

ВЛАСТНАЯ СИСТЕМА ЭПОХИ ПЕТРА ВЕЛИКОГО В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОМ ДИСКУРСЕ М.М. СПЕРАНСКОГО

Сараева Елена Леонидовна, доктор исторических наук, доцент, Ярославский государственный педагогический университет им. К.Д. Ушинского, Ярославль, Россия, els5656@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6140-7806>

Аннотация. В статье анализируются идеи М.М. Сперанского о значении реформы государственного аппарата в эпоху Петра Великого. Выявлены идейно-ценностные основы критики Сперанским политики государства: верховенство закона, безопасность жизни, защита частной собственности, гражданские права. Равное признание прав государства и граждан – важнейшая мысль Сперанского. Он выделял два типа правления – деспотическое и основанное на законах. С его точки зрения, главная черта деспотизма – неограниченность власти законами. Трансформация политических и социальных отношений – процесс длительный. Необходимо, чтобы в общественном сознании укоренились представления о важности и необратимости инноваций, полагал Сперанский. По Сперанскому, изменение общественного мнения о политической и социальной системе является важнейшей исторической задачей, решение которой закрепляет инновации. Борьба за введение гражданской свободы может начаться только тогда, когда люди поймут ее необходимость. Основными понятиями дискурса Сперанского о развитии социально-политических отношений в России были концепты «человек», «свобода», «законы», «право». Политическая система должна эволюционировать от деспотизма к верховенству закона. Суть социальной трансформации должна заключаться в ликвидации рабской зависимости одних сословий от других. Сперанский выделил достоинства системы государственного управления, созданного Петром Великим: более четкое определение законами функций учреждений, способа их формирования, создание системы контроля за их работой. По мнению Сперанского, недостатками петровского государства были широкие полномочия Сената и коллегий, плохая организация делопроизводства. С его точки зрения, недостатки были обусловлены в значительной степени централизованной системой управления в стране и неограниченной властью самодержца.

Ключевые слова: М.М. Сперанский, Петр Великий, эпоха Петра Великого, первая четверть XVIII в., реформа государственного аппарата, Сенат, коллегии.

Для цитирования: Сараева Е.Л. Властная система эпохи Петра Великого в политико-правовом дискурсе М.М. Сперанского // Вестник Костромского государственного университета. 2022. Т. 28, № 3. С. 16–24. <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2022-28-3-16-24>

Research Article

THE POWER SYSTEM OF THE ERA OF PETER I OF RUSSIA IN POLITICAL AND LEGAL DISCOURSE OF MIKHAIL SPERANSKY

Yelena L. Sarayeva, Doctor of Historical Sciences, Associate Professor, Ushinsky Yaroslavl State Pedagogic University, Yaroslavl, Russia, els5656@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6140-7806>

Abstracts. Mikhail Speransky's ideas about the importance of reforming the state apparatus in the era of Peter I of Russia are analysed in the article. The ideological and value bases of Mikhail Speransky's criticism of state policy – the rule of law, security of life, protection of private property, civil rights – are revealed. Equal recognition of the rights of the state and citizens is the most important idea of Mikhail Speransky. He distinguished two types of government – despotic one and one based on laws. From his point of view, the main feature of despotism is unrestrictedness of power by laws. The political and social relations' transformation is a long-term process. It is necessary for ideas about the importance and irreversibility of innovations to take root in the public consciousness, Mikhail Speransky believed. According to Mikhail Speransky, changing public opinion about the political and social system is the most important historical task, the solution of which secures innovation. The fight for introducing civil liberty may start only when people realise its necessity. What were the basic concepts of Mikhail Speransky's discourse on the development of socio-political relations in Russia included the concepts of «human», «freedom», «laws» and «rights». The political system should evolve from despotism to the rule of law. The essence of social transformation must be the elimination of slavish dependence of certain estates on other ones.

Mikhail Speransky highlighted the virtues of the public administration system that had been established by Peter I of Russia – a clearer definition by the laws of the functions of institutions, the way they were formed, the creation of a system of control over their work. According to Mikhail Speransky, the drawbacks of Peter’s state were broad powers of the Senate and Collegiums, poor organisation of paperwork. From his point of view, the shortcomings were largely due to the centralised system of governance in the country and the unlimited power of the autocrat.

Keywords: Mikhail Speransky, Peter I of Russia, era of Peter I of Russia, 1st quarter of 18th Century, state apparatus reform, Senate, Collegiums.

