2007115208
15416-0
801-12
425

СПЕРАНСКІЙ.

Жизнь графа Сперанскаго, изд. барономъ Корфомъ. Спб., 1862, 2 *тома.*

Статьи графа Сперанскаго, отпечатанныя въ «Архивѣ историческихъ и практическихъ свѣдѣній, относящихся до Россіи, изд. Калачовымъ, 1859, *книги* 2, 3, 4 и 5.

На долю графа Сперанскаго выпала одна изъ тѣхъ странныхъ участей, которыя нерѣдко постигаютъ государственныхъ людей, призванныхъ дѣйствовать на зарѣ общественнаго развитія. Никто, конечно, не привлекалъ вниманія общества такъ сильно и такъ долго. Почти сорокъ лѣтъ Сперанскій не сходилъ съ государственнаго поприща; съ его именемъ связаны двѣ величайшія реформы новаго времени, которыя до сихъ поръ возбуждаютъ много толковъ; но не только его дѣятельность,—самыя происшествія его жизни долго оставались, и отчасти остаются до сихъ поръ, со-

вершенною загадкой. Благодаря тому полу-свѣту, въ которомъ, до нашего времени, совершалась политическая жизнь Россіи, первая половина этой дѣятельности превратилась въ какую-то легенду еще до смерти Сперанскаго. Ни многочисленные враги, ни немногіе, страстные поклонники не могли поднять завѣсы, за которою скрывалась мысль государственнаго человѣка. Злонамѣренная клевета и легкомысленное слово соперничали въ очерненіи его памяти. До сихъ поръ мы знакомимся съ дѣломъ Сперанскаго всего болѣе изъ отзывовъ людей, которые стояли въ рядахъ его противниковъ или находились подъ сильнымъ ихъ вліяніемъ.

Книга барона Корфа, въ первый разъ, даетъ возможность справедливой оцѣнки. Почтенный авторъ воспользовался всѣми матеріялами, которые могли ему доставить государственные архивы и собственныя, подробныя изысканія. Благородное участіе къ судьбѣ и личности замѣчательнаго человѣка не помѣшали его безпристрастію. Онъ приводитъ всѣ свидѣтельства и указанія, какъ въ пользу, такъ и противъ Сперанскаго. Обѣщанное изданіе его переписки, къ которому настоящая книга служитъ введеніемъ, безъ сомнѣнія, познакомитъ насъ еще ближе съ любопытной эпохою. Основательное ея изученіе не лишено въ наше

время практическаго интереса. Для тѣхъ нововведеній, за которыя когда-то такъ ожесточенно винили Сперанскаго, въ свою очередь, пастаетъ исторія. Новыя отношенія требуютъ новыхъ административныхъ реформъ, болѣе коренныхъ и болѣе широкихъ, чѣмъ тѣ, которыми ознаменовано начало нынѣшняго столѣтія. Въ такое время не безполезно узнать, какими потребностями былъ вызванъ отживающій административный порядокъ, и какая мысль руководила его первымъ основателемъ. Это тѣмъ болѣе важно, что дѣятельность Сперанскаго до сихъ поръ подвергается самымъ противоположнымъ отзывамъ, смотря по тому лагерю, изъ котораго идутъ симпатіи или обвиненія. Сперанскій поперемѣнно является то представителемъ либеральной администраціи, полнымъ сочувствія къ свободному развитію страны и къ интересамъ массы, то создателемъ огромной и нестройной бюрократической машины, предмета современныхъ жалобъ, и первымъ основателемъ позднѣйшей регламентаціи.

I.

Сперанскій родился 1-го января 1772 года, во владимірской губерніи, въ старинномъ селѣ Черкутинѣ, имѣніи князей Салтыковыхъ. Подобно многимъ изъ нашихъ общественныхъ дѣятелей, онъ про-

исходилъ изъ духовнаго званія. О первыхъ годахъ его дѣтства сохранилось мало преданій. Изъ немногихъ, отрывочныхъ свѣдѣній видно, что матеріяльное положеніе его семейства ничѣмъ не отличалось отъ остальнаго сельскаго духовенства, котораго доля, незавидная и теперь, была въ то время еще хуже. Отецъ его былъ человѣкъ ограниченнаго ума и безъ всякаго образованія. Изъ остальныхъ членовъ самъ Сперанскій любилъ впослѣдствіи вспоминать о своемъ дѣдѣ и бабкѣ, но и этими воспоминаніями онъ былъ, кажется, всего болѣе обязанъ собственной впечатлительности. Семейная сфера не могла, слѣдовательно, оказать большаго вліянія на будущаго государственнаго человѣка. Но все же происхожденіе оказало ему другую услугу. Благодаря ему, серьозное образованіе началось для Сперанскаго очень рано. Семи лѣтъ, онъ поступилъ во владимірскую семинарію, и съ этого времени, можно сказать, для него начинается та изумительная, лихорадочная дѣятельность, которая какъ будто составляла его стихію и не покидала его до глубокой старости. Еще съ дѣтства, онъ отличался необыкновенной понятливостью и трудолюбіемъ. Его живой, вѣчно дѣятельный умъ заставлялъ его искать занятій и пополнять собственнымъ трудомъ и чтеніемъ то, чего не могло ему дать мѣсто воспитанія. Составъ

семинарскаго преподаванія не отличался въ то время разнообразіемъ. Оно почти ограничивалось русскимъ, латинскимъ и греческимъ языками; изъ наукъ преподавались: риторика, математика, физика, философія и богословіе,—по устарѣлымъ, схоластическимъ учебникамъ. Но духовныя училища еще не успѣли тогда подвергнуться реформѣ, и безжизненность преподаванія искупалась отчасти изученіемъ классическихъ языковъ, которое долго составляло крѣпкую сторону учениковъ семинарій и развивало въ нихъ привычку къ самостоятельному труду. Сперанскій вынесъ изъ школы основательное знакомство съ древнею литературой и, кажется, въ особенности съ духовной. Едва ли эти раннія занятія и вся обстановка его первой молодости не отозвались впослѣдствіи въ томъ религіозномъ настроеніи, которому онъ поддался въ несчастную пору своей жизни. Во всякомъ случаѣ, строгій характеръ школы и самая сухость схоластическаго ученія не остались безъ вліянія на его умственное развитіе. Они не могли подавить его живой и впечатлительной натуры, а между тѣмъ пріучали его къ труду и, можетъ быть, даже своими недостатками вызывали самодѣятельность пытливаго ума. Въ обществѣ, которое, подобно нашему, представляетъ такъ мало людей съ серьозною потребностью труда, эти раннія, трудо-

любивыя правила были истиннымъ счастіемъ. Сперанскій скоро обратилъ на себя вниманіе учителей и семинарскаго начальства. Когда, въ 1790 г., была основана главная семинарія (послѣ переименованная въ духовную академію), и въ число ея студентовъ поступили лучшіе ученики епархіяльныхъ семинарій, то во Владимірѣ выборъ не подлежалъ сомнѣнію, и Сперанскій былъ отправленъ въ Петербургъ, вмѣстѣ съ двумя товарищами. Это былъ первый, счастливый поворотъ въ судьбѣ человѣка, которому потомъ пришлось извѣдать такъ много незаслуженныхъ удачъ и еще менѣе заслуженныхъ несчастій. Преподаваніе въ ~~военномъ~~ высшемъ училищѣ тоже не было образцовымъ; но оно все-таки было обширнѣе семинарскаго и привлекало студентовъ самою новостью предметовъ. До какой степени Сперанскій спѣшилъ воспользоваться новыми средствами образованія, видно изъ того, что, не смотря на обширность обязательныхъ занятій, отъ этой эпохи его жизни сохранилось нѣсколько литературныхъ опытовъ. Эти опыты, сохранившіеся въ отрывкахъ, доказываютъ необыкновенную даровитость. Самый слогъ ихъ замѣчателенъ для эпохи, когда Карамзинъ едва начиналъ свою реформаторскую дѣятельность и не былъ еще, для своихъ современниковъ, образцемъ литературнаго вкуса. Не удивительно поэтому, что, при тогдашнемъ недостаткѣ въ преподавателяхъ, Сперанскій, едва окончивъ курсъ, былъ назначенъ учителемъ математики въ главной семинаріи. Съ этого времени начинается его извѣстность, сначала ограниченная тѣснымъ кругомъ петербургскаго духовенства. Его проповѣди и лекціи сохранились въ памяти многихъ, а списки съ небольшаго, составленнаго имъ руководства риторики ходили по рукамъ въ духовной академіи, спустя долгое время. Сперанскій уже отличался тѣмъ даромъ слова и блестящаго изложенія, которыя, на первыхъ порахъ, должны были составить его карьеру.

Его характеръ тоже начиналъ образовываться. Въ скудныхъ извѣстіяхъ этой эпохи уже проглядываютъ тѣ качества, которыя мы видимъ въ немъ позже, въ полномъ развитіи. Ничего, напримѣръ, не можетъ быть характеристичнѣе, какъ тѣ извѣстія, которыя сохранились объ его любимыхъ занятіяхъ. Ясный, аналитическій умъ будущаго администратора, болѣе свѣтлый, нежели глубокій, выражался въ пристрастіи къ точнымъ наукамъ и въ недовѣріи къ отвлеченнымъ выводамъ философіи, которою онъ однако занимался, на сколько могъ, при тогдашнихъ его свѣдѣніяхъ. Языки составляли предметъ особенныхъ его усилій. Не смотря на предстоявшее ему поприще, Сперанскій старается не только узнать французскій языкъ, но

и овладѣть имъ совершенно. Его литературныя упражненія писаны отчасти по-французски, и нельзя не подивиться легкости, съ которою Сперанскій усвоилъ себѣ въ короткое время языкъ, совершенно неизвѣстный ему прежде и, по всей вѣроятности, преподававшійся плохо. Еще любопытнѣе не многія, оставшіяся въ памяти его сверстниковъ, черты его нравственнаго характера. Чувствительный и добрый, Сперанскій владѣлъ тою способностью привлекать къ себѣ и подчинять людей своему вліянію, которая обыкновенно отличаетъ всѣ высшія натуры. Товарищи его любили. Съ нѣкоторыми изъ нихъ у него образовались прочныя связи, и къ чести Сперанскаго надобно сказать, что онъ ихъ сохранилъ и въ то время, когда судьба поставила его на другое, болѣе видное поприще. Но замѣчательно, что, мягкій и обязательный съ виду, онъ ни съ кѣмъ не дѣлился своимъ внутреннимъ міромъ. Никто изъ его товарищей не умѣлъ сообщить подробностей о нравственномъ его развитіи, котораго свидѣтельствомъ остались одни, полу-уцѣлѣвшіе и безсильные отрывки его записокъ. Тонкость и житейскій тактъ, свойственные живой натурѣ, развились подъ деспотическимъ, подозрительнымъ надзоромъ полумонашескаго воспитанія. Въ Сперанскомъ (скажемъ словами барона Корфа) «уже являлся зародышъ той ловкой вкрадчивости, того умѣнья выказать себя, . . . которыя остались при немъ на всю жизнь.» Не слишкомъ энергическій, онъ умѣлъ сходиться со всѣми, умѣлъ ладить и съ начальниками, и съ товарищами, что, какъ извѣстно, составляетъ главное затрудненіе школьнаго быта. Въ немъ зарождалась и та мягкая, отрицательная энергія, которая дѣятельную борьбу замѣняетъ упорной привязанностью къ дѣлу и, не умѣя одолѣть препятствій, никогда однако не покидаетъ любимой мысли. Прибавимъ къ этому, что ранніе успѣхи должны были внушить ему ту вѣру въ себя, которая была такъ нужна ему въ дальнѣйшей жизни. Эта увѣренность уже слышится въ самостоятельныхъ пріемахъ его первыхъ литературныхъ опытовъ.

Учительская дѣятельность Сперанскаго продолжалась не долго. Въ это баснословное время разныхъ поворотовъ фортуны, когда самое слово *случай* получило техническое значеніе, одинъ изъ такихъ случаевъ, совершенно неожиданно, выпалъ на долю молодаго преподавателя. Князю Куракину, который подъ конецъ царствованія Екатерины, управлялъ третьею экспедиціей сената для свидѣтельства государственныхъ счетовъ, понадобился домашній секретарь, для русской переписки. Ему былъ рекомендованъ Сперанскій. Сохранилось пре-

даніе, что, при первомъ сближеніи съ княземъ, Сперанскій изумилъ его быстрымъ приготовленіемъ и мастерскимъ слогомъ оффиціяльныхъ писемъ, которыя были ему заказаны въ видѣ опыта. Но это изумленіе не помѣшало Куракину держать его чѣмъ-то, въ родѣ слугу. Жизнь домашнихъ секретарей князя составляетъ характеристическую черту тогдашняго быта. Они проводили время съ его камердинерами и пользовались въ домѣ гораздо меньшимъ значеніемъ. Нельзя не замѣтить, по этому поводу, гуманную черту въ характерѣ Сперанскаго, рѣзко противоположную съ вельможнымъ пренебреженіемъ знатнаго барина: онъ постоянно хранилъ благодарную память объ этихъ невольныхъ товарищахъ своей бѣдной молодости и, при всякой встрѣчѣ, готовъ былъ напомнить имъ о себѣ и ласковымъ словомъ, и радушной помощью.

Съ той минуты, когда Сперанскій вступилъ въ домъ Куракина, судьба его, можно сказать, была уже въ собственныхъ его рукахъ. Стоитъ прочесть любую канцелярскую бумагу лучшихъ дѣльцевъ этого времени, чтобы понять, какое блестящее исключеніе составлялъ между ними Сперанскій. Не только оффиціяльная переписка 90-хъ годовъ, но даже манифесты Екатерины и Павла, писаны языкомъ далеко не изящнымъ, и даже не всегда правильнымъ. Щеголеватая и трезвая фраза Сперанскаго должна была казаться образцемъ слога. Естественно, поэтому, что домашній секретарь не замедлилъ перейти въ государственную службу. Благодаря обстоятельствамъ, этотъ переходъ совершился при особенно благопріятныхъ условіяхъ. Со смертью Екатерины, Куракинъ быстро возвысился и занялъ важное мѣсто генералъ-прокурора. Для новаго фаворита не было отнынѣ ничего невозможнаго, и Куракинъ могъ наградить своего секретаря «не въ примѣръ другимъ». То было время быстрыхъ возвышеній и неслыханныхъ милостей. 5-го апрѣля, 1797 года, Сперанскій былъ записанъ въ службу, съ чиномъ титулярнаго совѣтника, по званію магистра, а 18-го сентября, 1798 г., онъ былъ уже пожалованъ въ коллежскіе совѣтники. Самое предложеніе генералъ-прокурора объ опредѣленіи Сперанскаго довольно любопытно, какъ образчикъ той быстроты, съ которою тогда дѣйствовали сильные люди, не любившіе стѣсняться формальностями. Какъ видно, магистерство тогда не давало права на чинъ, и «возложеніе» его на Сперанскаго надобно было чѣмъ-нибудь мотивировать. Куракинъ не задумался въ пріисканіи причины: онъ смѣло показалъ, что 25-лѣтній секретарь уже десять лѣтъ состоитъ въ званіи магистра.

