябре 1827 г. Предлагалось сделать высшим судебным органом только Сенат и назвать его «Судебным сенатом», а его правительственные функции вверить «особенному Правительствующему сенату». Разработка сенатской реформы была вновь поручена Сперанскому, о чем свидетельствуют писарские копии проектов реформатора, отложившихся в фонде Репинского в ОР РНБ, имеющие подзаголовок «Работа Комитета 6 декабря 1826 года» и карандашную правку реформатора: «Проект учреждения Судебно-

го сената» [ОР РНБ. Ф. 637. Д. 749] и «Проект учреждения Правительствующего сената» [Там же. Д. 750].

Что касается проекта Правительствующего сената, то совершенно четко просматривается его преемственность с проектом 1811 г. Правительствующий сенат определялся «одним из верховных установлений империи», которому вручались «высшие дела управления», «превышающие власть, данную одному из министров». В его состав должны были входить министры, главноуправляющие, а также назначаемые императором лица «под общим именем сенаторов». «Высочайше дарованная власть» Правительствующего сената ограничивалась только делами управления и надзором за действиями подведомственных ему учреждений. Важнейшими его функциями также определялись «признание и охранение» прав и преимуществ различных состояний и сословий, предварительное обсуждение преобразовательных предложений министров, которые позже поступали на высочайшее рассмотрение, и обнародование указов на имя министров [Там же. Л. 1–98].

### **Совершенствование министерской системы управления**

Проект создания Правительствующего сената, который рассматривался как новый Комитет министров [Журналы заседаний, с. 32], ставил вопрос о сущности и функциональности «старого» Комитета министров. Вопрос о его устройстве, организации деятельности и полномочиях рассматривался в Комитете 6 декабря в 1827–1830 гг., о чем свидетельствуют копия журнала его заседания и черновой автограф записки Сперанского, отложившиеся в фонде реформатора. В журнале заседания Комитета 6 декабря от 10 февраля 1827 г. представлено его важное заключение: «Настоящее устройство» Комитета министров, учреждение которого не было основано на законодательном акте с определением «пространства и пределов» его полномочий, а ныне «предметы смешаны», требует осуществить «преобразование сего установления и соединение его с Пр[авительствующим] сенатом» [ОР РНБ. Ф. 731. Д. 102. Л. 1–3 об.]. В записке же от 24 октября 1830 г. Сперанский указывал:

... Заседание Комитета министров есть не что иное, как заочный доклад каждого министра государю в присутствии первых. Следовательно, здесь истинный докладчик есть министр, а правитель дел есть редактор временный в комитете. Смешение сих двух должностей в одном лице... всегда было источником медленности и беспорядка [Там же. Д. 98. Л. 1].

Между тем, и в записке «Обозрение гражданских установлений» 1827 г. Сперанский подчеркивал, что Комитет министров всегда представлял собой «не что иное, как отдельное присутствие Первого департамента Сената», действующее на основании особенных правил и дублирующее его функции. Что же касается Сената, то и в данной записке он предлагал разделить его управленческие и судебные функ-

ции и создать Правительствующий и Судебный сенаты [ОР РНБ. Ф. 731. Д. 938. Л. 38–41 об.].

Хотя Сперанский утверждал, что центральное управление Российской империей созданием министерской системы было усовершенствовано, но он осознавал ее несовершенства [Там же. Л. 30–37]. Как известно, в 1807 г. под влиянием критики министерской системы Сперанскому было поручено исправить ее недостатки и выработать «новое административное устройство» министерств, нашедшее отражение в указах 25 июля 1810 г. о «новом распределении государственных дел в порядке исполнительном» и об «Общем учреждении министерств» от 25 июня 1811 г.