For citation: Sarayeva Yelena L. The power system of the era of Peter I of Russia in political and legal discourse of Mikhail Speransky. Vestnik of Kostroma State University, 2022, vol. 28, № 3, pp. 16–24. <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2022-28-3-16-24>

Развитие национально-государственного сознания просвещенных представителей правящей элиты эпохи Александра I (1801–1825) определялось в значительной степени проектами М.М. Сперанского (1772–1839). Он был первым мыслителем, продумавшим механизм создания правового государства с учетом российских реалий. Его проектная деятельность имела четкие ценностные ориентиры, сочетавшие интересы государства и человека: верховенство закона, безопасность жизни, защита частной собственности, широкие гражданские права. Сперанский понимал, что преобразования должны учитывать исторические традиции, поэтому он дал оценку системы государственного управления, созданной Петром I и действовавшей с теми или иными изменениями на протяжении XVIII в. Он стремился выявить базисные основы государственного управления и недостатки его функционирования, чтобы определить задачи преобразований в этой сфере. Сперанский не предлагал отказаться от всего прежнего опыта административной деятельности и копировать европейское законодательство. Он считал, что следует сохранить те компоненты государственного управления, которые обеспечивали эффективность решения насущных задач. Анализ Сперанским дееспособности административной системы, созданной Петром I, был актуален для российского общества, которое стремилось определить свое отношение к петровскому наследию. Интерпретация Сперанским эффективности петровского аппарата управления важна и для современной исторической науки, решающей научную задачу осмысления роли государства в истории России.

Интерес к идейному наследию Сперанского в России был настолько высок, что уже в 1872 г. был издан сборник его проектов, писем, статей и сочинений [В память графа]. Первые труды о Сперанском носили биографический характер [Корф; Середонин; Фатеев]. Историки и юристы занимаются изучением конституционных проектов М.М. Сперанского, его деятельности по систематизации российского законодательства [Довнар-Запольский; Владимирова, Кодан; Карпенко, Калашникова; Козлова, Христенко; Курмаз; Луковская; Морозов; Олимпиева; Томсинов; Федоров; Raeff 1969a; Raeff 1969б; Vicek]. Однако

в работах отсутствует анализ идей Сперанского о системе государственного управления, созданной в эпоху Петра Великого и существовавшей с некоторыми трансформациями около века, до реформ Александра I. Новизна работы заключается в анализе идей Сперанского о достоинствах и недостатках российского законодательства эпохи Петра I, о работе государственных учреждений того времени.

Работая в Министерстве внутренних дел под началом просвещенного деятеля В.П. Кочубея (1768–1834), Сперанский в 1802–1804 гг. написал несколько записок, обосновывая необходимость проведения взаимосвязанных преобразований местного и центрального управления, социальных отношений на основе законов: «О коренных законах государства» (1802), «Размышления о государственном устройстве империи» (1802), «Еще нечто о свободе и рабстве» (1802), «Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» (1803). Записки предназначались министру внутренних дел и императору. Без согласования с монархом были невозможны никакие инновации. Круг коммуникантов – первые лица в государстве – обязывал Сперанского давать адекватную, а не мифологическую характеристику системы государственного управления в России, учитывать политические взгляды представителей правящей элиты. Работая во II отделении императорской канцелярии при Николае I, изучая российское законодательство, Сперанский в своей записке 1827 г. «О Государственных установлениях» проследил все изменения в системе центральной власти за последние два века. Его творческая задача была значимой, обширной: анализ структуры, функций государственных учреждений в XVII–XVIII вв., поскольку надо было понять преемственность в деятельности органов власти, оценить эффективность их работы, причины изменений в этой сфере. Он анализировал тенденции государственного строительства в широком историческом контексте – это важная особенность его проектной деятельности, отличавшейся от других попыток административного реформаторства того времени. Сперанский понимал, что реформы должны сочетать некоторые традиции и инновации, учитывать запросы общества и государ-

ства, черты ментальности живущих в стране людей. Он сознавал необходимость учитывать при проведении реформ различные исторические, социально-политические обстоятельства, обеспечивавшие либо успех преобразований, либо их неудачу.

Предметом его самостоятельного анализа стали российские законодательные акты XVII–XVIII вв. С каких идейно-ценностных позиций Сперанский осмыслил развитие российской государственности? Проблему обеспечения эффективности работы органов власти он связывал с правовой защищенностью личности в стране. В одном из первых своих проектов – «Записке об устройстве судебных и правительственных учреждений в России», написанной в 1803 г., – он развивал идею обеспечения безопасности жизни и деятельности граждан законами. Законодательные акты вводят правила, ограничивающие «натуральную свободу» человека, то есть не допускают анархии и произвола [Сперанский. Записка]. По мнению Сперанского, свобода граждан должна ограничиваться законами: «Закон не что другое есть, как ограничение натуральной свободы человека известными правилами» [Сперанский. Записка]. Как видно, проблему свободы человека Сперанский решал в русле просветительских идей законодательного обеспечения прав индивида. Он был убежден в том, что отношения между государством и человеком следует выстраивать в правовом поле. Регулирование общественных отношений законами – единственно возможный цивилизованный путь защиты прав личности, полагал Сперанский. Равное признание прав государства и граждан – важнейшая мысль Сперанского, повлиявшая на развитие рефлексии просвещенных чиновников и некоторых представителей общества. Для своего времени она была инновационной и важной для формирования политико-правового сознания интеллектуалов. Сперанский связывал преобразование социальной структуры с трансформацией политической власти, четко объяснив взаимосвязь этих систем.