Служба въ генералъ-прокурорской канцеляріи,

куда въ то время стекалась бо́льшая часть самыхъ важныхъ административныхъ дѣлъ, быстро выдвинула Сперанскаго и сблизила его со многими вельможами. Онъ вскорѣ сдѣлался настоящимъ правителемъ дѣлъ, хотя все время носилъ титулъ экспедитора (т. е. начальника отдѣленія), и оставилъ это званіе, уже получивъ мѣсто статсъ-секретаря при Императорѣ Александрѣ. Но это быстрое возвышеніе не даромъ доставалось Сперанскому. Еще въ царствованіе Екатерины, генералъ-прокурора называли первымъ министромъ, а при Павлѣ первые министры, если быстро возвышались, то также быстро и падали. Въ четыре года, съ конца 1796 по 1801, смѣнилось четыре генералъ-прокурора. За первымъ патрономъ Сперанскаго, уже въ 1798 г., слѣдовалъ князь Лопухинъ. Черезъ годъ Лопухинъ былъ низвергнутъ, вслѣдствіе разныхъ интригъ, вліянія гардеробмейстера (т. е. камердинера) государя, Кутайсова, который, въ андреевской лентѣ и съ важнымъ чиномъ, сохранилъ свое прежнее, скромное мѣсто. За тѣмъ былъ назначенъ Беклешовъ; но и тотъ не на долго: еще черезъ годъ его смѣняетъ Обольяниновъ... При этихъ перемѣнахъ, канцеляріи иногда приходилось плохо: когда Беклешовъ былъ уволенъ, то Павелъ, въ своемъ раздраженіи, приказалъ перемѣстить всѣхъ его чиновниковъ. Новому генералъ-прокурору удалось

какъ-то отстоять одного Сперанскаго. Но кромѣ косвенныхъ ударовъ, угрожавшихъ судьбѣ молодаго чиновника, не легко было также удержаться въ милости и самихъ генералъ-прокуроровъ. Назначенные на короткій срокъ, они за то назначались съ страшнымъ полномочіемъ.—«Зналъ-ли ты прежнихъ генералъ-прокуроровъ?» говорилъ государь, только что опредѣленному, Беклешову:« какой былъ генералъ-прокуроръ Куракинъ! какой—Лопухинъ, Ты да я, да я ты: мы одни будемъ дѣла дѣлать».—Точно, генералъ-прокуроръ нерѣдко одинъ дѣлалъ всѣ дѣла, и его чиновникамъ не разъ приходилось это чувствовать. Они должны были переносить всѣ его прихоти и грубости, да и при этомъ не всегда были увѣрены въ его расположеніи. Сперанскому понадобилась вся вкрадчивость, все умѣнье находится въ затруднительномъ положеніи. Нельзя не сознаться, что честолюбивый чиновникъ не пренебрегалъ, при случаѣ, даже и внѣшними средствами. Усердно занимаясь работой, которой, буквально, былъ заваленъ, онъ старался снискать милостивое вниманіе начальника и личными сношеніями. Такъ, когда Обольяниновъ, на первыхъ же порахъ своего управленія, запугалъ чиновниковъ дикимъ бѣшенствомъ нрава и площадными ругательствами,—Сперанскій задумался и началъ искать средства уцѣлѣть въ административномъ ураганѣ, который разразился

надъ генералъ-прокурорской канцеляріей. Вотъ какъ описываетъ баронъ Корфъ его первое свиданіе съ этой знаменитостью особеннаго рода: «Нашъ экспедиторъ понималъ, что многое должно рѣшиться первымъ свиданіемъ, первымъ впечатлѣніемъ: и вотъ, въ назначенный день и часъ, онъ является въ переднюю своего грознаго начальника. О немъ докладываютъ, и его велѣно впустить. Обольяниновъ, когда Сперанскій вошелъ, сидѣлъ за письменнымъ столомъ, спиною къ двери. Черезъ минуту онъ оборотился и, такъ сказать, остолбенѣлъ. Вмѣсто неуклюжаго, трепещущаго, раболѣпнаго подъячаго.... передъ нимъ стоялъ молодой человѣкъ очень приличной наружности, въ положеніи почтительномъ, но безъ всякой робости или замѣшательства, и притомъ, — что кажется всего болѣе его поразило,—не въ обыкновенномъ мундирѣ, а во французскомъ кафтанѣ изъ сѣраго грограна, въ чулкахъ и башмакахъ, въ завиткахъ и пудрѣ,—словомъ,—въ самомъ изысканномъ нарядѣ того времени.... Сперанскій угадалъ, чѣмъ взять надъ этой грубою натурой. Обольяниновъ тотчасъ предложилъ ему стулъ и вообще обошелся съ нимъ такъ вѣжливо, какъ только умѣлъ». (I, стр. 53). Кромѣ этого искусства ладить съ начальствомъ, Сперанскій умѣлъ также находить поддержку въ тѣхъ лицахъ, съ которыми его сводили служебныя

отношенія. Въ числѣ его покровителей мы находимъ графа Растопчина, впослѣдствіи одного изъ непримиримыхъ его враговъ. Но ни уклончивость, ни посторонняя защита не могли спасти Сперанскаго отъ всѣхъ невзгодъ тогдашней службы. Нерѣдко слабые его нервы не выносили служебныхъ строгостей, и товарищи заставали его въ слезахъ отъ грозныхъ «распеканій» Обольянинова.

Такъ быстро, хотя не совсѣмъ безмятежно, проходилъ административный искусъ Сперанскаго. Дорого въ то время доставалось таланту его признаніе, даже если онъ скоро подвигался по дорогѣ почестей? Не будемъ однако слишкомъ строги къ человѣку, котораго само воспитаніе пріучило къ безусловному подчиненію. Угодливость, эта не лучшая черта его характера, искупается его постояннымъ трудомъ и другими свойствами его истинно-гуманной личности. Къ тому же, нравы того времени выносили многое, и находчивость Сперанскаго была не очень виновнымъ орудіемъ среди безстрашныхъ витязей тогдашней администраціи.

Къ этому бурному періоду относится женитьба Сперанскаго. Нельзя не упомянуть о его семейной жизни, которая выставляетъ его въ особенно-привлекательномъ свѣтѣ. Лишившись жены очень скоро, онъ перенесъ всю свою любовь на дочь, о которой заботился, среди дѣлъ и въ ссылкѣ, съ

какою-то женской нѣжностью, и которой внушилъ къ себѣ сильную, страстную привязанность. Вообще, въ семьѣ Сперанскій былъ совершенно другимъ человѣкомъ. Здѣсь онъ покидалъ свою осторожную сдержанность, и приносилъ съ собою оживленный разговоръ и ясную, тихую веселость.

Перемѣна, которая вскорѣ произошла въ судьбѣ Россіи, должна была еще болѣе выдвинуть Сперанскаго. Новое правительство искало людей, а Сперанскій былъ слишкомъ извѣстенъ, чтобъ не обратить на себя вниманія. Въ 1801 году, Трощинскій, по внушенію котораго былъ основанъ государственный совѣтъ въ его первомъ видѣ, помѣстилъ Сперанскаго въ канцелярію совѣта, съ званіемъ статсъ-секретаря. Но дѣятельность его не ограничивалась этимъ. Вскорѣ одинъ изъ самыхъ близкихъ людей къ государю, графъ Кочубей, сталъ поручать ему, безъ вѣдома Трощинскаго, разныя работы; а въ слѣдующемъ году Сперанскій перешелъ совершенно въ министерство внутреннихъ дѣлъ, по настоянію Кочубея и вслѣдствіе доклада самому государю. Въ 1806 году, Кочубей, во время своей болѣзни, посылалъ Сперанскаго, вмѣсто себя, съ докладами къ государю. Эти личныя сношенія съ императоромъ вскорѣ становятся интимными. Сперанскій оставляетъ министерство и, сохраняя званіе статсъ-секретаря, работаетъ только по порученію самаго государя. Въ 1808 г. мы находимъ его въ императорской свитѣ, на эрфуртскомъ свиданіи и въ числѣ лицъ, пользующихся особеннымъ довѣріемъ Александра.

Съ этого времени начинается періодъ самостоятельной дѣятельности Сперанскаго.

Первые годы царствованія императора Александра составляютъ замѣчательную эпоху. Не даромъ современники сохранили о нихъ такое свѣтлое воспоминаніе. Въ самомъ дѣлѣ, на этомъ времени нельзя не остановиться съ особеннымъ сочувствіемъ, тѣмъ болѣе, что оно многими чертами напоминаетъ ту эпоху, которую мы переживаемъ теперь. Точно также общество находилось въ возбужденномъ состояніи. Смутнымъ инстинктомъ оно понимало, что идти прежнею дорогой нельзя, и радостно привѣтствовало залогъ инаго направленія, въ лицѣ молодаго государя. Еще никогда правительство не было такъ популярно. Оно возбуждало сочувствіе и въ старыхъ приверженцахъ Екатерининскаго порядка, нарушеннаго въ послѣдніе четыре года, и въ томъ небольшомъ, образованномъ меньшинствѣ, которое ожидало отъ новаго царствованія серьозныхъ, корренныхъ преобразованій.

Никогда также преобразованія не были, можетъ быть, такъ необходимы.

Въ долголѣтнее правленіе Екатерины, Россія совершила огромный шагъ впередъ. До нея не было ни прочнаго государственнаго порядка, ни правительства, въ настоящемъ смыслѣ слова. Ближайшіе преемники Петра Великаго не отличались административною мудростью. Къ тому же, ихъ шаткое, непрочное положеніе не давало возможности всматриваться въ потребности Россіи и стараться угадать ихъ. Все различіе между предъидущими правительствами заключалось въ томъ, что одни опирались на русскую партію, другія на нѣмецкую, одни управляли бережливѣе, другія тратили деньги безъ всякаго разбора. Въ царствованіе Елисаветы, которой вся популярность основывалась на русскомъ происхожденіи и близости къ великому преобразователю, все внутреннее управленіе основывалось на частныхъ мѣрахъ, и страшный безпорядокъ цѣлой администраціи съ трудомъ искупался нѣсколькими хорошими реформами. Екатерина рѣшилась положить конецъ этой безурядицѣ, и приступила къ изученію всюду царствовавшаго хаоса. Еще теперь нельзя не изумляться громадному подвигу, совершенному при самыхъ незначительныхъ средствахъ, при полномъ непониманіи и долговременной оппозиціи. Съ практической мудростью государственнаго человѣка Екатерина знала препятствія и не отступала передъ ними. Она постоянно, упорно изучала и свои, и чужіе законы, узнавала людей, умѣла довольствоваться возможнымъ, и постепенно вводила все большій порядокъ въ управленіе обширнымъ государствомъ. Мало по малу, создалась администрація, довольно сложная и далеко не образцовая въ цѣломъ, но удовлетворившая главнымъ потребностямъ народа, и при томъ основанная на такихъ началахъ, которыя были способны къ развитію. Другая сторона этой великой дѣятельности составляетъ еще большую заслугу. Въ первый разъ, правительство обращалось къ сочувствію общества и старалось пробудить въ немъ спящія нравственныя силы. Екатерина постепенно освобождала сословія и, не смотря на свое сочувствіе къ энциклопедистамъ, поощряла даже западный аристократизмъ, который начиналъ проникать въ русское дворянство. Литература, начинавшая пріобрѣтать значеніе, находила въ ней поддержку и защиту. Подъ конецъ 34-лѣтняго царствованія, въ Россіи, конечно, было менѣе произвола и менѣе безпорядка. Но за то самыя реформы Екатерины должны были вызвать новыя потребности; еще болѣе создавала ихъ относительная самодѣятельность общества, ею же отчасти вызванная. Екатерина уничтожила, напримѣръ, коллегіи, которыя представляли смѣсь суда и мѣстнаго управленія

съ управленіемъ центральнымъ; она замѣнила ихъ палатами, давшими первое основаніе мѣстной администраціи, въ духѣ новаго времени; но затѣмъ возникалъ вопросъ объ отношеніи новыхъ учрежденій къ сенату; усложнялись инстанція суда, предметъ исконной, вѣковой жалобы русскихъ челобитчиковъ. Недостатокъ гражданскихъ законовъ, ясныхъ и доступныхъ каждому, становился еще чувствительнѣе. Все, что прежде таилось за личными распоряженіями воеводъ, за слабостью сенатскаго надзора, за безгласностью тайной канцеляріи и самовластнымъ произволомъ вельможъ, выходило теперь на свѣтъ и требовало отъ правительства новыхъ мѣръ, новой дѣятельности. Цѣлыя отрасли государственнаго управленія, оставленныя послѣ Петра или не существовавшія прежде, требовали правильной организаціи. Къ сожалѣнію, среди начатыхъ реформъ, направленіе императрицы измѣнилось. Блестящіе военные успѣхи и, можетъ быть, болѣе прочное положеніе заставили ее уклониться отъ вѣковыхъ началъ русской внѣшней политики. До сихъ поръ внѣшняя политика Россіи держалась правила—не вмѣшиваться безъ нужды въ дѣла Европы и строго преслѣдовать одни чисто-русскіе интересы. Между русскимъ дворомъ и иностранными не было солидарности, которая обязывала бы первый къ постояннымъ

союзамъ и антипатіямъ. Съ Екатерины это отношеніе измѣняетъ. Безпрестанныя войны, политика пріобрѣтеній, которая льстила ея самолюбію, а болѣе всего — раздѣлъ Польши втянули Россію въ систему европейскихъ союзовъ, и положили начало тому союзу трехъ сѣверныхъ дворовъ, который составляетъ предметъ такого опасенія Европы въ наше время. Этотъ поворотъ внѣшней политики требовалъ отъ государства большаго напряженія силъ и большихъ пожертвованій. А между тѣмъ исключительное вниманіе, которое Екатерина обращала на внѣшнія дѣла, отвлекало ее отъ внутренняго управленія, постепенно приходившаго въ упадокъ. Администрація, не только мѣстная, но и высшая, втихомолку, болѣе прежняго, возвращалась къ завѣтнымъ преданіямъ старины. Неудовольствіе, уже неосновательное на затаенномъ нерасположеніи къ реформамъ, росло и распространялось. Разстройство финансовъ, нечестность первыхъ людей въ государствѣ и снисходительность императрицы къ бездарнымъ фаворитамъ ея старости ни для кого не были тайной. Къ этому надобно прибавить непопулярный оттѣнокъ, брошенный на послѣдніе ея годы тою подозрительностію, которая развилась въ ней, подъ вліяніемъ французской революціи, неумѣстное недовѣріе къ литературѣ, преслѣдованіе масоновъ и ссылки, рѣд-

ко ~~проявлявшіяся въ~~ позорившій прежнее ея кроткое правленіе. Къ этому-то времени относится то скорбное письмо Александра къ графу Кочубею, гдѣ онъ съ такою силой изображаетъ состояніе Россіи: «Наши дѣла—въ неимовѣрномъ безпорядкѣ; грабежъ со всѣхъ сторонъ; порядокъ, кажется, изгнанъ отвсюду: а имперія стремится только къ расширенію своихъ предѣловъ».