Однако и в начале царствования Николая I проблема министерской реформы продолжала оставаться актуальной. Важность утверждения системы четкого разделения законодательной, судебной и исполнительной частей государственной власти и необходимость обуздать министерские амбиции обусловили работу Комитета 6 декабря и его требование о том, чтобы министры «не имели права ни дополнять, ни объяснять законы», «не выходили из предначертанных им пределов». Копия журнала Комитета 6 декабря «Об учреждении министерств» от 18 декабря 1827 г., отложившаяся в фонде Сперанского, свидетельствует, что им были предложены следующие принципы деятельности министров: они не имели права участвовать в законодательной и судебной сферах, их ежегодные отчеты и преобразовательные предложения должны были вначале рассматриваться в Правительствующем сенате и только потом поступать на рассмотрение Государственного совета [ОР РНБ. Ф. 731. Д. 103. Л. 1–3; Журналы заседаний, с. 15, 26–27].

\* \* \*

Анализ преобразовательных проектов и записок М. М. Сперанского в контексте реформирования государственного управления Российской империей в первой трети XIX в. дает основание сделать некоторые выводы. В целом историю административных реформ александровского и николаевского царствований следует рассматривать как единый и целостный преобразовательный процесс, отражавший поступательный характер развития страны и направленный на укрепление и усовершенствование российской государственности. Хотя отсутствует официальный документ, который можно было бы считать долгосрочной правительственной программой, но программные проекты и записки Сперанского на высочайшее имя 1803, 1809, 1826 гг., объединенные концептуальной установкой на системность и взаимосвязанность институциональных преобразований, их подчиненность законодательной реформе, свидетельствуют о наличии ее элементов.

При всех особенностях и отличительных чертах реформаторской тактики прослеживается безусловное сходство в преобразователь-

ной политике Александра I и Николая I, основанной на принципах преемственности, постепенности преобразований, совершенствования и дополнения существующих институтов власти в рамках единого плана модернизации управления.

Реформирование управленческой системы империи в царствование Александра I и правление Николая I являлось составной частью процесса модернизации российского государства, эволюции «феодалного самодержавия» в абсолютизм Нового времени. Важнейшей задачей институциональных преобразований признавалась централизация управления, инструменты решения которой были избраны общие: четкое отделение исполнительной части от законодательной и судебной, соединение личного начала и управления посредством учреждений, сочетание единоначалия и коллегиальности. Это находило отражение в коллегиальном обсуждении важнейших вопросов и было направлено на преодоление ведомственной разобщенности и ограничение «самовластия» министров.

В основе реформаторского процесса лежала формула законности. Официально признанная во второй половине XVIII столетия и получившая развитие в начале XIX в., она была актуализирована во второй половине 1820-х – начале 1830-х гг. С той лишь разницей, что для достижения «законной монархии» Екатерина II взяла на вооружение концепцию «просвещенного абсолютизма», Александр I использовал октроированный конституционализм, а Николай I проводил политику юридического самоутверждения самодержавия как российской формы просвещенного абсолютизма.

### Библиографические ссылки

*Андреева Т. В.* Александр I и М. М. Сперанский: еще раз о «Плане всеобщего Государственного образования» 1809 года // Английская набережная, 4 : ежегодник Санкт-Петербургского научного общества историков и архивистов. СПб. : Лики России, 2001. С. 41–74.

*Андреева Т. В.* Государственное управление России во второй половине XVIII – первой четверти XIX в.: к проблеме преемственности и различия в правительственной преобразовательной политике // Петербургский исторический журнал. Исследования по российской и всеобщей истории. 2016. № 3 (11). С. 19–60.

Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб. : Дмитрий Буланин, 1996. 800 с.

Журналы заседаний Комитета 6 декабря 1826 года // СИРИО. Т. 74. СПб. : Гос. тип., 1891. С. 20–225.

*Майков П. М.* Второе отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1826–1882. СПб. : Тип. И. Н. Скороходова, 1906. 615 с.

*Минаева Н. В.* Правительственный конституционализм и передовое общественное мнение России в начале XIX века. Саратов : Изд-во СГУ, 1982. 290 с.

*Мироненко С. В.* Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М. : Наука, 1989. 238 с.