Сперанский выделял два типа правления – деспотическое и основанное на законах. С его точки зрения, главная черта деспотизма – неограниченность власти законами, управление страной по воле одного человека или группы лиц: «*Рабство политическое есть когда воля одного или многих составляет закон всех*» [Сперанский. Еще нечто]. Он воспринял идею Ш.Л. Монтескье о том, что в деспотических государствах не может быть обеспечена гражданская свобода [Сперанский. Еще нечто]. В 1802 г. он написал работу «Еще нечто о свободе и рабстве» [Сперанский. Еще нечто]. Одна из его идей, развиваемых в этой статье: управление страной по произволу монарха превращает всех людей, даже лично свободных, в подданных, рабов власти, поскольку они зависят

от нее. Согласно Сперанскому, зависимость – признак несвободы, а значит рабства. Несвободе человека он противопоставлял обеспечение индивиду прав законами. В этом произведении Сперанский имел смелость воспроизвести свои убеждения: раскрыл свое понимание деспотизма, рабства и вольности, объясняя, что свободный человек не должен быть рабом государя. «*Желать, чтоб государство было составлено из рабов, друг от друга не зависимых и покоренных воле одного под именем деспота, – есть желать невозможного*» [Сперанский. Еще нечто]. Ясность раскрытия содержания понятия, его признаков – важнейшее достоинство дискурса Сперанского.

Трансформация политических и социальных отношений – процесс длительный, необходимо, чтобы в общественном сознании укоренились представления о важности и необратимости нововведений, полагал Сперанский. «*Нужно единообразное устремление сей воли к свободе в продолжение многих лет*» [Сперанский. Еще нечто]. Если преобразования будут восприняты властью и населением как общественно значимые, то они будут адаптированы в российской действительности. По мнению Сперанского, изменение общественного мнения о политической и социальной системе является важнейшей исторической задачей, решение которой способствует закреплению новых правовых норм. Борьба за введение гражданской свободы может начаться только тогда, когда люди поймут ее необходимость. Формирование общественного мнения, считал Сперанский, является признаком зрелости гражданского общества, когда в стране свобода и законы воспринимаются представителями социума и властью значимыми ценностями.

Основными понятиями дискурса Сперанского о развитии социально-политических отношений в России были концепты «человек», «свобода», «законы», «государство», «права». Смыслом эволюции политической системы, в его представлении, должен быть переход от деспотизма правителя к верховенству закона. Суть социальной трансформации должна заключаться в ликвидации рабской зависимости одних сословий от других.

Сперанского интересовали все вопросы функционирования правительственных учреждений эпохи Петра Великого: законодательные основы, соподчинение органов управления, их круг обязанностей, порядок делопроизводства и назначения на должности чиновников, график работы, объем полномочий, степень ответственности. В работе «О государственных установлениях» 1827 г. Сперанский определил петровскую реформу государственного аппарата как неизбежную, так как традиционная система власти имела недостатки, «неудобства» [Сперанский. О Государственных установлениях]. Каковы были причины низкой эффективности работы государственных учрежде-

дений в конце XVII в., с точки зрения Сперанского? Одна из них, по его мнению, заключалась в совещательном характере высших учреждений. Другая причина – принцип комплектования центральных учреждений, диктуемый сословной структурой общества, распределением обязанностей между крупными социальными группами. В то время законами не был определен круг рассматриваемых вопросов, например в Боярской думе, степень ответственности ее членов. Недостатками приказной системы Сперанский считал соединение судебных и административных полномочий, неопределенность численности приказов.

Сперанский выявил инновационные черты созданной Петром I системы государственного управления. В истории создания Сената Сперанский выделил два периода. Первый, когда Сенат лишь заменял государя во время его отсутствия, второй, когда он получил закрепленные законом полномочия постоянно работающего высшего государственного учреждения. В первое время Сенат воспроизводил традицию замещения отсутствующего государя: *«Сенат в 1711 году учрежден был по случаю и на время отсутствия Государя, с той же властью и сообразно тому же правилу, какое и прежде в отсутствие наблюдалось»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Как выяснил Сперанский, Сенат превратился в постоянно работающее государственное учреждение не ранее, чем в 1718 г., когда стали создаваться коллегии. *«В течение четырех последующих лет определен состав его, предметы, образ производства дел, степень власти и ответственность»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Сперанского интересовали следующие стороны организации работы Сената: его функции, объем власти, степень ответственности, производство дел, способ формирования. Со ссылками на законодательный акт Сперанский выделил основные функции Сената: законодательную, административную, судебную, надзорную: *«Предметы его были три следующие: 1) совещания по законодательству; 2) окончательное решение в делах высшего управления и надзора; 3) окончательное решение в делах судебных»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Он подчеркнул новый способ принятия решений в Сенате – коллегиальный. *«Образ производства дел установлен тот же, как и в Коллегиях, с следующим только различием, что всякое определение Сената не единогласное велено считать недействительным и, следовательно, дело поступало к Государю; напротив, всякое определение единогласное, если оно не было остановлено Генерал-Прокурором, велено приводить в исполнение»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Сперанский положительно оценивал создание системы надзора за работой сенаторов. Закон предусматривал два способа контроля за голосованием в Сенате: государем в слу-

чае отсутствия единогласия членов этого учреждения и генерал-прокурором, имевшим право остановить исполнение единогласно принятых решений.