Нечего говорить, что короткое царствованіе Павла не могло востановить Россію. Александру предстояло удовлетворить справедливымъ жалобамъ, дополнить реформы Екатерины, ввести какой-нибудь порядокъ почти во всѣ части управленія и поднять русскіе финансы, которые находились въ жалкомъ состояніи,—все это въ такое время, когда цѣлая Европа была взволнована побѣдами Наполеона, и сама Россія ежеминутно могла быть втянута въ войну съ первой европейской державой.

Александръ почти немедленно приступилъ къ реформамъ. Положеніе правительства было до крайности затруднительно. Въ обществѣ развитомъ, привыкшемъ къ политической мысли, существуютъ стремленія, которыя, для либеральнаго правительства, могутъ быть указаніемъ, и во всякомъ случаѣ—поддержкой. Ошибки, разумѣется, возможны и въ подобной средѣ; но власть, которая прислушивается къ общественному мнѣнію, несетъ за нихъ, къ глазамъ общества, гораздо менѣе отвѣтственности. Просвѣщеніе сдерживаетъ страстную нетерпѣливость мысли и раздраженіе затропутыхъ интересовъ. Не такъ бываетъ въ обществѣ не развитомъ, привыкшемъ къ умственному бездѣйствію, и въ обществѣ, гдѣ исключительно государствуютъ одни матеріяльные интересы. Когда отживающій порядокъ вызываетъ наконецъ всеобщія жалобы, то взоры всѣхъ обращаются къ правительству. Отъ него ждутъ панацеи, которая должна положить конецъ всеобщему неудовольствію. Дѣтское повиновеніе смѣняется дѣтскимъ ропотомъ. Но это неудовольствіе не переводится въ политическую мысль, этотъ ропотъ не выражается ни въ какихъ опредѣленныхъ стремленіяхъ. Всякій ограничивается своими, частными жалобами, требуетъ попеченія только о своихъ личныхъ интересахъ, не заботясь о томъ, что составляетъ корень зла, и нерасположенный жертвовать ничѣмъ для общаго возрожденія государства. При такой обстановкѣ правительство осуждено на дѣятельность изолированную, и, какъ скоро мѣры его задѣваютъ чьи либо интересы, негодованіе готово писать этимъ мѣрамъ всѣ общественныя скорби настоящія и будущія.

Таково дѣйствительно было тогдашнее состояніе

русскаго общества. Не смотря на все его оживленіе, трудно было бы сказать, въ чемъ заключались его надежды и ожиданія. Масса, конечно, ограничивалась желаніемъ большаго спокойствія, большей законности. Въ рукописныхъ проектахъ, которые начали распространяться въ это время, рѣдко встрѣчается мысль о необходимости новыхъ и болѣе прочныхъ основаній для государственнаго порядка. Высшіе классы всего болѣе оживлялись въ пользу нѣкоторыхъ, отрицательныхъ правъ дворянства, напримѣръ,—права выходить въ отставку, когда вздумается; иногда проглядывало желаніе расширить право сената, въ которомъ, по старому преданію и на перекоръ недавнимъ опытамъ, иные еще видѣли какого-то защитника правъ. Но мысль о послѣдовательномъ, неуклонномъ развитіи общественныхъ учрежденій быта у немногихъ. Напротивъ, реформъ, которыя затѣвало правительство, почти боялись. За ними возникалъ призракъ освобожденія крестьянъ, уже смущавшій высшій классъ дворянства, въ царствованіе Екатерины. Какъ смотрѣли на эту мѣру, сильно занимавшую Александра, видно изъ позднѣйшихъ записокъ, въ составленіи которыхъ иногда принимали участіе даже государственные люди. Вспомнимъ, что Державинъ (а ему, при узкости политическихъ идей, нельзя отказать въ какой-то горячечной справедливости) обви-

нялъ графа Румянцова, за указъ о вольныхъ хлѣбопашцахъ, въ «подлой трусости».—Не болѣе опоры могло найти правительство и въ послѣднихъ сподвижникахъ великаго царствованія. Опустѣвшіе ряды екатерининской администраціи заключали въ себѣ уже немного истинно государственныхъ людей; большею частію, они были наполнены рутинерами, плохо понимавшими новыя требованія и вращавшимися въ заколдованномъ кругу привычныхъ понятій. Естественно, что правительство должно было принять направленіе теоретическое, кабинетное. Настоящимъ совѣтникомъ государя были: Кочубей и тотъ знаменитый тріумвиратъ, составленный изъ Строганова, Чарторижскаго и Новосильцова, который Александръ прозвалъ въ шутку «comité du salut public»; а общество, совсѣмъ не въ шутку, называло якобинцами. То были люди, съ высокимъ, но чисто иностраннымъ образованіемъ, и которые сходились между собой въ одномъ поклоненіи англійской конституціи. Недостатокъ опытности и полное незнакомство съ условіями русскаго общества, положили печать безсилія на первыя мѣры правительства. Рутина была сильнѣе ихъ всѣхъ, пріобрѣтеннымъ навыкомъ въ дѣлахъ и, надобно сознаться, болѣе близкимъ отношеніемъ къ жизни. Что касается до самаго императора Александра, то его стремленіе едва ли въ

это время опредѣлилось. Не смотря на знаменательную обстановку, окружавшую его, при воцареніи, — въ его дѣйствіяхъ замѣтно колебаніе, которое свидѣтельствуетъ о мысли, не ясной для самой себя и еще не успѣвшей установиться.

Въ этотъ-то разнородный и внутри себя враждебный кругъ вступалъ теперь Сперанскій. Мы не знаемъ, на сколько его собственныя идеи тогда сложились и выяснились; но несомнѣнно, что онъ одинъ былъ способенъ стать дѣятельнымъ оруді емъ замышляемыхъ преобразованій. Въ дѣлѣ опыта онъ былъ по крайней мѣрѣ знакомъ съ центральнымъ управленіемъ, и хорошо извѣдалъ его недостатки; въ дѣлѣ мысли — онъ бралъ огромный перевѣсъ надъ своими современниками, въ привычкѣ къ труду и въ болѣе серьозномъ образованіи. Находясь, по происхожденію, въ близкомъ отношеніи къ низшимъ классамъ, онъ, сверхъ того, приносилъ съ собою инстинктъ человѣка, не чуждаго народу, и горячо сочувствующаго его нуждамъ и потребностямъ.

Планъ коренной реформы высшаго управленія быстро созрѣлъ въ головѣ Сперанскаго. Но прежде, чѣмъ мы скажемъ объ этомъ планѣ, мы должны бросить взглядъ на ту администрацію, которой суждено было исчезнуть.

II.

Во все продолженіе XVIII вѣка управленіе, въ главныхъ чертахъ, еще держалось на тѣхъ началахъ, которыя были даны ему Петромъ Великимъ. Эти начала не были произведеніемъ его собственной мысли. Они были заимствованы имъ изъ западной Европы. Образцемъ для областнаго управленія служили учрежденія Швеціи и остзейскихъ провинцій, которыя издавна прельщали Петра относительною зрѣлостью ихъ государственнаго быта. Центральная администрація была, съ немногими перемѣнами, осуществленіемъ мысли Лейбница, съ которымъ Петръ видѣлся въ самый годъ учрежденія сената. Планъ, предложенный великимъ философомъ, былъ исполненъ съ большою точностью. Даже первоначальное число коллегій было то самое, которое выставлялось необходимымъ въ проектѣ. Новыя учрежденія не безъ труда принимались на русской почвѣ. Петръ долженъ былъ безпрестанно измѣнять подробности своего административнаго плана. Особенно такими перемѣнами изобилуетъ при немъ областное управленіе. Оно измѣнялось три раза, и послѣдняя перемѣна была

уже уступкой древнему, приказному порядку. Сначала, въ 1713 году, по примѣру Швеціи, были введены ландраты и ландрихтеры; но уже чрезъ шесть лѣтъ, рядомъ и отчасти совмѣстно съ ними, появляются надворные суды въ губерніяхъ и судьи отъ юстицъ-коллегіи по городамъ. Судъ совершенно отдѣляется отъ управленія. Но чрезъ два года Петръ долженъ былъ самъ сознаться, что его сложныя и многочисленныя инстанціи не совсѣмъ удобны. Провинціяльные и городовые судьи отмѣняются. Судъ и управленіе снова соединяются въ рукахъ воеводъ, на которыхъ духъ реформы отразился очень мало и которые, по прежнему, смотрятъ на свою власть съ точки зрѣнія кормленія, наживочныхъ дѣлъ. Такая уступка человѣка съ желѣзною волей доказываетъ неодолимое, внутреннее препятствіе и не могла остаться безъ послѣдствій. Въ самомъ дѣлѣ, старый порядокъ возвращается и по немногу разъѣдаетъ петровскія учрежденія. Еще надъ свѣжею могилой «перваго императора» верховный тайный совѣтъ, весь составленный изъ его сподвижниковъ и любимцевъ, произноситъ строгій приговоръ его административнымъ началамъ. «Умноженіе правителей, сказано въ указѣ 1727 года,..... не токмо служитъ къ величайшему отягощенію штата, но и къ великой тягости народной...; всѣ тѣ разные управители

имѣютъ свои особливыя канцеляріи... и каждый по своимъ дѣламъ бѣдный народъ волочитъ, и всѣ тѣ управители и канцелярскіе служители пропитанія своего хотятъ». Если въ областной администраціи камнемъ преткновенія для реформы служили «великая народная тягость» и «пропитаніе управителей», то въ центральной надо было бороться съ другими, еще болѣе важными затрудненіями. Административная машина не отличалась гибкостью и не всегда стѣсняла личный произволъ. Отъ того здѣсь перемѣны еще чаще. Составъ сената измѣнялся четыре раза. Президенты коллегій то призывались въ сенатъ для согласнаго управленія, то исключались изъ него, для того, чтобъ надзоръ за ними сената былъ дѣйствительнѣе. Коллегіи умножались, соединялись и раздѣлялись снова. Петръ не колебался сознаваться въ своихъ затрудненіяхъ и, соединяя ревизіонъ-коллегію съ сенатомъ, откровенно говорилъ въ указѣ: «понеже едино дѣво есть... и не разсмотря тогда учинено было». Разсмотрѣніе и передѣлки вновь продолжались во все царствованіе.

Въ наше время эта безпрестанная ломка, эта передѣлка учрежденій производятъ не совсѣмъ пріятное впечатлѣніе. Мы привыкли не довѣрять административнымъ опытамъ и думать, что съ народною жизнію надобно обращаться осторожно, не

навязывая ей того, что противно ея духу. Но было бы въ высшей степени несправедливо судить учрежденія Петра по однимъ внѣшнимъ фактамъ ихъ исторіи. Коллегіяльное начало не было произвольнымъ созданіемъ нетерпѣливой мысли. Здѣсь, какъ и во многихъ реформахъ, мысль преобразователя сошлась съ дѣйствительною потребностью общества, и потому-то она и не осталась безплодною. Какъ въ западной Европѣ, такъ и у насъ, коллегіяльное начало было естественной реакціей противъ фискальнаго управленія. Когда, на развалинахъ феодализма, въ Европѣ возникало государство, то окруженная враждебными элементами, монархическая власть не могла довѣрять прежнимъ органамъ общественной жизни. Въ обществѣ, гдѣ все тянуло врозь, гдѣ каждое учрежденіе представляло частный интересъ, сословный или мѣстный, ей нужны были свои орудія, органы государственнаго единства. Эти орудія она находила, совершенно готовыя, въ томъ частномъ хозяйствѣ государей, которое было зерномъ ихъ политическаго могущества. Только здѣсь и были вѣрные, преданные слуги, всегда готовые исполнить всякую волю своего государя. Поэтому, при первой возможности, формы вотчиннаго управленія распространялись на всякое новое пріобрѣтеніе, не появляясь только тамъ, гдѣ старые общественные

элементы были слишкомъ крѣпки для полной, безусловной уступки. Фискальное управленіе исчезло въ Европѣ только при большемъ развитіи просвѣщенія, или вслѣдствіе политической борьбы. Германія въ особенности долго хранила слѣды администраціи, возникшей когда-то въ домэнахъ ея многочисленныхъ князей. Въ такой администраціи произволъ не избѣженъ, потому что вниманіе правительства всего болѣе обращается на доходы и много-много на хозяйственныя улучшенія. Понятно, что, наконецъ, несостоятельность этого порядка стала очевидной не только для народовъ, которыхъ онъ давилъ всею тяжестью безотвѣтственной власти, но и для самихъ правительствъ, лишенныхъ средствъ надзора. Потребовались учрежденія менѣе произвольныя и болѣе отвѣтственныя. Но возложить надзоръ на самое общество было не въ духѣ правительствъ XVI и XVII вѣка. Самое общество еще не вездѣ было способно къ дѣятельному наблюденію за властью, неусыпному и спокойному, которое теперь признается лучшей гарантіей свободы и порядка. Оставалось одно средство — усилить отвѣтственность посредствомъ внутренняго устройства самаго управленія, подчинить его членовъ взаимному надзору, уменьшить личный произволъ раздѣленіемъ власти. Такъ естественно Европа постепенно пришла къ коллегіяльному началу. Въ той или другой формѣ оно появлялось вездѣ, а въ нѣкоторыхъ странахъ преобладало до конца XVIII вѣка. Тѣ-же самыя причины, не смотря на частное несходство явленій, должны

были вызвать его и у насъ. Управленіе XVII вѣка держалось на двухъ началахъ, которыя, перекрещиваясь, проникали его сверху до низу. Однимъ изъ нихъ было кормленіе, другимъ та форма хозяйственнаго управленія, которая называлась у насъ приказною. Каждая соединялась съ полной безотвѣтственностью и лежала на обществѣ тяжелымъ бременемъ. Чѣмъ болѣе государство росло, чѣмъ болѣе требовалось ему органовъ, тѣмъ шире и шире становилась нестройная машина администраціи. Все XVII столѣтіе наполнено жалобами на этотъ порядокъ, и ничто, можетъ быть, не характеризуетъ ихъ такъ сильно, какъ то полное убѣжденіе въ невозможности коренныхъ улучшеній, которое проглядываетъ въ нихъ. Правительство было постоянно озабочено своей неудачною войной противъ поборовъ и взятокъ. Напрасно оно грозило воеводамъ смертною казнью и составляло для нихъ наказы, исполненные мелочныхъ подробностей. Положеніе было тѣмъ отчаяннѣе, что даже народное происхожденіе мѣстной власти не было порукой въ ея направленіи. Воеводы смѣнялись губными старостами, губные старосты опять воеводами, а жалобы не прекращались; и самые города не всегда знали, кому дать предпочтеніе: выборному человѣку, или приказному. Не лучше было положеніе и центральной администраціи: здѣсь безотвѣтственность облегчалась еще обширностью вѣдомствъ и путаницей въ взаимныхъ отношеніяхъ приказовъ.