ОР РНБ. Ф. 637 (К. Г. Репинский). Д. 744–747, 749–751, 758; Ф 731 (М. М. Сперанский). Д. 52, 54, 75, 82, 98, 99, 102, 103, 924, 938.

*Писарькова Л. Ф.* Государственное управление в России в первой четверти XIX в. : Замыслы, проекты, воплощение. М. : Новый хронограф, 2012. 448 с.

- РГИА. Ф. 1167 (Комитет 6 декабря 1826 г.). Оп. 1. Т. 16. Д. 65<sup>a</sup>, 142<sup>b</sup>.
- Розенкамф Г. А. Отрывки из автобиографии // Русская старина. 1904. Т. 120, № 10. С. 140–185.
- Ружицкая И. В. Государственный совет при Николае I: особенности функционирования. М. : СПб. : Центр гуманитар. инициатив, 2018. 312 с.
- Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленный : в 15 т. СПб. : Тип. II Отд-ния С. Е. И. В. К., 1832. Т. 1. 358 с.
- Смирнов А. Ф. Сперанский. Великий государственный человек. М. : Вече, 2022. 464 с.
- Сперанский М. М. Обзорение исторических сведений о Своде законов. СПб. : Тип. II Отд-ния С. Е. И. В. К., 1833. 200, VII с.
- Сперанский М. М. Проекты и записки / под ред. С. Н. Валка. М. ; Л. : Изд-во Акад. наук СССР, 1961. 244 с.
- Тимофеев Д. В. Европейские идеи в России: восприятие либерализма правительственной элитой в первой четверти XIX века. Челябинск : Пирс, 2006. 200 с.
- Тимофеев Д. В. Европейские идеи в социально-политическом лексиконе образованного российского подданного первой четверти XIX века. Челябинск : Энциклопедия, 2011. 454 с.
- Уманец Ф. М. Александр I и Сперанский. СПб. : Тип. М. Д. Ломковского, 1910. 171 с.

## References

- Andreeva, T. V. (2001). Aleksandr I i M. M. Speranskii: eshche raz o "Plane vseobshchego Gosudarstvennogo obrazovaniya" 1809 goda [Alexander I and M. M. Speransky: Once again about the "Plan of Universal State Education" of 1809]. In *Angliiskaya naberezhnaya, 4. Ezhegodnik Sankt-Peterburgskogo nauchnogo obshchestva istorikov i arkhivistov*. St Petersburg, Liki Rossii, pp. 41–74.
- Andreeva, T. V. (2016). Gosudarstvennoe upravlenie Rossii vo vtoroi polovine XVIII – pervoi chetverti XIX v.: k probleme preemstvennosti i razlichiya v pravitel'stvennoi preobrazovatel'noi politike [State Administration of Russia in the Second Half of the 18<sup>th</sup> – First Quarter of the 19<sup>th</sup> Centuries: On the Continuity and Differences in Government Transformation Policy]. In *Peterburgskii istoricheskii zhurnal. Issledovaniya po rossiiskoi i vseobshchei istorii*, No. 3 (11), pp. 19–60.
- Maikov, P. M. (1906). *Vtoroe otdelenie Sobstvennoi Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii. 1826–1882* [The Second Department of His Imperial Majesty's Own Chancellery. 1826–1882]. St Petersburg, Tipografiya I. N. Skorokhodova. 615 p.
- Minaeva, N. V. (1982). *Pravitel'stvennyi konstitutsionalizm i peredovoe obshchestvennoe mnenie Rossii v nachale XIX veka*. [Governmental Constitutionalism and Advanced Public Opinion in Russia in the Early 19<sup>th</sup> Century]. Saratov, Izdatel'stvo Saratovskogo universiteta. 290 p.
- Mironenko, S. V. (1989). *Samoderzhavie i reformy. Politicheskaya bor'ba v Rossii v nachale XIX v.* [Autocracy and Reforms. Political Struggle in Russia in the Early 19<sup>th</sup> Century]. Moscow, Nauka. 238 p.
- OR RNB [Department of Manuscripts of the National Library of Russia]. Stock 637 (K. G. Repinsky). Dos. 744–747, 749–751, 758; Stock 731 (M. M. Speransky). Dos. 52, 54, 75, 82, 98, 99, 102, 103, 938.
- Pisar'kova, L. F. (2012). *Gosudarstvennoe upravlenie v Rossii v pervoi chetverti XIX v. Zamysly, proekty, voploshchenie* [Public Administration in Russia in the First Quarter of the 19<sup>th</sup> Century: Ideas, Projects, Implementation]. Moscow, Novyi khronograf. 448 p.
- RGIA [Russian State Historical Archive]. Stock 1167 (Komitet 6 dekabrya 1826 g.). List 1. Vol. 16. Dos. 65<sup>a</sup>, 142<sup>b</sup>.
- Rosenkampff, G. A. (1904). Otryvki iz avtobiografii [Excerpts from Autobiography]. In *Russkaya starina*. Vol. 120. No. 10, pp. 140–185.