«Степень власти и ее пределы» – важнейшая, по мнению Сперанского, характеристика влияния учреждения на другие органы управления. С его точки зрения, закон о государственном учреждении должен определять пределы его власти. Он не мог некритически оценивать огромную власть Сената, по указу подчинявшегося только монарху: *«...Велено быть послушным, как самому Государю»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Пределом власти Сената была воля государя, а подобный тип подчинения Сперанский характеризовал как деспотизм. Он обратил внимание на то, что в законе четко не конкретизировался круг рассматриваемых Сенатом вопросов. Отсутствие такой определенности он трактовал как недостаток в деятельности этого учреждения. Создание прокуратуры Сперанский, развивавший идею создания правовых барьеров в работе государственных учреждений, рассматривал как борьбу с произволом сенаторов. Генерал-прокурор мог *«остановить решение Сената и донести Государю»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Лишь два человека могли вмешаться в работу Сената, а правом аннулирования его решений обладал только монарх. Введение контроля за Сенатом Сперанский оценивал как факт, содействовавший повышению эффективности работы высшего правительственного учреждения. Сенат не имел необъятных полномочий. Однако Петр, стремившийся контролировать работу государственного аппарата, все же не дал подчиненным право жаловаться на Сенат. Возможно, этот запрет был предусмотрен разработчиками закона о Сенате. Сенаторы могли быть судимы только сенаторами, остальные чиновники под страхом смертной казни не могли подавать жалобы на высшее правительственное учреждение в стране. Сперанский понимал, что фактическая неподсудность сенаторов позволяла им руководствоваться не только государственными, но и личными интересами. *«В делах судебных жалобы на Сенат нигде не приемлются и даже запрещено приносить их под смертной казнью»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Сперанский полагал, что преступления должны наказываться судом. Постановления Сената не подлежали исполнению, если, во-первых, они противоречили указам государя, во-вторых, причиняли вред государству. В этих исключительных случаях коллегия обязана была *«донести Государю под собственной своей тяжкой ответственностью»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Риторика Сперанского передавала его мысль о том, что члены коллегии могли быть наказаны, если сенаторам удавалось доказать, что последние преданно служили го-

сударству, следовательно, они получали возможность пресечь жалобы государю.

Согласно Сперанскому, закон о Сенате устанавливал, что высшее правительственное учреждение обязано было принимать решения в интересах государства и исходить из воли Государя. Полагаем, что стремление Петра I сориентировать высших чиновников на интересы России оценивалось Сперанским как важное направление деятельности монарха, формировавшего государственное сознание высших лиц. Он отмечал, что закон сохранял неизблемыми основы деспотической власти: подчинение правителю, воля которого не ограничивалась даже правовыми актами. Сперанский полагал, что государственное учреждение будет справляться со своими обязанностями, если определена его ответственность. По закону, Сенат нес полную ответственность перед царем, контролировавшим его работу в интересах государства. Главным недостатком Сената Сперанский считал *«смещение дел»*, то есть сочетание законодательной, административной, судебной и надзорной обязанностей.

Создание коллегий Сперанский связывал с беспорядками и злоупотреблениями личного приказного управления [Сперанский. О Государственных установлениях]. Главную цель введения в 1714 г. во всех военных и гражданских учреждениях коллегиального рассмотрения дел Сперанский видел в стремлении пресечь злоупотребление властью. При Петре были введены протоколы, в которых фиксировались решения чиновников того или другого учреждения. Целями протоколов было упорядочение ведения дел, контроль за работой чиновников. Как отмечал Сперанский, это новшество трудно вводилось в практику делопроизводства: *«...Дьякам и секретарям запрещено под смертной казнью крепить и рассылать указы прежде подписания протоколов; но как в сие время не имели еще точных понятий ни о протоколах, ни о коллегиях, то и угрозы сии оставались без действия»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Даже угрозы применения смертной казни не действовали, чиновники зачастую продолжали работать по старинке, то есть не фиксируя свои решения протоколами, уходя от ответственности. Сперанский, будучи сторонником документирования всех принимаемых решений, вводившего административную и судебную ответственность чиновников, отмечал важность этого нововведения и его бойкотирование исполнителями.

Сперанский обратил внимание и на заимствование Петром I европейского опыта государственного управления: введению коллегий в 1718 г. предшествовало инициированное Петром I в 1715 г. изучение опыта работы административных учреждений в Дании и Швеции. Главным новшеством органов испол-

нительной власти, как полагал Сперанский, стало коллегиальное рассмотрение дел. Он применил ту же схему анализа работы коллегий, что и Сената: определение объема полномочий, принципов формирования, порядка производства дел и докладов, пределов власти, места в иерархической системе управления, степени ответственности. Основным недостатком коллегий, как и других учреждений той эпохи, писал он, было соединение административных и судебных функций. *«Не только все дела управления, но и все дела высшего суда размещены были в сих установлениях. Суд не был еще тогда отделен от прочих управлений»* [Сперанский. О Государственных установлениях].