Мѣры Петра были направлены противъ этихъ

недостатковъ. Вмѣсто самовластнаго и безконтрольнаго управленія, онъ вводитъ коллегіи, въ которыхъ «президенты не такую мочь имѣютъ, какъ старые судьи и не могутъ дѣлать, что хотятъ». Въ старину не было твердыхъ правилъ о приказномъ дѣлопроизводствѣ. Уложеніе предписывало судьямъ «вершить дѣла вопче», но при этомъ имѣло въ виду не челобитчиковъ, не зрѣлое обсужденіе дѣла, а просто раздѣленіе труда между членами приказа. Петръ видитъ въ коллективномъ приговорѣ залогъ правосудія, заботится о «непорядочномъ даяніи голосовъ» и позволяетъ каждому члену коллегіи возвышать свой отдѣльный голосъ во имя правды. Другая черта прежняго управленія была его крайняя шаткость. Приказы не имѣли постояннаго характера, хотя нѣкоторые изъ нихъ существовали долго. Назначеніе судьи въ приказъ оставалось личнымъ порученіемъ такихъ-то дѣлъ такому-то лицу; достаточно было малѣйшаго предлога, чтобъ измѣнить и внутренній составъ, и отношеніе учрежденій. Когда на одного боярина «возлагалось» нѣсколько приказовъ, они соединились, и вмѣстѣ съ этимъ измѣнялось и все ихъ административное положеніе. Были приказы, которое со смертью главнаго судьи, исчезали вовсе. При Петрѣ Великомъ появляются учрежденія постоянныя, внѣ подобныхъ случайностей. Учрежденіе отдѣляется отъ лица и становится вполнѣ государственнымъ. Отнынѣ его основаніе не личное довѣріе, а законъ, слово, которое такъ рѣдко употреблялось прежде. Въ первый разъ, можно сказать, возни-

кастъ идея правительства, которая, въ древней Россіи, совершенно терялась въ личной власти. Въ связи съ нею находится другое великое начало—требованіе законности отъ распоряженій власти и повиновеніе не лицу, а закону. Вотъ почему, не смотря на строгую теорію самодержавія, не смотря на то, что, по словамъ Петра, «самовластный монархъ, никому на свѣтѣ, о своихъ дѣлахъ, отвѣту дать не долженъ», онъ ставитъ свой сенатъ такъ высоко. Сенатъ собирается «вмѣсто присутствія собственной его величества персоны», онъ издаетъ указы, избираетъ въ высшіе государственныя должности. Въ тоже время случайное распредѣленіе дѣлъ замѣняется раздѣленіемъ ихъ по предметамъ. Каждая коллегія управляетъ особымъ родомъ дѣлъ, особой частью народнаго хозяйства. Отношенія коллегій опредѣлены съ точностью, а надъ всѣми поставленъ верховный надзоръ сената. Произволъ не допускается и въ замѣщеніи должностей. Прежде должности продавались, поручались по личному довѣрію, или давались въ качествѣ награды. Теперь каждое мѣсто само избираетъ подчиненныхъ чиновниковъ, и вмѣсто личнаго назначенія требуется баллотировка. На сенатъ возлагается обязанность наполнять коллегіи, на коллегіи—выборъ второстепенныхъ лицъ. Наконецъ, въ областномъ управленіи проглядыва-

етъ та-же мысль объ отдѣленіи судебной власти отъ административной.

Самостоятельность петровскихъ учрежденій отозвалась на ихъ исторіи. Въ нихъ была какая-то внутренняя крѣпость, которая спасала ихъ среди всѣхъ колебаній XVIII вѣка. Мысль о высокомъ ихъ значеніи проявлялась даже у людей, не способныхъ поддержать его. Въ этомъ отношеніи особенно любопытны притязанія сената, не смотря на ихъ неудачу, и на то, что ихъ успѣхъ едва-ли бы могъ принести пользу. Сенатъ сознавалъ себя государственною властью и смотрѣлъ на всякое стѣсненіе, какъ на что-то незаконное и несправедливое. Извѣстно, что противъ учрежденія верховнаго тайнаго совѣта онъ протестовалъ объявленіемъ, что остается «въ прежнемъ своемъ состояніи и достоинствѣ» *). Возстановленный въ своихъ правахъ Елисаветою, онъ быстро пріобрѣтаетъ значительную силу, и даже, если вѣрить частнымъ извѣстіямъ, право самоизбранія, которое, современемъ, могло бы превратить его въ настоящую сословную корпорацію **). Сенатъ, по словамъ Екатерины, «выдавалъ законы, раздавалъ

*) Чтенія въ обществѣ исторіи и древностей россійскихъ, 1858, книги 3, II, стр. 3.

**) Denkwürdichkeiten des graf, V. Siewers, т. I, стр. 147—152.

чины, достоинства, деньги, деревни; однимъ словомъ, почти все»; онъ былъ полнымъ властителемъ надъ подзиневными мѣстами, и «раболѣпство персонъ, въ сихъ мѣстахъ находящихся, было неописанное». Екатерина нашла въ сенатѣ двѣ партіи, изъ которыхъ одна помнила преданія верховниковъ и была не прочь повторить ихъ въ собственную пользу *). Постепенными, едва замѣтными мѣрами Екатерина опять поставила сенатъ въ прежнее, законное положеніе; но въ начала царствованія Александра въ немъ замѣтны проблески того-же духа... Эти стремленія, конечно, не были прямымъ выводомъ изъ значенія, которое далъ сенату Петръ Великій. Еще менѣе можно видѣть въ нихъ зачатки чего-то прочнаго и благотворнаго. Ихъ неуспѣхъ былъ побѣдой просвѣщеннаго, широкаго развитія надъ узкими, сословными притязаніями. Но нельзя, однако, не замѣтить, что стремленіе къ самостоятельности, даже преувеличенное, не было лишнимъ въ обществѣ, которое видѣло казнь Волынскаго и кровавыя преслѣдованія людей, недавно правившихъ государствомъ. Рядомъ съ этою дѣятельностью была другая, болѣе скромная. Не смотря на всѣ интриги

*) Чтенія, 1858 г., книги I, V. секретнѣйшее наставленіе князю Вяземскому.

партій, не смотря на временщиковъ и олигарховъ, сенатъ долго сохранялъ свое право верховнаго надзора. До какой степени это право стѣсняло личный произволъ, видно изъ безпрестанныхъ попытокъ отодвинуть сенатъ на второй планъ. Подробности ихъ довольно любопытны. Верховники начали съ того, что отмѣнили должности генералъ-прокурора и прокуроровъ, чрезъ которыхъ сенатъ могъ слѣдить за администраціей. Въ правленіе принцессы Анны къ той же мѣрѣ прибѣгаетъ кабинетъ министровъ. Все это доказываетъ, что надзоръ сената не былъ сначала мертвою буквой закона.

Роль коллегій была другая. Коллегіи принесли несомнѣнную пользу. Можно даже сказать, что въ эпоху ихъ учрежденія онѣ были полезнѣе всякой другой формы управленія. Въ началѣ XVIII вѣка нужно было не столько управлять, сколько созидать и организовывать управленіе. Все приходилось заводить снова или передѣлывать. Войско, флотъ, разныя части народнаго хозяйства едва существовали по имени. Петру нужны были люди, которые-бы помогали ему въ обширномъ дѣлѣ государственнаго устройства. Для организаціи, для обсужденія новыхъ мѣръ, для пріисканія средствъ управленія, коллегіяльныя мѣста, по своей сущности, способнѣе личной администраціи. Мѣра, обду-

манная многими лицами, прошедшая чрезъ медленную повѣрку долгихъ преній, имѣетъ болѣе ручательствъ полноты и зрѣлости. Личныя цѣли, которыя могли-бы исказить ее, при такихъ условіяхъ проявляются менѣе. Сверхъ того коллегіяльный порядокъ представлялъ еще другую выгоду: онъ давалъ возможность вводить въ высшую администрацію спеціялистовъ подлѣ людей, облеченныхъ личнымъ довѣріемъ правительства. Эта мысль особенно видна въ первыхъ мѣрахъ Петра Великаго. Въ годъ учрежденія коллегій онъ думалъ въ каждой изъ нихъ предоставить часть второстепенныхъ мѣстъ иностранцамъ, болѣе знакомымъ съ технической стороной администраціи, нежели русскіе. Въ промежутокъ времени между Петромъ и Екатериной II коллегіи были особенно полезны этою стороной. Между тѣмъ, какъ высшія государственныя мѣста были нерѣдко заняты людьми, не имѣвшими зм себя ничего, кромѣ успѣха, въ рядахъ второстепенныхъ членовъ коллегій встрѣчаются дѣльная мысль, болѣе серьозное образованіе. Наконецъ, коллегіи обыкновенно имѣютъ наклонность къ сохраненію всего завѣщаннаго временемъ. Духъ преданія живетъ въ ихъ организаціи, менѣе гибкой, неспособной къ тому быстрому и полному измѣненію, которому такъ легко поддается бюрократія. Этотъ характеръ учрежденій,

который въ другое время могъ-бы сдѣлаться задержкой для общественнаго развитія, благопріятствовалъ ему въ первой половинѣ XVIII вѣка. Правительства послѣ Петра не отличались духомъ нововведенія. Они были расположены къ частнымъ мѣрамъ, къ употребленію средствъ простыхъ и скорыхъ; они безпрестанно прибѣгали къ административнымъ пріемамъ еще не далекой старины. Приказное управленіе возвращалось то подъ другими именами, то съ прежнимъ названіемъ и составомъ. Въ однѣхъ коллегіяхъ сохранялась мысль преобразователя, огражденная безсознательнымъ уваженіемъ потомковъ къ великому дѣлу реформы.

Но если учрежденія Петра были благопріятны для развитія общества, то въ нихъ заключались такіе недостатки, которые, рано или поздно, должны были повести къ преобразованію. Источникъ ихъ скрывался отчасти въ самомъ коллегіяльномъ порядкѣ, отчасти въ несовершенствахъ организаціи, данной ему Петромъ Великимъ.

Организація самаго сената была очевидно недостаточна. Въ его рукахъ сосредоточивались два рода власти, которые существенно противорѣчатъ другъ другу. Это было, съ одной стороны, высшее исполнительное мѣсто, съ другой, мѣсто высшаго административнаго надзора. Для такой

разнородной дѣятельности нужно было сочетаніе условій, изъ которыхъ одни совершенно исключались другими. Глава исполнительной власти, сенатъ долженъ былъ наблюдать за дѣлами во всѣхъ подробностяхъ, принимать новыя мѣры, пресѣкать и предупреждать злоупотребленія. Тѣсная связь съ остальнымъ управленіемъ и такой составъ, который-бы обезпечивалъ быстроту и единство дѣйствія, были для него первою необходимостью. Но, въ качествѣ власти надзирающей, отъ него требовались другія качества. Онъ долженъ былъ отличаться безпристрастнымъ отношеніемъ къ администраціи, повѣрять ея дѣйствія со всѣхъ сторонъ, зрѣло и осторожно обсуждать ихъ. Эти условія трудно соединить съ непосредственнымъ управленіемъ и быстротой распоряженій. Вотъ почему обширные предѣлы власти повредили сенату съ самаго начала. Этимъ объясняются тѣ колебанія, которыя видны въ законахъ Петра. Сначала онъ имѣлъ въ виду сдѣлать изъ сената высшее мѣсто непосредственнаго управленія. Въ этомъ смыслѣ онъ и далъ ему названіе «правительствующаго», которое, въ одномъ указѣ, переводитъ знаменательнымъ словомъ «управительный». Съ учрежденія его въ 1711 году до преобразованія, въ 1722 году, сенатъ былъ дѣйствительно «управительнымъ», то есть не ограничивался однимъ

надзоромъ, но и самъ управлялъ дѣлами. Учрежденный на первыхъ порахъ «для отлучекъ» государя, онъ былъ до 1718 года посредствующимъ звеномъ между совѣтниками Петра, которые управляли отдѣльными частями съ властью настоящихъ министровъ, и всѣми, какъ центральными, такъ и мѣстными учрежденіями. Это значеніе видно и изъ его состава, и изъ рода порученныхъ ему дѣлъ. Такъ какъ сенатъ состоялъ еще изъ лицъ второстепенныхъ, то онъ былъ связанъ очень опредѣленною инструкціей и поставленъ въ зависимость отъ тѣхъ, кто будетъ писать къ нему «указомъ царскаго величества». О характерѣ этихъ лицъ догадаться не трудно: онъ ясенъ изъ простаго перечисленія. То были: свѣтлѣйшій князь, адмиралъ графъ Апраксинъ, генералъ-фельдмаршалъ Шереметевъ, государственный канцлеръ графъ Головкинъ, президентъ ближней канцеляріи графъ Зотовъ и подканцлеръ баронъ Шафировъ. Ясно, что сенатъ былъ мѣстомъ чисто исполнительнымъ. Находясь подъ указами министровъ, онъ долженъ былъ управлять непосредственно. Ему, между прочимъ, поручалось «дворянъ собрать молодыхъ для запасу въ офицеры..., товары, которые на откупахъ, или по канцеляріямъ и губерніямъ, осмотрѣть и посвидѣтельствовать..., о соли стараться отдать на откупъ»... и т. д., —все дѣла админи-

тративныя въ собственномъ смыслѣ сл ова *). Такимъ образомъ управленіе, коллегіяльное въ сенатѣ, въ высшей инстанціи оставалось личнымъ, бюрократическимъ. Но когда война перестала отвлекать Петра, и отлучки его прекратились, то временное управленіе надобно было замѣнить постояннымъ. Въ 1718 году учреждаются коллегіи, и сенатъ получаетъ другое устройство. Онъ превращается въ настоящее министерство. Сенатъ состоитъ изъ президентовъ всѣхъ коллегій, «и кромѣ ихъ, говоритъ указъ, никакой незванной персонѣ не входить въ то время, когда совѣты отправляются»... Отсутствующіе президенты замѣняются секретарями или другими членами изъ коллегій, въ которыхъ ничто не могло происходить безъ вѣдома сената. Совершенно послѣдовательно съ главною цѣлью Петра,—установить кабинетъ, дѣйствующій совокупно,—отъ сената требуется, ко всякому дѣлу, единогласное рѣшеніе. По важнымъ дѣламъ велѣно увѣдомлять даже отсутствующихъ сенаторовъ. Въ такомъ видѣ сенатъ существовалъ почти до конца царствованія Петра. Только въ 1722 году онъ вздумалъ дать ему устройство отдѣльное отъ коллегій. Побужденіе было ясно высказано въ указѣ. У сената было много дѣлъ, не

*) П. С. З. № 2342.