Ruzhitskaya, I. V. (2018). *Gosudarstvennyi soviet pri Nikolae I: osobennosti funktsionirovaniya* [State Council under Nicholas I: Features of Functioning]. Moscow, St Petersburg, Tsentr gumanitarnykh initsiativ. 312 p.

Smirnov, A. F. (2022). *Speranskii. Velikii gosudarstvennyi chelovek*. [Speransky. A Great Statesman]. Moscow, Veche. 464 p.

Speransky, M. M. (1833). *Obozrenie istoricheskikh svedenii o Svode zakonov*. [Review of Historical Information about the Code of Laws]. St Petersburg, Tipografiya Vtorogo Otdeleniya Sobstvennoi Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii. 206, VII p.

Speransky, M. M. (1961). *Proekty i zapiski* [Projects and Notes] / ed. by S. N. Valk. Moscow, Leningrad, Izdatel'stvo Akademii nauk SSSR. 244 p.

*Svod zakonov Rossiiskoi imperii, poveleniem gosudarya imperatora Nikolaya Pavlovicha sostavlennyi v 15 t.* [The Code of Laws of the Russian Empire, Compiled by the Order of the Sovereign Emperor Nikolai Pavlovich. 15 Vols.]. (1832). St Petersburg, Tipografiya Vtorogo Otdeleniya Sobstvennoi Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii. Vol. 1. 358 p.

Timofeev, D. V. (2006). *Evropeiskie idei v Rossii: vospriyatie liberalizma pravitel'stvennoi elitoy v pervoi chetverti XIX veka* [European Ideas in Russia: The Perception of Liberalism by the Governing Elite in the First Quarter of the 19<sup>th</sup> Century]. Chelyabinsk, Pirs. 200 p.

Timofeev, D. V. (2011). *Evropeiskie idei v sotsial'no-politicheskom leksikone obrazovannogo rossiiskogo poddannogo pervoi chetverti XIX veka* [European Ideas in the Socio-Political Lexicon of an Educated Russian Citizen of the First Quarter of the 19<sup>th</sup> Century]. Chelyabinsk, Entsiklopediya. 454 p.

Umanets, F. M. *Aleksandr I i Speranskii* [Alexander I and Speransky]. St Petersburg, Tipografiya M. D. Lomkovskogo. 171 p.

*Vlast' i reformy. Ot samoderzhavnoi k sovetskoj Rossii* [Power and Reforms. From Autocratic to Soviet Russia]. (1996). St Petersburg, Dmitrii Bulanin. 800 p.

Zhurnaly zasedanii Komiteta 6 dekabrya 1826 goda [Minutes of the Committee Meetings on December 6, 1826]. (1891). In *SIRIO*. Vol. 74. St Petersburg, Gosudarstvennaya tipografiya, pp. 20–225.

*The article was submitted on 20.02.2023*