Структура коллегии, ее формирование, распределение обязанностей, соподчинение – эти черты работы коллегии интересовали М.М. Сперанского, стремившегося понять правовые основы ее функционирования. Он выделил следующие составляющие структуры коллегии: она состояла из отделений или экспедиций во главе с советниками или асессорами. Во главе коллегии стоял президент, имевший над ними надзорную власть: *«генеральную и верховную дирекцию»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Сперанского интересовал объем власти президента, обладал ли он возможностью повлиять на советников. Количественный и персональный состав коллегии определялся Сенатом. Сперанский полагал, что зависимость советников преимущественно от Сената давала им возможность не реагировать на требования президента, который мог лишь обратиться в Сенат с просьбой назначить более *«искусных»* людей, предоставлять в Сенат сведения о плохом исполнении дел советниками, нерадивых президент мог понизить в должности и требовать их отставки. Сперанский выделил недостаточность полномочий президента коллегии – не мог самостоятельно уволить плохих сотрудников, что снижало результативность ее работы.

Сперанский отмечал, что деятельность Сената требовала взаимодействия с коллегиями, исполнявшими его указы, поэтому Петр I искал каналы учета мнений президентов, однако государю не удалось решить эту задачу. По четвергам все президенты собирались в Сенате – Сенатской палате: *«...День сей был общим собранием всех Коллегий в Сенате в лице их Президентов»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. *«Впоследствии, когда найдено было, что сии собрания отвлекают Президентов от дел их, определены были указом 12 января 1722 г. вторые президенты для присутствия в Сенате»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Сперанский выделил достоинства коллегиальной системы управления – определение законами их функций, системы организации работы, порядка дел

регламентами и общим расписанием. Решения принимались большинством голосов, *«а в случае равенства голос Президента дает перевес. Несогласные с большинством могут записать голоса свои в протокол. Сим освобождаются они от взыскания в случае неправильного решения в Коллегии»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Коллегии должны были принимать челобитные и рассматривать их не позднее 6 месяцев.

Контроль государя за работой коллегий, считал Сперанский, был важен, чтобы достоверная информация о деятельности исполнительных органов управления быстро доходила до правителя. Однако, отмечал он, в соответствии с законами президент коллегии мог обратиться к царю с донесениями о том, что решения Сената противоречат именным государевым указам либо причиняют вред государству. Он мог сообщать государю и Сенату о пользе принятия ими какого-нибудь решения в интересах государства. Следовательно, президент коллегии мог указать на неверные решения Сената и предложить применить другие меры. На практике президенты *«во всех почти их делах относились прямо к государю»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Петр I, в отличие от сенаторов, как выяснил Сперанский, изучая документы, быстро и в интересах государства принимал решения, а сенаторы порой даже не знали о делах в коллегиях, многие не являлись на заседания.

По мнению Сперанского, пределы власти коллегий не были строго определены. *«Не определено, в каких случаях решения ее должны быть окончательными и в каких подлежат пересмотру Сената»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Какова была система контроля за работой коллегии? За ее деятельностью наблюдал фискал. В случае неверных решений, принятых коллегией, фискал обязан был доносить генерал-фискалу, а тот докладывал Сенату. Но ни генерал-фискал, ни Сенат не могли отменить решение коллегии.

Сперанский выяснил, какая система подачи жалоб на государственные учреждения была создана при Петре I. Указами было установлено, что частные лица не могли подавать челобитные государю: *«По разуму узаконений того времени, жалобы частных лиц ни в каком случае не должны были непосредственно восходить к Государю»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Был введен судебный порядок подачи челобитных, предусмотрены жалобы на медленность и неправильные решения коллегий – они передавались рекетмейстеру, *«который обязан был, пересмотрев дело, доносить Государю, а в отсутствие Государя – Сенат. Прямой апелляции на Коллегии установлено еще не было»* [Сперанский. О Государственных установлениях].

Предусматривал ли закон заведение судебных дел в случае преступления по должности? Если члены коллегий совершали финансовые преступления, то эти дела рассматривались в ревизион-коллегии, а прочие – в юстиц-коллегии. О наказаниях президентов коллегий в законе ничего не говорилось.

Сперанский отметил, что все петровские законодательные акты, определявшие функционирование государственного аппарата, подчеркивали неограниченность полномочий самодержца, концентрацию в его руках законодательной, административной, судебной и контрольной власти. Он писал: *«Власть законодательная, правительственная и судебная, действуя в разных установлениях, всегда остается соединенной и нераздельной в Особе Государя»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Между государственными учреждениями были разделены функции, следовательно, считал Сперанский, необходимо было законами определить их соподчинение – *«порядок сношений»* [Сперанский. О Государственных установлениях]. Он был убежден в том, что законодательное оформление порядка взаимодействия органов власти важно для повышения управляемости ими, организации контроля: *«... Учреждение сего порядка составляет само по себе весьма важную часть государственного управления»* [Сперанский. О Государственных установлениях].