касающихся администраціи, и которыми президенты не имѣли времени заниматься, управляя, каждый, обширнымъ вѣдомствомъ. Но у великаго императора была и другая мысль, совершенно вѣрная въ основаніи, но выполненная не совсѣмъ удачно. Строгій надзоръ, важный во всякое время, былъ первымъ требованіемъ той эпохи, когда ближайшіе друзья преобразователя крали немилосердно, и когда ему безпрестанно приходилось расправляться съ ними средствами довольно азіятскими. Вотъ почему Петръ хочетъ, «дабы сенатскіе члены партикулярныхъ дѣлъ не имѣли... и смотрѣли бы надъ коллегіями, яко свободные отъ нихъ», и прибавляетъ для объясненія: «а нынѣ сами будучіе во оныхъ, какъ могутъ сами себя судить?» Но, отдѣляя сенатъ отъ коллегій, Петръ не постоянется вполнѣ своею прежнею мыслью: мѣсто надзора за министрами, сенатъ долженъ состоять изъ людей близкихъ къ главному управленію, знающихъ всѣ его тайны. Извѣстно, что съ этихъ поръ сенатъ состоялъ изъ тайныхъ и дѣйствительныхъ тайныхъ совѣтниковъ. Извѣстно также, что такое были эти тайные совѣтники Петра. То были лица самыя приближенныя, которыхъ названіе означало не чинъ, а мѣсто, которымъ давались самыя важныя, иногда секретныя, порученія. Президенты первыхъ трехъ коллегій, двухъ военныхъ и иностранныхъ не со-

вершенно отдѣляются отъ сената. Они являются туда для всякаго новаго указа, для всякаго важнаго дѣла, которое требуетъ рѣшенія, и, въ особенности, когда присутствуетъ государь. И такъ въ послѣдніе два года царствованія сенатъ составляетъ нѣчто въ родѣ государственнаго совѣта.

Это превращеніе въ государственный совѣтъ требовало новаго опредѣленія обязанностей сената. Разъединенный съ высшимъ управленіемъ, онъ не могъ оставаться во главѣ исполнительной власти. Какъ скоро коллегіи были отдѣлены отъ сената, ему сдѣлалось труднымъ выполнять главное призваніе всякаго подобнаго учрежденія — давать направленіе администраціи. Не прилагая самъ никакой мѣры и зная объ управленіи только изъ докладовъ коллегій и рѣдкихъ ревизій, онъ могъ еще прекращать злоупотребленія, наблюдать за исполненіемъ закона, но слѣлался совершенно не способенъ къ непосредственному управленію. Административныя дѣла доходили де него только въ формѣ разрѣшенія отдѣльныхъ случаевъ, или обсужденія частныхъ мѣръ; обыкновенный же ходъ администраціи совершенно ускользалъ отъ него. Вотъ почему его вмѣшательство, если и не было безъ пользы, то вообще замедляло теченіе дѣлъ. Медленныя формы коллегіяльнаго производства, чрезъ

которыя всякое дѣло проходило въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ, вновь затрудняли его въ высшей инстанціи. Въ запискахъ XVIII цѣка мы безпрестанно встрѣчаемъ жалобы на сенатъ со стороны не только губернаторовъ, но даже коллегій. Неудобства, которыя проистекали изъ медленности сената и его безпрестаннаго вмѣшательства въ дѣла, обнаружились еще въ первой половинѣ этого столѣтія. Его власть надъ коллегіями была еще сильна, онъ могъ не только требовать отъ нихъ полной зависимости, но даже дѣлать имъ выговоры, когда онѣ осмѣливались представлять собственное мнѣніе, а между тѣмъ и въ это время не видно его участія въ лучшемъ устройствѣ управленія. Онъ стоялъ въ сторонѣ отъ большей части улучшеній, которыя были сдѣланы въ эту эпоху. Для того, чтобы управленіе шло безостановочно и правильно, необходимо было отдѣлить надзоръ отъ непосредственной администраціи и дать ей устройство отдѣльное отъ сената. Въ той или другой формѣ, это раздѣленіе было неизбѣжно; не сдѣланное закономъ, оно должно было, рано или поздно, совершиться силою обстоятельствъ.

Другой недостатокъ парализировалъ дѣятельность коллегій. Коллегіи вовсе не были министерствами даже при Петрѣ Великомъ. Настоящимъ

министерствомъ былъ сначала сенатъ, то есть одни президенты коллегій.

Въ одномъ изъ современныхъ источниковъ, тогдашнее отношеніе коллегій къ сенату изображается такимъ образомъ: «такъ какъ сенаторы—вельможи, то сидящіе съ ними въ коллегіяхъ не осмѣливаются противорѣчить имъ и пляшутъ по ихъ дудкѣ, а отсюда рождается множество интригъ и несправедливостей. Когда на одного изъ нихъ приносится жалоба, или аппелируется къ сенату, всѣ они соглашаются между собой, и ужь, конечно, одна ворона не выклюетъ глазъ другой». *)

Когда составъ сената былъ измѣненъ, коллегіи не получили большей самостоятельности. Сенатскій надзоръ не былъ оченъ дѣятеленъ: онъ ограничивался предписаніями, выговорами и наблюденіемъ генералъ-прокурора; но за то, лишившись постояннаго представителя въ сенатѣ, онѣ не могли уже отстаивать предъ нимъ свои распоряженія. Надъ ними постоянно тяготѣла какая-нибудь посторонняя сила: или власть сената, выступавшая даже за предѣлы закона, или вліяніе генералъ-прокурора, или, наконецъ, значеніе собственнаго президента, если онъ могъ испрашивать высочайшія повелѣнія. Все это постепенно искажало характеръ коллегій. Но еще серьознѣе были тѣ препятствія, которыя коллегіи находили въ своей внутренней организаціи и въ отношеніяхъ къ нимъ низшихъ мѣстъ. Общая дѣятельность была затруднительна для сложной администраціи. Совокупныя распоряженія коллегій, хотя и требовались закономъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ, были на практикѣ очень рѣдки, а иногда почти невозможны: соглашенія могли происходить только медленнымъ путемъ дѣловой переписки, или чрезъ сенатъ; общія засѣданія, которыхъ, кажется, не было, не много бы ускорили дѣло и повели бы къ безконечнымъ преніямъ. Вѣроятно, поэтому, общія мѣры такъ рѣдко обсуждались коллегіями. Замѣчательно, что важнѣйшія постановленія XVIII вѣка выходили не только безъ ихъ участія, но даже и безъ ихъ вѣдома. Таковы: горная привилегія, горный уставъ, вексельный уставъ 1727 года, главныя мѣры по управленію церковныхъ имуществъ, почти всѣ законы Екатерины, банкротскій уставъ 1800 года и т. д. *). Средства надзора, находившіяся въ распоряженіи коллегій, тоже были недостаточны: онѣ могли дѣйствовать одними понуж-

*) Записки каммеръ-юнкера Берхгольца, въ переводѣ г. Аммона, часть 2-я, стр. 48.

*) Архивъ историческихъ и практическихъ свѣдѣній, Калачова, 1859, книга 3 (записка Сперанскаго) стр. 30. — Записки Державина въ V книгѣ «*Русской Бесѣдъ*» за 1849 года, стр. 435.

деніями. При выборѣ чиновниковъ нѣсколькими лицами не могло быть и рѣчи объ отвѣтственности коллегій за способность назначеннаго лица, или за его распорядительность. Коллегіи могли «своего служителя, по изобрѣтенію персоны или дѣлъ, наказать лишеніемъ чина или весьма отставить»; но для этого нужно было прямое нарушеніе закона. Замѣна же удаленнаго чиновника другимъ снова подвергалась всѣмъ случайностямъ баллотировки. При своей неспособности къ быстротѣ распоряженій, коллегіи, однако, не спасали отъ личнаго произвола. Напротивъ, онѣ нерѣдко становились ширмами, за которыми прятился деспотизмъ президента, который избѣгалъ не только юридической, но даже и нравственной отвѣтственности. По разсказу правдиваго маіора Данилова, военная коллегія при графѣ Шуваловѣ обратилась въ его канцелярію *). Наконецъ цѣлое, огромное вѣдомство стояло совершенно въ сторонѣ отъ коллегій. Губернаторы и воеводы назначались сенатомъ, и хотя были обязаны исполнять указы коллегій, но были не очень послушными орудіями. Недостатокъ единства въ центрѣ сталъ еще чувствительнѣе, когда въ областяхъ, съ отмѣною пе-

*) Записки артиллеріи маіора Данилова, М., 1842. стр. 119.

тровскихъ учрежденій, появилась крайняя централизація. Съ этого времени только спеціяльныя вѣдомства, военное, морское и горное, сохранили въ провинціяхъ собственныхъ чиновниковъ, на которыхъ могли имѣть непосредственное вліяніе; все остальное управленіе было ввѣрено лицамъ, вовсе не зависѣвшимъ отъ коллегій. Этотъ недостатокъ въ средствахъ управленія велъ и къ другому неудобству: такъ какъ въ провинціяхъ многія вѣдомства вовсе не существовали, то въ коллегіи стекались такія дѣла, которыя, по своей сущности, слѣдовало рѣшать на мѣстѣ. Ревизіонъ-коллегія, напримѣръ, повѣряла финансовые отчеты всѣхъ губерній и была завалена дѣлами. Малѣйшія несогласія между промышленниками доходили до свѣдѣнія трехъ экономическихъ коллегій. Нечего и говорить, что правильное раздѣленіе дѣлъ не было возможно. Правительство безпрестанно колебалось междудвумя противоположными стремленіями: съ одной стороны, безконтрольность власти заставляла дробить ее, какъ можно болѣе; съ другой, недостатокъ въ людяхъ заставлялъ ее сосредоточивать.

Эти колебанія всего замѣтнѣе въ финансовомъ управленіи. Счетная часть то соединялась съ сенатомъ, то отдѣлялась отъ него, въ видѣ особой коллегіи. Государственные доходы и расходы, не смотря на тѣсную ихъ связь, были сначала ввѣ-

рены двумъ особымъ учрежденіямъ: камеръ-коллегіи и штатсъ-конторѣ, которыя въ 1726 г. соединяются, а въ 1730 раздѣляются снова. Туже черту можно замѣтить въ измѣнявшемся устройствѣ и другихъ коллегій.

Административная система, какъ бы она ни была недостаточна, можетъ не только удержаться на долго, но даже упрочиться, если зло, которое она приноситъ, дѣйствуетъ медленно, если, тяжелая для управляемыхъ, она по крайней мѣрѣ удовлетворяетъ главнымъ цѣлямъ самаго правительства. Такъ было, напримѣръ, съ древнимъ приказнымъ порядкомъ. Безобразныя его пружины не были однако сложны, и если народу приходилось отъ нихъ нелегко, то правительство имѣло въ нихъ возможно быстрое, хотя и несовершенное орудіе. Но когда недостатки администраціи таковы, что затрудняютъ собственную ея дѣятельность, то постепенное измѣненіе цѣлой системы неизбѣжно. Гласно или тайно, подлѣ несостоятельныхъ учрежденій выростаютъ другія, можетъ быть, столько же несовершенныя, но во всякомъ случаѣ съ недостатками противоположнаго свойства. Такой переработкѣ подверглись и петровскія учрежденія. Они грѣшили сложностью механизма, излишнимъ подраздѣленіемъ власти въ коллегіяхъ, излишнимъ сосредоточеніемъ ея въ сенатѣ. Рядомъ съ ними

вскорѣ началъ возникать другой порядокъ. Подлѣ сената, гдѣ управленіе соединялось съ надзоромъ, образовались учрежденія чисто административныя; подлѣ коллегій, слишкомъ стѣсненныхъ и медленныхъ, снова поднялась бюрократія, тѣмъ болѣе сильная, что она была замаскирована коллегіяльнымъ устройствомъ.

Исторія постепеннаго образованія новой администраціи дѣлится реформами Екатерины II на двѣ эпохи: сначала новыя формы управленія возникаютъ случайно, вслѣдствіе личныхъ стремленій, или частныхъ мѣръ; потомъ перемѣны большею частію происходятъ на основаніи общаго плана.

Первое уклоненіе отъ коллегіяльнаго порядка было сдѣлано на другой годъ послѣ смерти Петра. Началось съ образованія министерства. Это было неизбѣжно, но, къ сожалѣнію, новая мѣра была совершена при такихъ условіяхъ, которыя уничтожали всю ея пользу. Выдѣленіе министерства сопровождалось устраненіемъ всякаго контроля и лишеніемъ сената той его роли, на которую тогда онъ былъ вполнѣ способенъ, роли государственнаго совѣта, надзирающаго за непосредственнымъ управленіемъ и обсуждающаго общія мѣры. Но олигархическія стремленія верховниковъ не допускали надзора учрежденія, которое было еще проникнуто идеями своего основателя, и новое мини-

стерство стало не подлѣ сената, а надъ нимъ. Министерство, правда, было не полное: изъ пяти его членовъ только трое стояли во главѣ отдѣльныхъ управленій; но перемѣна въ способѣ рѣшенія дѣлъ была коренная. Коллегіяльнаго начала здѣсь не было, хотя между членами и были совѣщанія, потому что о важнѣйшихъ дѣлахъ докладывали самой императрицѣ. Такимъ образомъ, новое учрежденіе носило двоякій характеръ: для дѣлъ обыкновеннаго управленія оно было министерствомъ, для общихъ вопросовъ оно составляло родъ государственнаго совѣта. Три первыя коллегіи, которыхъ президенты сдѣлались членами совѣта, изъяты изъ зависимости отъ сената и сравнены съ нимъ въ правахъ. За сенатомъ осталось только внутреннее управленіе, но и здѣсь власть его была стѣснена совѣтомъ, чрезъ который онъ получалъ высочайшіе указы. Разумѣется, что и характеръ трехъ первыхъ коллегій долженъ былъ измѣниться: независимость членовъ отъ президентовъ не могла удержаться, когда эти же президенты были ихъ начальниками. Эта попытка личнаго управленія, при всей своей кратковременности, имѣла вредныя послѣдствія. Она послужила примѣромъ для всѣхъ позднѣйшихъ мѣръ надобнаго рода и, первая, нанесла уронъ самостоятельности сената. Съ тѣхъ поръ, почти при каждомъ правительствѣ,

образуется безконтрольное управленіе. Въ этомъ не всегда участвовали личныя цѣли и стремленіе къ безотвѣтственности. Потребность въ администраціи болѣе дѣятельной, нежели коллегіяльная, обнаружилась вскорѣ, а неумѣнье согласить личную администрацію съ правами сената довершало остальное. Вотъ почему министерство безпрестанно возникаетъ то въ той, то въ другой формѣ, не смотря на то, что почти каждое правительство спѣшитъ вначалѣ заявить свое неодобреніе всякому нарушенію петровскаго порядка. Уничтоживъ верховный тайный совѣтъ и строго осудивъ всѣ его мѣры, императрица Анна почти тотчасъ замѣняетъ его кабинетомъ министровъ. Это было высшее административное мѣсто, гдѣ обсуждались всѣ новыя мѣры, откуда безпрестанно выходили высочайшія повелѣнія по дѣламъ всякаго рода, куда поступали донесенія мѣстныхъ властей, иногда не только мимо коллегій, но и мимо самаго сената и гдѣ, наконецъ, дѣлались назначенія даже въ второстепенныя должности *). Коллегіи, не телько первыя три, но даже остальныя, дѣлали доклады то сенату, то прямо комитету министровъ, и трудно рѣшить, какъ распредѣлялись дѣла между этими двумя учрежденіями; несомнѣн-

*) Записки князя Я. П. Шаховскаго, т. I, стр. 1—30.

но только то, что сенатъ потерялъ не только административную инициативу, но и право верховнаго надзора. Первыя же три коллегіи уже и потому избѣгали его вліянія, что президенты ихъ сами были членами кабинета. Въ правленіе принцессы Анны сдѣланъ еще шагъ къ стѣсненію сената. Дѣла между кабинетъ-министрами распредѣляются такъ, что каждый изъ нихъ имѣетъ особый департаментъ. При Елисаветѣ личное управленіе падаетъ снова, но за то возникаетъ другое учрежденіе, которое показываетъ, какъ измѣнился характеръ сената. Съ этого времени возникаютъ, въ различныхъ формахъ, тайные совѣты. Они сдѣлались необходимы, какъ скоро сенатъ сталъ многочисленнымъ собраніемъ, уже не составленнымъ изъ однихъ близкихъ совѣтниковъ правительства. Указать, когда именно произошла эта перемѣна въ его составѣ, конечно, довольно трудно; но она не подлежитъ сомнѣнію, и была вызвана самыми размѣрами сенатскаго вѣдомства. Судебныя дѣла, которыя были для него, при Петрѣ, второстепеннымъ занятіемъ, поглотили впослѣдствіи большую часть его времени. Сенату приходилось выслушивать множество дѣлъ и челобитчиковъ. Уже при Аннѣ это повело къ раздѣленію его на департаменты. Умноженіе же членовъ не могло не отозваться на политическомъ его значеніи. Всякое правительство, и тѣмъ болѣе самодержавное, не охотно внесетъ въ многолюдное собраніе дѣла, требующія тайны, особенно прежде ихъ исполненія. Отсюда потребность обсужденія всѣхъ подобныхъ дѣлъ въ болѣе тѣсномъ кругѣ государственныхъ людей. Возникновеніе тайныхъ совѣтовъ было поэтому естественно. Замѣчательно, что всякій разъ правительство старалось ограничить дѣятельность совѣта, но силою обстоятельствъ она постепенно распространялась. Такъ Елисавета, учреждая вмѣсто кабинета министровъ конференцію, предоставляетъ ей одни иностранныя дѣла, но черезъ нѣсколько лѣтъ туда поступаютъ вопросы, не имѣющіе ничего общаго съ внѣшней политикой: здѣсь напримѣръ, обсуждается мѣра объ управленіи церковными имуществами. Съ тою же самою постепенностью дѣйствуетъ Екатерина. Въ 1769 г. она учреждаетъ «въ присутствіи своемъ совѣтъ», котораго цѣлью было «установить скорѣйшія сношенія между... политическихъ, военныхъ и казенныхъ мѣстъ». Совѣтъ учрежденъ только на время войны, но война проходитъ, а совѣтъ остается и занимается не одними военными дѣлами, но и многими другими, хотя, по словамъ императора Александра, «не имѣетъ ощутительнаго вліянія на дѣла общественныя». Это послѣднее обстоятельство объясняется сильной лич-

ной иниціативой Екатерины. Единство управленія достигалось при ней другими средствами. Она не нуждалось въ особомъ центральномъ учрежденіи и стояла сама во главѣ всей администраціи, разумно и дѣятельно направляя ее къ одной общей цѣли.

Между тѣмъ, какъ надъ сенатомъ учреждались то совѣты, то министерства, бюрократическій элементъ по немногу проникалъ въ коллегіи. Онъ выражался не въ одномъ паденіи прежняго ихъ значенія, не только въ томъ, что онѣ привыкали сгибаться передъ временщиками, но также и въ измѣненіи ихъ внутренняго состава. Внутри самихъ коллегій возникало личное управленіе, сначала, впрочемъ, съ зависимостью отъ коллегіяльнаго присутствія. Подобная перемѣна всего замѣтнѣе въ военномъ и морскомъ вѣдомствахъ. Для примѣра возьмемъ послѣднее. Еще при императрицѣ Аннѣ адмиралтействъ-коллегія раздѣлялась на конторы, которыя управлялись особыми генералъ-директорами. Генералъ-директоры завѣдывали, каждый своею частью, совершенно отдѣльно, не стѣсненные никѣмъ, и только по самымъ важнымъ дѣламъ составляли общее присутствіе коллегіи. Екатерина удержала этотъ порядокъ, который потомъ становится правиломъ *). Составъ военной

*) П. С. З. № № 6156, 11981.

коллегіи близко подходилъ къ этому устройству. Нѣкоторыя вѣдомства, еще со временъ Петра, были устроены, подлѣ коллегій, на началахъ совершенно бюрократическихъ. Таковъ былъ почтовый департаментъ, зависѣвшій сначала отъ иностранной коллегіи, потомъ, съ 1782 года, отъ сената, но управлявшійся всегда бюрократически. Таково же было устройство полиціи въ Петербургѣ, гдѣ она находилась въ рукахъ генералъ-полиціймейстера. Были также спеціяльныя части управленія, носившія бюрократическій характеръ. Сюда принадлежало вѣдомство путей сообщенія, сколько можно заключить изъ указовъ не всегда ясныхъ. Канцелярія перспективной дороги (между Москвой и Петербургомъ), учрежденная Петромъ, и, смѣнившая ее въ 1755 году, канцелярія строенія дорогъ, которая управляла путями сообщенія въ цѣлой имперіи, походили, по своему составу, на старинные приказы: они управлялись главнымъ судьей и тремя членами, а названіе «главнаго судьи» означало, кажется, не президента. Иногда самая попытка лучшей организаціи какого-нибудь вѣдомства вызывала стѣсненіе въ немъ коллегіяльнаго порядка и прекращала его зависимость отъ сената. Такъ, когда, при Аннѣ Іоанновнѣ, для лучшаго устройства горнаго дѣла, былъ вызванъ саксонецъ Шомбергъ, то бергъ-коллегія тотчасъ была переимено-

вана въ генералъ-бергъ-директоріумъ и подчинена однимъ высочайшимъ повелѣніямъ *). Несостоятельность коллегіяльнаго начала въ управленіи давно ощущалась на практикѣ, и мысль объ этомъ высказывалась иногда довольно наивно. Въ одномъ указѣ Екатерины I сказано, напримѣръ, что мануфактуръ-коллегія «безъ сенату и нашего кабинета никакой важной резолюціи учинить не можетъ, того ради и жалованье напрасно получаетъ **)». Вотъ почему, почти въ каждомъ вѣдомствѣ старыя приказныя формы возникаютъ подлѣ коллегіяльныхъ и тѣмъ подготовляютъ будущее измѣненіе администраціи.

Въ правленіе Екатерины всѣ эти частныя мѣры смѣняются наконецъ общими. Безсознательная, практическая необходимость, которая вызывала новое центральное управленіе, уступаетъ мѣсто обдуманному плану. Потребность радикальной реформы постепенно обнаружилась Екатеринѣ. Сначала она считала нужнымъ только положить конецъ продолжительнымъ отступленіемъ отъ закона, искажавшимъ государственный порядокъ. Назначая князя Вяземскаго генералъ-прокуроромъ, она писала въ «секретнѣйшемъ наставленіи»: «всѣ мѣста, и

*) П. С. З. № 7047.

**) П. С. З. № 5017.

самый сенатъ, вышли изъ своихъ основаній разными случаями, какъ неприлежаніемъ къ дѣламъ моихъ нѣкоторыхъ предковъ, а болѣе случайныхъ людей пристрастіями» *). Основаній, въ самомъ дѣлѣ, уже не было! они начали падать съ тѣхъ поръ, какъ мысль геніяльнаго человѣка перестала слѣдить за развитіемъ его учрежденій. Но «прилежаніе» къ дѣламъ самой Екатерины вскорѣ открыло ей, что вредъ не въ одномъ уклоненіи отъ прежнихъ основаній, что въ управленіи нужны и новыя начала, и болѣе послѣдовательное ихъ проведеніе. Осторожность, съ которой она приступила къ реформамъ, достойна вниманія, и если, на разстояніи многихъ лѣтъ, въ нихъ можно замѣтить частные недостатки, то ближайшее знакомство съ эпохой заставляетъ удивляться, что ихъ не было болѣе. Сначала она ограничилась новымъ раздѣленіемъ сената на департаменты. По первому его раздѣленію, сдѣланному въ царствованіе Анны, департаменты были простыми, приготовительными коммиссіями и ничего не рѣшали окончательно. Распредѣленіе дѣлъ между ними не отличалось правильностью: административныя дѣла были разсѣяны въ четырехъ департаментахъ; вѣдомство однихъ было слишкомъ обширно, другихъ—слиш-

*) Чтенія 1858 года, книга I, смѣсь.

комъ тѣсно; для судебныхъ дѣлъ, чрезвычайно многочисленныхъ, назначенъ одинъ департаментъ; канцелярія была устроена плохо. Екатерина распредѣлила дѣла правильнѣе, основываясь на предметахъ управленія, и соображаясь также съ числомъ коллегій. Всѣ «государственныя, внутреннія и политическія дѣла» были сосредоточены въ первомъ департаментѣ; отъ нихъ было отдѣлено военное управленіе, сухопутное и морское, которыя поручены четвертому; изъ двухъ остальныхъ департаментовъ во второй поступили апелляціонныя дѣла, а въ третій — дѣла особенныхъ вѣдомствъ, то-есть привилегированныхъ провинцій и разныхъ частей придворнаго управленія. Два московскихъ департамента дѣлили свои занятія на томъ же основаніи: одинъ изъ нихъ былъ мѣстный административный, другой — мѣстный судебный. Дѣла оканчивались въ департаментахъ, и только при разногласіи сенаторовъ, или протестѣ генералъ-прокурора, переходили въ общее собраніе. Эта мѣра справедливо почитается рѣшительнымъ ударомъ значенію сената: раздробленный на части, онъ не могъ сохранить прежній вѣсъ, и вліяніе генералъ-прокурора, къ которому стекались дѣла изъ департаментовъ, должно было усилиться. Но достаточно взглянуть на административную исторію сената, чтобъ понять всю необходимость этой

мѣры. Она уменьшала медленность распоряженій, которою такъ долго сопровождались всѣ дѣйствія высшей инстанціи; она полагала начало раздѣленію суда отъ управленія, безъ котораго невозможенъ правильный ходъ ни того, ни другаго. До тѣхъ поръ высшая судебная инстанція была обставлена стѣснительными формальностями: жалоба подавалась генералъ рекетмейстеру, и только по разсмотрѣніи имъ переходила въ сенатъ. Теперь апелляція шла быстрѣе и поступила на разсмотрѣніе людей, которые исключительно занимались судомъ и должны были пріобрѣтать въ немъ болѣе опытности, чѣмъ при соединеніи разнородлыхъ призваній.

Послѣ этой первой реформы цѣлыя тринадцать лѣтъ проходятъ безъ всякой перемѣны. Этотъ промежутокъ наполненъ той многосторонней административной перепиской Екатерины, которая, къ сожалѣнію, извѣстна намъ еще въ однихъ отрывкахъ. Результатомъ долгой, приготовительной работы было убѣжденіе, что реформа должна начаться снизу, съ областнаго управленія. Въ этомъ дѣйствительно настояла главная потребность. Произволъ, который воцарился въ областной администраціи послѣ Петра Великаго, почти невѣроятенъ. Одинъ изъ екатерининскихъ губернаторовъ изображаетъ положеніе богатой новгородской губерніи

слѣдующими мрачными красками: «въ цѣлой области нѣтъ никакой полиціи. Она вся въ рукахъ однихъ сотскихъ, и къ нихъ посылаются приказы отъ воеводъ и губернаторовъ. Эти сотскіе—безграмотные, приказы имъ читаются и отчеты пишутся приходскими дьячками. Почты не существуетъ, кромѣ ямщицкой между двумя столицами, да еще Великими-Луками и Псковомъ... Чрезъ эту почту идетъ вся балтійская торговля имперіи... Дороги, кромѣ столичныхъ, состоятъ подъ надзоромъ однихъ сотскихъ. Дворянская грамота лишила губернатора возможности требовать дворянъ на службу, и съ тѣхъ поръ они берутъ на себя одни доходныя должности, то-есть именно тѣ, которыя не смѣешь имъ ввѣрить... Около двѣнадцати тысячъ преступниковъ въ кандалахъ наполняютъ тюрьмы, сверхъ цѣлой тысячи отпущенныхъ на поруки... Въ каждой изъ пяти провинцій губерніи отъ сорока до пятидесяти человѣкъ постоянно на пыткѣ *).» Къ этому надобно прибавить, что единственная власть губерній, власть губернаторовъ и воеводъ, была почти безотвѣтственная, а между тѣмъ произволъ ея не вознаграждался быстротой администраціи: множество

*) Denkwürdigkeiten des Grafen von Siewers, т. I, стр. 156—157.

мѣстныхъ дѣлъ безпрестанно переходило изъ губерній въ столицу, и составляло едва-ли не главное занятіе коллегій. Однимъ словомъ, мѣстное управленіе не существовало.