Информация о деятельности государственных учреждений и принятых ими решениях поступала к государю путем подачи докладов. Сперанский выявил порядок докладов царю. Если государь председательствовал в Сенате, то доклады ему не писались. Если царь отсутствовал, то доклады передавал ему генерал-прокурор, а затем он информировал Сенат о «высочайших решениях». Царь получал информацию о всех разногласиях в государственных учреждениях и между ними. Была создана вертикальная система контроля за учреждениями и поступлением сведений монарху. Ее функционирование, по мнению Сперанского, было необходимо в самодержавном государстве, она обеспечивала координацию деятельности институтов власти и принятия верных решений правителем.

Анализируя систему государственного управления, созданную при Петре I, Сперанский выделил ее недостатки, вызванные, во-первых, сосредоточением в Сенате дел из разных областей власти: законодательной, исполнительной, судебной; этот же недостаток был присущ и коллегиям, которые могли управлять, судить и даже иногда обращаться с предложениями к государю; во-вторых, «смещение в пределах власти», когда не были строго определены границы власти, в силу этого учреждения на практике принимали и меры законодательного характера; в-третьих, в организации делопроизводства – в сме-

шении «в образе производства дел» [Сперанский. О Государственных установлениях]. Законодательные недостатки предопределили отход от правовых норм на практике. Это четвертое отрицательное последствие выявил Сперанский, анализируя практику применения законов о государственных учреждениях: «...Все сии установления начали уже колебаться еще при жизни самого их Учредителя» [Сперанский. О Государственных установлениях]. Неострогое определение пределов власти, по его мнению, вело к нарушениям основных норм.

Сперанский выявил расхождение между юридическими нормами и практикой работы чиновников. Проанализировав круг полномочий Сената, он пришел к выводу, что по закону фактически главной его обязанностью было руководство коллегиями, но их президенты на практике использовали свое право обращаться к царю, минуя Сенат: «Каждая Коллегия, имея непосредственно отношение к Государю, предпочитала сей путь как кратчайший и удобнейший...» [Сперанский. О Государственных установлениях]. Сенаторы уже при Петре I халатно относились к своим обязанностям: не приходили на заседания под предлогом других дел и болезней. Сперанский считал, что главной причиной уклонения сенаторов от работы было отсутствие у них в производстве дел, так как коллегии напрямую согласовывали свою работу с царем. Сперанский называл сенаторов «нерадивыми». Борьба с неявкой сенаторов на заседания началась еще при Петре I и продолжилась в последующее время, но менее успешно. Государь своими указами от 16 апреля 1714 г. и 20 января 1716 г. обязывал сенаторов являться на службу. При Екатерине I, одновременно с созданием Верховного тайного совета, 8 февраля 1726 г. был издан указ, устанавливавший дежурство сенаторов «для безостановочного течения дел», по две «персоны» обязаны были присутствовать в Сенате. Если сенаторы сказывались больными, то их осматривали врачи, «а с нерадивых взыскивали за каждый день отсутствия по 50 рублей штрафа» [Сперанский. О Государственных установлениях].

В коллегиях далеко не всегда применялся метод коллективного голосования. Сперанский, изучивший практику работы этих учреждений, выяснил, что президенты тяготели к единоличному управлению.

Таким образом, Сперанский, изучив правовые акты о государственных учреждениях в России эпохи Петра I, систематизировал их основные положения в соответствии с критериями, которые, по его убеждению, характеризуют эффективность системы управления. Он выделил ее инновационные и традиционные черты, а также недостатки, обусловленные как несовершенством законодательства, так и личными качествами исполнителей. Он нашел противо-

речия и недоработки в указах, которые в практической деятельности Сената и коллегий нередко вели к выбору ими традиционных способов решения дел.

Недостатки, выделенные Сперанским, были обусловлены нечетким определением полномочий учреждений и порядка докладов. В законодательной сфере неограниченной властью обладал царь, но Сенат и коллегии могли вносить дополнения и разъяснения в указы, следовательно, нарушался принцип единовластия.

Одно из достоинств анализа Сперанским российской государственности эпохи Петра I – изучение правоприменения: как чиновниками воспринимались законы, исполнялись ими или нет. Его интересовал вопрос, удалось ли Петру I реально создать работоспособные государственные учреждения. Общей оценки петровского правительственного механизма Сперанский в этой работе не дал, поскольку Николай I создавал культ Петра Великого, объявляя себя продолжателем его начинаний. Содержание записки выявляет интерес Сперанского и к вопросу о системе контроля за работой правительственных учреждений вышестоящими органами и о праве обывателей повлиять на их решения. Он выделил в документах петровского времени предусмотренные меры наблюдения за деятельностью чиновников, но не оставил своих суждений об эффективности их применения. Можно предположить, что в записке, адресованной высшим государственным деятелям, Сперанский вряд ли имел возможность дать всестороннюю критику правовых норм и практики деятельности государственных учреждений, связать их с самодержавием. Он выделил недоработки в законодательных актах, открывавшие чиновникам возможность двояко использовать свою власть и влияние на другие учреждения.