Начала, на которыхъ Екатерина основала новыя учрежденія слишкомъ извѣстны, чтобъ о нихъ говорить подробно. Въ настоящее время мы невольно смотримъ на нихъ сквозь призму современныхъ требованій. Преимущества ихъ исчезаютъ передъ недостатками, которые обличены временемъ и позднѣйшимъ ихъ развитіемъ. Теперь трудно не замѣтить, что знаменитое «Учрежденіе о губерніяхъ» не могло простоять долго безъ существенныхъ измѣненій и поправокъ. Сложность инстанцій и здѣсь, какъ въ управленіи Петра Великаго, была первымъ зломъ. Личный произволъ не былъ достаточно ограниченъ. Преобладающее положеніе генералъ-губернаторовъ чувствовалось уже въ самомъ началѣ. Ихъ власть, поставленная слишкомъ высоко, стремилась поглотить остальныя, а вліяніе ихъ на судъ отзывалось въ недостаточной свободѣ судебнаго вѣдомства, Нѣкоторыя части управленія, напримѣръ все уѣздное, были организованы довольно слабо и представляли то соединеніе суда и полиціи, котораго законъ такъ заботливо избѣгалъ въ губерніяхъ. Можно бы насчитать еще нѣсколько темныхъ сторонъ, еслибъ

въ наше время онѣ давно уже не обратились въ общее мѣсто. Но всѣ эти недостатки съ избыткомъ искупались тѣми залогами лучшаго порядка, которые заключались въ этомъ достопамятномъ произведеніи административнаго генія. Трудно было лучше приспособить условія правильнаго управленія къ нуждамъ государства и согласить ихъ съ практической возможностью, съ степенью развитія общесва, съ его матеріяльнымъ состояніемъ. Губернскія власти не стояли такъ изолированно другъ отъ друга, какъ въ областномъ управленіи Петра Великаго; онѣ не тянули врознь и не давили народа несогласнымъ дѣйствіемъ равноправныхъ начальниковъ. Требованія централизаціи, необходимой въ государствѣ, раскинутомъ на огромное пространство, были соблюдены. Всѣ органы исполнительной власти дѣйствовали согласно и въ строгомъ подчиненіи другъ другу. Но централизація смягчалась обширнымъ примѣненіемъ выборнаго начала. Отношенія выборныхъ лицъ къ чиновникамъ правительства опредѣлены Екатериной съ замѣчательнымъ практическимъ тактомъ. Въ каждомъ судѣ и почти въ каждомъ полицейскомъ управленіи появились выборные засѣдатели, но бо́льшая часть предсѣдателей, обязанныхъ руководить преніями, не была подвергнута случайностямъ выбора: они назначались сенатомъ или

губернскимъ правленіемъ. Такъ соединялись гарантіи для населенія съ возможностью не отдавать всей администраціи въ руки людей не свѣдущихъ и неопытныхъ. Въ этомъ привлеченіи выборнаго начала зачатокъ зародышъ мѣстнаго самоуправленія, которому упрочиться помѣшала неразвитость общества, и которому, можетъ быть, престоитъ еще будущность.

Но самою важною стороной въ «Учрежденіи о губерніяхъ» было твердое разграниченіе судебной и административной власти. Въ наше время трудно даже понять, какимъ успѣхомъ это было въ XVIII вѣкѣ, хотя на практикѣ судъ и полиція у насъ и теперь смѣшиваются довольно часто, даже въ понятіяхъ образованныхъ людей. До Екатерины въ обществѣ не было почти никакого сознанія объ этомъ различіи. Мы видѣли, что еще при Елисаветѣ начальникъ административнаго мѣста назывался «главнымъ судьей». Отъ смѣшенія понятій не далеко и до практическихъ смѣшеній. Отсюда безпрестанное перенесеніе судебныхъ формъ на администрацію, и административныхъ на судъ. Иногда полиція была устроена коллегіяльно, и въ самыхъ мелкихъ распоряженіяхъ требовался приговоръ по большинству голосовъ; иногда въ дѣлѣ суда и расправы, гдѣ первое правило—осторожность, появлялся вдругъ полнѣйшій произволъ

одного лица, и подсудимые лишались всякихъ гарантій. Когда обѣ отрасли общественной власти соединялись въ однѣхъ рукахъ, всемогущій правитель переносилъ въ свой судъ незатѣйливые пріемы полицейской расправы и распространялъ ужасъ произволомъ, отъ котораго не было защиты нигдѣ, кромѣ отдленной столицы. Екатерина положила конецъ и смѣшенію формъ, и безпредѣльному произволу. Наконецъ, внутренняя организація, которая была дана суду и управленію, отличалась вѣрностью основаній. Вмѣсто того, чтобъ колебаться между бюрократической и коллегіяльной формой, какъ это дѣлалось прежде, Екатерина каждой назначила свойственное ей мѣсто. Коллегіяльный составъ, какъ гарантія зрѣлаго обсужденія, былъ обезпеченъ судебнымъ мѣстамъ; напротивъ, въ управленіи, гдѣ распорядительность составляетъ первое условіе, преобладала бюрократія. Здѣсь коллегіяльныя мѣста являлись только или для надзора, или съ совѣщательнымъ характеромъ, или въ тѣхъ отрасляхъ управленія, гдѣ обширность дѣлъ и важность интересовъ не допускали личной власти. Роли между отдѣльными начальниками и исполнительными мѣстами были распредѣлены удачно: непосредственныя распоряженія ввѣрялись первымъ, повѣрка ихъ и обсужденіе мѣръ предоставлялись послѣднимъ. Въ этой искусной организаціи лежитъ причина относительнаго успѣха областныхъ учрежденій Екатерины.

Съ введеніемъ «Учрежденія о губерніяхъ» коллегіи становились совершенно лишними. Къ административной иниціативѣ онѣ всегда были неспособны, надзоръ ихъ былъ слабъ и, при новомъ порядкѣ, требовать другаго устройства, а мѣстныя дѣла, стекавшіяся изъ губерній, теперь отходили отъ нихъ. Палаты были не что иное, какъ раздробленіе коллегій, водвореніе ихъ на мѣстахъ вмѣсто сосредоточенія въ столицахъ. Инстанціи, судебныя и административныя, были подвинуты къ тѣмъ, кто въ нихъ нуждался. Вмѣстѣ съ тѣмъ онѣ становились ненужными въ центрѣ. Вотъ почему коллегіи были вскорѣ закрыты, съ сохраненіемъ трехъ первыхъ, которыя управляли только центральными дѣлами и не находились ни въ какомъ отношеніи къ губерніямъ.

Оставалось устроить внутреннее центральное управленіе на другихъ началахъ. Екатерина думала объ этомъ. Вскорѣ послѣ 1775 года у нея готовъ былъ планъ новаго преобразованія сената. Устройство сената предполагалось согласить съ губернскимъ управленіемъ. Первый департаментъ долженъ былъ соотвѣтствовать губернскому правленію. Сюда входило обнародованіе и исполненіе законовъ, высшая полиція, надзоръ за чиновни-

ками, опредѣленіе въ нѣкоторыя должности и повышеніе до извѣстнаго чина. Второму департаменту поручался надзоръ за казенными палатами. Здѣсь сосредоточивалось финансовое управленіе. Въ главѣ его стоялъ государственный казначей, при немъ были четыре сенатора, управлявшіе отдѣльными экспедиціями. За образецъ для этого департамента были приняты англійскіе лорды-коммиссіонеры казначейства; что, между прочимъ, намекаетъ на какое-то соединеніе коллегіяльнаго порядка съ бюрократическимъ. Въ важныхъ случаяхъ этотъ департаментъ соединяется съ первымъ. 3-й департаментъ остался съ прежнимъ характеромъ, т. е. завѣдывалъ дѣлами привилегированныхъ областей, но и здѣсь административныя дѣлз не смѣшивались съ судебными, и для каждыхъ изъ нихъ было особое отдѣленіе. Четвертый департаментъ соединялъ вѣдомства гражданскихъ и уголовныхъ палатъ и также раздѣлился на два отдѣленія. Два московскихъ департамента предполагалось оставить съ прежнимъ, ограниченнымъ кругомъ дѣлъ. Три сохранившіяся коллегіи подчинены были первому департаменту *). Этотъ проектъ былъ совершенно обдуманъ, переписанъ ру-

*) Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, книга 3, стр. 32. Denkwürdigkeiten des Gr. v. Sievers, т. 4. стр. 259.

кою самой императрицы и, по обычаю, сообщенъ ею нѣсколькимъ довѣреннымъ лицамъ. Причина, почему онъ не получилъ исполненія, не извѣстна. Современники думали, что реформу остановилъ генералъ-прокуроръ князь Вяземскій, которому не хотѣлось выпустить изъ рукъ финансоваго управленія, Еще вѣроятнѣе, что сама Екатерина была не совсѣмъ довольна задуманнымъ преобразованіемъ. Это бы значило возстановить, въ другой формѣ, коллегіи, со всею отличавшею ихъ медленностью. Практика постепенно привела императрицу къ совершенно другой системѣ управленія.

Еще въ началѣ царствованія Екатерина чувствовала всѣ неудобства излишняго раздробленія дѣлъ въ высшей администраціи и необходимость ихъ сосредоточить. Это неудобство всего болѣе обнаруживалось въ финансовомъ управленіи, которое распадалось на двѣ части: каммеръ, и штатсъ-коллегіи, съ присоединеніемъ еще третьей, контрольной, въ вѣдѣніи ревизіонъ-коллегіи. Бюджетъ, который находился на отвѣтственности трехъ независимыхъ мѣстъ, естественно не отличался точностью. Вотъ почему еще въ 1763 году сдѣланъ былъ шагъ къ лучшему устройству контроля. Подобно Петру Великому, соединившему ревизіонъ-коллегію съ сенатомъ, Екатерина поручила ее въ вѣдѣніе одного изъ сенаторовъ погодно; но чрезъ это кол-

легія не была поставлена въ зависимость отъ сената: отчеты подавались самой императрицѣ, слѣдовательно управленіе было въ сущности личное. Съ 1773 года начинаютъ соединяться остальныя части финансоваго управленія. Пунктомъ, около котораго онѣ сосредоточились, была должность генералъ-прокурора. Сначала при первомъ департаментѣ сената учреждена экспедиція о государственныхъ доходахъ, на которую возложены собраніе недоимокъ и ускореніе казенныхъ взысканій. Какъ часть сенатской канцеляріи, экспедиція должна, была зависѣть отъ генералъ-прокурора, хотя въ ближайшихъ его отношеніяхъ къ ней мы ничего не знаемъ. Въ 1780 году дѣлается еще шагъ. Во главѣ всего финансоваго управленія становится генералъ-прокуроръ, съ значеніемъ временнаго министра, потому что впослѣдствіи предполагалось учредить особую должность государственнаго казначея. Въ Москвѣ и Петербургѣ открываются штатныя казначейства, подчиненныя главному надзору экспедиціи и того, кто ею управляетъ. Въ тоже время сама экспедиція раздѣлилась на четыре, обнимавшія всѣ отрасли финансовъ. Одна изъ государственныхъ экспедицій завѣдывала доходами, другая росходами; третьей былъ порученъ контроль, четвертая имѣла исполнительный характеръ и завѣдывала взысканіемъ

недоимокъ и недоборовъ. Первому департаменту оставалось разрѣшать сомнительные административные вопросы и издавать понудительные указы по требованію генералъ-прокурора. Экспедиціи вовсе не имѣли коллегіальнаго характера; онѣ составляли канцелярію. Надзоръ надъ ними всего менѣе принадлежалъ сенату; отчеты подавались императрицѣ, а новыя мѣры принимались съ высочайшаго разрѣшенія. Такъ цѣлая, важная отрасль государственнаго управленія получила совершенно бюрократическое устройство. За нею слѣдовала другая, въ которой тотъ же результатъ былъ достигнутъ косвенно. «Учрежденіе о губерніяхъ» умножило въ областяхъ число прокуроровъ, и, при раздѣленіи разныхъ отраслей управленія, усилило ихъ вліяніе. Въ нихъ генералъ-прокуроръ получилъ орудія, чрезъ которыя онъ могъ дѣйствовать на всѣ губернскія мѣста, судебныя и административныя. Прокуроры обращались къ нему по поводу всякаго сомнѣнія въ способѣ рѣшенія дѣлъ, и его объяснительныя предписанія имѣли почти силу закона. Судебныя мѣста были вслѣдствіе этого въ большой зависимости отъ него, и постепенно онъ пріобрѣталъ положеніе настоящаго министра юстиціи. Въ дѣлахъ административныхъ, гдѣ вліяніе его встрѣчалось съ генералъ-губернаторами, которые нерѣдко обращались

къ самой императрицѣ, власть его была слабѣе, но и здѣсь она уже проявлялась. И такъ въ однихъ его рукахъ соединялись три главныя отрасли управленія: онъ соединялъ на дѣлѣ званія министровъ юстиціи, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Но это расширеніе генералъ-прокурорской дѣятельности не усиливало власти сената, напротивъ оно скорѣе роняло ее. Сенатъ не имѣлъ никакого надзора надъ генералъ-прокуроромъ, напротивъ, генералъ-прокуроръ смотрѣлъ за сенатомъ. Правда, въ прежнее время обѣ власти дѣйствовали иногда за одно, но такъ могло быть только до тѣхъ поръ, пока генералъ-прокуроръ не управлялъ и не могъ дѣйствовать иначе какъ черезъ сенатъ или верховную власть. Теперь отношенія были извращены: власть надзирающая стала управлять непосредственно. Съ этого времени между сенатомъ и генералъ-прокуроромъ начинается антагонизмъ, гораздо болѣе сильный, нежели впослѣдствіи съ министрами юстиціи. Сильное положеніе его власти составляло предметъ жалобъ уже при Екатеринѣ. Предложенія его, которыми объявлялись высочайшіе указы, нерѣдко заранѣе рѣшали самыя важныя адмистративныя дѣла *). Державинъ справедливо говорилъ, что

*) Denkwürdigkeiten von Siewers, II, стр. 147 и слѣд.

«злоупотребленіемъ законовъ генералъ-прокуроръ присвоилъ себѣ всю власть, такъ сказать, самодержавную *)».

Послѣ этихъ перемѣнъ, высшее управленіе представляло немного слѣдовъ коллегіяльнаго порядка. Оно находилось въ рукахъ слѣдующихъ лицъ: 1) президентовъ иностранной, военной и адмиралтействъ-коллегій, 2) генералъ-прокурора и 3) генералъ-почтъ-директора. Изъ этихъ лицъ только первые трое управляли на прежнемъ основаніи, хотя и здѣсь личныя сношенія ихъ съ верховною властью не могли не отзываться на внутреннемъ ходѣ коллегій. Остальные были настоящими министрами. Не говоримъ уже о тѣхъ вѣдомствахъ, которыя находились подъ чьимъ либо личнымъ вліяніемъ не по закону, а на дѣлѣ. Личное управленіе уже существовало, но ему не доставало контроля и правильной организаціи. Между различными частями еще не довольно было единства. Такъ, хотя контроль былъ сосредоточенъ въ экспедиціи государственныхъ доходовъ, но при двухъ военныхъ коллегіяхъ и иностранной были особыя экспедиціи для ревизіи счетовъ. Комитетъ для погашенія внутреннихъ долговъ, учрежденный въ 1796 году, стоялъ также особо; при немъ находилась своя

*) «*Русская Бесѣда*» 1859, книга V, стр. 439.