Анализ Сперанским законодательной базы деятельности государственных учреждений в эпоху Петра Великого был первым опытом ее характеристики в русской мысли. Важная черта его взгляда на развитие российской государственности в эпоху Петра I – презентация достоверных фактов, отсутствие мифологизации петровской политики, столь характерной для официальной идеологии. Критериями своей оценки он выбрал не умозрительные модели государственного устройства, черты которых назывались в философско-политических трудах мыслителей, а продуманные им требования к эффективности реально существовавшей системы управления на данном этапе исторического времени.

Сперанский оказал значительное влияние на развитие политико-правовой мысли в России, государственного сознания современников. Он доказывал необходимость строгого определения правовых норм деятельности государственных учреждений и чинов-

ников, закрепляя за ними ответственность за свои деяния, важность организации контроля, позволявшего пресечь злоупотребления властью. Его мысль о правовом регулировании деятельности всех составляющих государственного механизма является важным идейным наследием. Его актуализация способствовала развитию нововременной цивилизации в России.

Идеи Сперанского были известны не только узкому кругу лиц, занимавшихся развитием законодательства, но и высокообразованным людям, поскольку он входил в высшее общество, обладал авторитетом интеллектуала, разъяснял свои идеи заинтересованным лицам. Идея правового регулирования общественных отношений овладела умами многих людей того времени.

Список литературы

В память графа М.М. Сперанского, 1772–1882. СПб.: Импер. пуб. б-ка, 1872. 926 с.

Владимирова Г.Е., Кодан С.В. Концептуальные подходы М.С. Сперанского к определению юридической природы основных законов Российской империи // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2012. № 5. С. 192–214.

Довнар-Запольский М.В. Политические идеалы М.М. Сперанского. М.: Издание т-ва И.Д. Сытина, 1905. 72 с.

Карпенко О.А., Калашикова Е.Б. Прогрессивные и актуальные в настоящем идеи М.М. Сперанского по проведению реформа государственно-правового устройства // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 9-2 (48). С. 161–164.

Корф М.А. Жизнь графа Сперанского. СПб.: Ист. публ. б-ка, 1861. Т. 1–2. 283 с.

Козлова О.В., Христенко Д.Н. М.М. Сперанский и его мировоззрение: штрихи к портрету государственного деятеля // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2021. Т. 11, № 2. С. 155–165.

Курмаз А.И. Основополагающие идеи Сперанского о государственном устройстве Российской империи // Власть Закона. 2010. № 2 (2). С. 211–215.

Луковская Д.И., Гречишкин С.С., Морозов В.И. Михаил Михайлович Сперанский: (Материалы к биографии). М.: AUGBURG, 2001. 118 с.

Морозов В.И. Государственно-правовые взгляды С.С. Сперанского: (Историко-теоретическое исследование). СПб.: Нестор, 1999. 238 с.

Олимпиева И.В. Реализация идей М.М. Сперанского по распространению законовещения в Российской империи // Вестник Тверского государственного университета. Серия: История. 2019. № 4 (52). С. 20–35.

Середонин С.М. Граф М.М. Сперанский. Очерк государственной деятельности. СПб.: Тип. тов-ща «Общественная польза», 1909. 189 с.

Сперанский М.М. О Государственных установлениях. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948894> (дата обращения: 27.01.2022).

Сперанский М.М. Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений России // Литература и жизнь. URL: http://dugward.ru/library/speranskiy_m/speranskiy_zapiska_ob_ustroystve_sudebnyh.html (дата обращения: 26.01.2022).

Сперанский М.М. Еще нечто о свободе и рабстве. URL: http://az.lib.ru/s/speranskij_m_m/text_1802_eshe_nechto_o_svobode.shtml (дата обращения: 26.01.2022).

Томсинов В.А. Сперанский. М.: Молодая гвардия, 2006. 291 с.

Фатеев А.Н. М.М. Сперанский (1809–1909). Биографический очерк. Харьков, 1910. 80 с.

Федоров В.А. М.М. Сперанский и А.А. Аракчеев. М.: МГУ, 1997. 255 с.

Raeff M. Michael Speransky; Statesman of Imperial Russia. 1772–1839. The Hague, 1969a.

Raeff M. Plans for political reform in Imperial Russia, 1730–1905. New York, 1969b.

Vícek R. M.M. Speranskij a ruske statni instituce v 18. a na pocatku 19 stoleti. Slovanske historicke studie. Pr., 1998, № 24, s. 219–248. (In Czech.)

References

V pamyat' grafa M.M. Speranskogo, 1772–1882 [In memory of Count M.M. Speransky, 1772–1882]. St. Petersburg, Imperial pub. b-ka Publ., 1872, 926 p. (In Russ.)

Vladimirova G.E., Kodan S.V. *Konceptual'nye podhody M.S. Speranskogo k opredeleniyu yuridicheskoy prirody osnovnyh zakonov Rossijskoj imperii* [Conceptual approaches of M.S. Speransky to the definition of the legal nature of the basic laws of the Russian Empire]. *Istoriko-pravovye problemy: novyy rakurs* [Historical and legal problems: a new perspective], 2012, № 5, pp. 192–214. (In Russ.)

Dovnar-Zapolsky M.V. *Politicheskie idealy M.M. Speranskogo* [Political ideals of M.M. Speransky]. Moscow, Edition of I.D. Sytin's t-va Publ., 1905, 72 p.

Karpenko O.A., Kalashnikova E.B. *Progressivnye i aktual'nye v nastoyashchem idei M.M. Speranskogo po provedeniyu reforma gosudarstvenno-pravovogo ustrojstva* [M.M. Speransky's progressive and current ideas on the reform of the state-legal system]. *Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnyh i estestvennyh nauk* [International Journal of Humanities and Natural Sciences], 2020, № 9-2 (48), pp. 161–164. (In Russ.)

Korf M.A. *Zhizn' grafa Speranskogo* [The Life of Count Speransky]. St. Petersburg, Ist. publ. b-ka Publ., 1861, vol. 1–2, 283 p. (In Russ.)

Kozlova O.V., Khristenko D.N. *Speranskij i ego mirovozzrenie: shtrihy k portretu gosudarstvennogo deyatelya* [M.M. Speransky and his worldview: touches to the portrait of a statesman]. *Izvestiya YUgo-Zapadnogo*

gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istorija i pravo [Proceedings of the Southwestern State University. Series: History and Law], 2021, vol. 11, № 2, pp. 155–165. (In Russ.)

Kurmaz A.I. *Osnovopolagayushchie idet Speranskogo o gosudarstvennom ustrojstve Rossijskoj imperii* [Fundamental ideas of Speransky about the state structure of the Russian Empire]. *Vlast' Zakona* [The Power of Law], 2010, № 2 (2), pp. 211–215. (In Russ.)

Lukovskaya D.I., Grechishkin S.S., Morozov V.I. *Mihail Mihajlovich Speranskij (Materialy k biografii)* [Mikhail Mikhailovich Speransky (Materials for biographics)]. Moscow, AUGBURG Publ., 2001, 118 p. (In Russ.)

Morozov V.I. *Gosudarstvenno-pravovye vzglyady S.S. Speranskogo: (Istoriko-teoreticheskoe issledovanie)* [State-legal views of S.S. Speransky: (Historical and theoretical research)]. St. Petersburg, Nestor Publ., 1999, 238 p. (In Russ.)

Olympieva I.V. *Realizaciya idej M.M. Speranskogo po rasprostranenyu zakonovedeniya v Rossijskoj imperii* [Realization of M.M. Speransky's ideas on the spread of legal studies in the Russian Empire]. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istorija* [Bulletin of Tver State University. Series: History], 2019, № 4 (52), pp. 20–35. (In Russ.)

Seredonin S.M. *Graf M.M. Speranskij. Oчерk gosudarstvennoj deyatel'nosti* [Count M.M. Speransky. An outline of state activity]. St. Petersburg, Tip. tov-shcha "Public benefit" Publ., 1909, 189 p. (In Russ.)

Speransky M.M. *O Gosudarstvennyh ustanovleniyah* [About State institutions]. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948894> (access date: 27.01.2022). (In Russ.)

Speransky M.M. *Zapiska ob ustrojstve sudebnyh i pravitel'stvennyh uchrezhdenij Rossii* [A note on the structure of judicial and governmental institutions in Russia]. *Literatura i zhizn'* [Literature and life]. URL: http://dugward.ru/library/speranskiy_m/speranskiy_zapiska_ob_ustrojstve_sudebnyh.html (access date: 26.01.2022). (In Russ.)

Speransky M.M. *Eshche nechto o svobode i rabstve* [Something else about freedom and slavery]. URL: http://az.lib.ru/s/speranskij_m_m/text_1802_esche_nechto_o_svbode.shtml (access date: 26.01.2022). (In Russ.)

Tomsinov V.A. *Speranskij* [Speransky]. Moscow, Molodaya gvardiya Publ., 2006, 291 p. (In Russ.)

Fateev A.N. *M.M. Speranskij (1809–1909). Biograficheskij oчерk* [M.M. Speransky (1809–1909). Biographical sketch]. Kharkov, 1910, 80 p. (In Russ.)

Fedorov V.A. *M.M. Speranskij i A.A. Arakcheev* [M.M. Speransky and A.A. Arakcheev]. Moscow, Moscow State University Publ., 1997, 255 p.

Статья поступила в редакцию 13.05.2022; одобрена после рецензирования 01.09.2022; принята к публикации 02.10.2022.

The article was submitted 13.05.2022; approved after reviewing 01.09.2022; accepted for publication 02.10.2022.