счетная экспедиція. Для нѣкоторыхъ частей вовсе не было центральныхъ учрежденій. Понятно, какое отсутствіе единства, какой недостатокъ общей мысли порождалъ этотъ порядокъ!

По вступленіи на престолъ императора Павла, первою его мыслію было воротиться къ прежнему управленію. Черезъ двѣ недѣли послѣ смерти Екатерины вышелъ указъ, въ которомъ говорилось о «крайней неудобности въ раздробленіи важныхъ отдѣленій государственной экономіи». По этой причинѣ велѣно вновь открыть бергъ, мануфактуръ и коммерцъ-коллегіи, совершенно на прежнемъ основаніи и съ отмѣною только тѣхъ статей, которыя противорѣчатъ дворянской грамотѣ и городовому положенію *). Коллегіи были открыты, но совсѣмъ не на прежнемъ основаніи. Надъ президентами и членами ихъ были поставлены главные директоры, которые, не участвуя въ засѣданіяхъ коллегій, сносились съ ними предложеніями и объявляли имъ высочайшія повелѣнія. Право личнаго доклада императору исключительно принадлежало главнымъ директорамъ, президенты имъ не пользовались. Эта мѣра принесла сначала хорошія послѣдствія. Сперанскій, который самъ помнилъ это управленіе, писалъ въ 1827 году:

*) П. С. З. № 17,567.

«дѣйствіемъ и личнымъ довѣріемъ сихъ директоровъ дѣла ихъ получили сначала нѣкоторое движеніе; но вскорѣ потомъ, съ перемѣною лицъ, и сіе движеніе измѣнилось: дѣла ихъ приняли одно общее направленіе въ канцеляріи генералъ-прокурора, гдѣ и учреждены были особыя экспедиціи» *). Директоры однако не были отмѣнены; въ указахъ о нихъ упоминается до 1800 года; но сосредоточеніе всѣхъ внутреннихъ дѣлъ въ рукахъ генералъ-прокурора было пополнено новымъ центральнымъ учрежденіемъ. Это учрежденіе носило странное названіе: «экспедиціи государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго домоводства». Въ учрежденіи ея проглядываетъ мысль не только о сосредоточеніи государственнаго хозяйства, но частію даже объ экономической регламентаціи. Экспедиціи было предписано, чтобъ она «между упражненіями своими не менѣе такъ занялась предлогомъ, касающимся до мѣстныхъ выгодъ каждой губерніи въ особенности, дабы, узнавъ различныя преимущества и способности ихъ, тѣмъ вѣрнѣе открывала она точный путь, по которому бы не только рукодѣлія, но даже и самыя произведенія природы искусствомъ и тщаніемъ удобнѣе могли-бы

*) Архивъ, книга 3.

быть приводимы въ лучшее часъ отъ часу состояніе и совершенство». Какой контрастъ съ Екатериной, которая, уничтожая въ 1779 году мануфактуръ-коллегію, говорила, что «собственная каждаго польза есть лучшее и надежнѣйшее поощреніе» *). Возстановленныя три коллегіи были подчинены этой экспедиціи, мимо которой онѣ уже не имѣли сношеній съ верховной властью.

Между тѣмъ, какъ внутреннее управленіе болѣе прежняго сосредоточивалось въ рукахъ генералъ-прокурора, отъ него отходила вся финансовая часть. Тотчасъ по восшествіи Павла былъ назначенъ государственный казначей, которому подчинены не только четыре экспедиціи о доходахъ, но также и всѣ другія счетныя экспедиціи. Разбросанныя части финансоваго управленія соединились и составили особое вѣдомство. Вскорѣ было устроено еще одно управленіе. Водяныя сообщенія, для которыхъ прежде не было особаго учрежденія, ввѣрены съ 1797 года экспедиціи или департаменту водяныхъ коммуникацій, въ вѣдѣніи главнаго директора. Почты остались на прежнемъ основаніи.

Наконецъ, Павелъ остановился на мысли о министерствахъ. Трудно сказать, въ чемъ именно состояла эта мысль, и чѣмъ новое управленіе

*) П. С. З. №№ 17,869, 14,947.

должно было отличаться отъ стараго. Кажется, въ ней высказалось темное чувство того важнаго недостатка, который присоединялся ко всѣмъ прежнимъ опытамъ,—недостатка самостоятельности въ положеніи главныхъ директоровъ. Главные директоры были только посредниками между верховной властью и коллегіями; не было никакой власти, на которую была бы возложена не одна исполнительная роль, но также и забота объ улучшеніи ввѣренной ей части. Первое министерство возникло въ 1797 году. Это былъ департаментъ удѣловъ, основанный вмѣстѣ съ изданіемъ «учрежденія объ императорской фамиліи». Онъ былъ устроенъ совершенно бюрократически и управлялся министромъ съ четырьмя товарищами. Послѣдніе составляли присутствіе департамента и въ немъ рѣшали дѣла коллегіяльно, по большинству голосовъ; но въ отношеніи къ министру они составляли родъ канцеляріи, представлявшей на его разрѣшеніе всѣ свои недоумѣнія. Министръ не присутствовалъ въ департаментѣ. Рѣшенія присутствія приводились немедленно въ исполненіе только по маловажнымъ дѣламъ, а въ важныхъ случаяхъ подносились на утвержденіе министра, или, чрезъ него самаго императора *). Черезъ три года учреждается дру-

*) П. С. З. № 17,906.

гое министерство, на основаніяхъ довольно непрактическихъ. Предполагалось соединить коллегіяльный порядокъ съ бюрократическимъ, и первому дать назначеніе, всего менѣе свойственное ему, то есть возложить на коллегію исполнительную роль, а министру предоставить направленіе и руководство администраціи. Эта мысль была приложена въ 1800 году, къ званію министра коммерціи, которое учреждено при сохраненіи коллегіи. Отношеніе ихъ опредѣлены сбивчиво, но Державинъ, находившійся тогда во главѣ коммерцъ-коллегіи, утверждаетъ, что государь «хотѣлъ президента... по исполнительной части уважить, а министра учредить для изобрѣтенія лучшихъ средствъ къ распространенію оной» *). Въ самомъ дѣлѣ, въ инструкціи, которая тогда же была составлена для новаго министра, видно стремленіе сохранить самостоятельность коллегіи. Министру не дано право перемѣнять ея опредѣленій, но когда онъ находилъ ихъ несообразными государственнымъ постановленіямъ или, обстоятельствамъ, то могъ представлять на обсужденіе членовъ свои замѣчанія; если они не были приняты, то дѣло докладывалось императору. Между тѣмъ коллегія была подчинена министру: она подавала ему

*) Записки Державина, стр. 410—411.

меморіи о дѣлахъ, не имѣла сама докладовъ, получала чрезъ него высочайшія повелѣнія и не сносилась съ другими мѣстами иначе, какъ чрезъ его посредство. Все это значило стѣснить разомъ у быстроту исполненія, и свободу разсужденія. Внутреннее устройство коллегіи напоминало нѣсколько позднѣйшіе министерскіе совѣты: она раздѣлялась на четыре экспедиціи, въ которыхъ, кромѣ чиновниковъ, присутствовали спеціялисты изъ купцовъ и мануфактуристовъ *). Подъ конецъ царствованія, надъ управленіемъ государственнаго казначея должно было возникнуть министерство финансовъ, съ такимъ же неопредѣленнымъ характеромъ. Любопытна причина, почему оно не состоялось. Державинъ, котораго хотѣли сдѣлать министромъ, затруднился своими отношеніями къ казначею и уговорилъ государя, безъ всякихъ нововведеній, смѣнить просто графа Васильева и посадить себя на его мѣсто. У знаменитаго поэта былъ въ запасѣ удивительный аргументъ противъ новой мѣры. Державинъ находилъ сильное возраженіе въ томъ, что «финансъ-министровъ съ самаго начала политическаго образованія Россіи никогда не бывало», и что для министра еще не успѣли составить инструкціи. По собственнымъ его словамъ, ему не

*) П. С. З. № 19,554.

хотѣлось быть «изобрѣтателемъ и распредѣлителемъ государственныхъ доходовъ» и болѣе нравилось скромное положеніе «счетчика оныхъ» *). Эта-то серьозная причина и помѣшала возникнуть министерству финансовъ.

Главнымъ недостаткомъ новаго управленія, постепенно сложившагося при Екатеринѣ и Павлѣ, было полное отсутствіе единства и правильнаго контроля надъ нимъ. Сильная, личная дѣятельность Екатерины долго скрывала этотъ недостатокъ, но когда безпрерывная ея работа прекратилась, онъ не замедлилъ обнаружиться во всей своей силѣ. Замѣчательный примѣръ полной несостоятельности сенатскаго надзора представляетъ исторія ревизіонъ-коллегіи, столько разъ подвергавшейся перемѣнамъ. Уничтоженная еще въ 1788 году, она сохранила одинъ департаментъ для обр визованія старыхъ счетовъ. Этому занятію она предавалась цѣлые девять лѣтъ, безъ всякаго результата. Въ 1797 году, департаменту, «по примѣру успѣха его въ дѣлахъ въ теченіи прошедшихъ лѣтъ», назначенъ былъ крайній годовой срокъ, съ тѣмъ, чтобы въ это время непремѣнно были сданы всѣ счеты. Вслѣдствіе этого строгаго иказа департаментъ занялся отсылкой въ разныя

*) Записки Державина, стр. 415.

мѣста ревизованныхъ книгъ и сдачею счетовъ въ архивъ. На это было употреблено двѣнадцать лѣтъ. Наконецъ, въ 1809 году, сенату было велѣно объявить департаменту двухгодичный срокъ для сдачи готовыхъ дѣлъ и описи остальныхъ; но этотъ срокъ назначался только *на первый случай*; послѣ этого государственному архиву предоставлялось еще сообразить, сколько времени потребуется для пріема старыхъ дѣлъ. Надъ министрами и главными директорами не только не было никакого надзора, но даже такого учрежденія, которое бы соглашало ихъ планы и наблюдало за единствомъ направленія. Отъ сената они почти вовсе не зависѣли, а государственный совѣтъ едва существовалъ по имени. Столкновенія различныхъ вѣдомствъ иногда кончилась довольно странно. Въ 1800 году былъ поднятъ вопросъ о внутреннемъ судоходствѣ, которое находилось въ большомъ упадкѣ. По важности дѣла, оно не было поручено одному министру коммерціи и президенту адмиралтействъ-коллегіи. Сочтено было за нужное отдать его на судъ общаго собранія, составленнаго изъ купечества, коммерцъ-коллегіи и адмирала графа Кушелева. Каждая сторона подала особое мнѣніе: коллегія одно, купечество другое, а адмиралъ третье. Вопросы подобнаго рода давно уже не переходили въ сенатъ. Всѣ три мнѣнія были поэтому доложены

самому императору и, среди его многочисленныхъ занятій, всѣ получили утвержденіе. Въ этомъ видѣ указъ былъ напечатанъ и вошелъ въ «Полное собраніе законовъ» *).

Въ такомъ положеніи находилось высшее управленіе въ началѣ нынѣшняго вѣка. Одинъ изъ первыхъ сподвижниковъ императора Александра, справедливо писалъ ему: «можно сказать, къ сожалѣнію, что Россія никогда прямо устроена не была, хотя еще съ царствованія Петра Великаго о семъ весьма помышляемо было» **).

Съ перемѣною правительства эти «помышленія» возобновились; но въ нихъ было мало опредѣленнаго. Личные совѣтники Александра, «тріумвиратъ» и его друзья, не имѣли обдуманной программы. У людей окружавшихъ Екатерину въ послѣдніе годы ея жизни и теперь снова призванныхъ дѣйствовать, былъ взглядъ болѣе установленный, но зато они не шли далѣе частныхъ мѣръ. Направленіе ихъ заключалось всего болѣе въ неодобреніи тѣхъ перемѣнъ, которыя съ такою бытротой происходили въ царствованіе Павла. У нихъ было однако важное преимущество: они ближе знали администрацію

*) Записки Державина, стр. 443. П. С. З. № 19,624.

**) Чтенія въ обществѣ исторіи и древностей россійскихъ, 1859, т. I, V, стр. 91.

и, при ограниченности требованій, планы ихъ созрѣвали быстрѣе. Одинъ изъ такихъ проэктовъ былъ представленъ Александру и утвержденъ имъ черезъ двѣ недѣли по восшествіи. Онъ принадлежалъ Трощинскому, бывшему секретарю Екатерины, и состоялъ въ преобразованіи государственнаго совѣта на новыхъ началахъ. Трощинскій, который не зналъ ничего, кромѣ русской грамоты, придавалъ своей реформѣ большое значеніе; но, разсматривая ее, трудно понять, чѣмъ новый совѣтъ отличался отъ того, который игралъ такую жалкую роль при Екатеринѣ. Перемѣна ограничивалась измѣненіемъ личнаго состава и такимъ устройствомъ канцеляріи, которое должно было выдвинуть самого Трощинскаго. Членами совѣта сдѣланы всѣ министры, главные директоры и начальники отдѣльныхъ вѣдомствъ, вмѣстѣ съ нѣсколькими другими лицами. Въ числѣ послѣднихъ находился самъ Трощинскій, который, сверхъ того, управлялъ канцеляріей. Канцелярія раздѣлалась на четыре экспедиціи, для внѣшнихъ сношеній или политическихъ дѣлъ, для дѣлъ военныхъ, хозяйственныхъ и судебныхъ, каждая подъ начальствомъ статсъ-секретаря, съ небольшимъ числомъ чиновниковъ.

Такая незначительная реформа не могла удовлетворить передовыхъ людей того времени. Они

и нстинктивно чувствовали, что передѣлки въ сферѣ высшей бюрократіи не создадутъ одпѣ прочнаго государственнаго порядка; имъ хотѣлось учрежденій, менѣе подвержѳнныхъ произволу, разсчитанныхъ на поддержаніи закона и обезпеченіи правъ всѣхъ и каждаго. Эта мысль была прямо высказана человѣкомъ, который находился въ близкихъ отношеніяхъ къ «тріумвирату» и пользовался большимъ вліяніемъ на правительство. Въ запискѣ о преобразованіяхъ, поданной Александру графомъ Воронцовымъ (впослѣдствіи государственнымъ канцлеромъ), ожиданія прогрессивной партіи были выражены такимъ образомъ: «Толь пространное государство, говорилось въ ней, не можетъ въ цѣлости остаться, и жители пользоваться спокойствіемъ и личною безопасностью подъ царствованіемъ государя съ большою властью и способами» *). Средства, которыми предполагалось достигнуть цѣли, не представлялись реформаторамъ такъ ясно, и мысль ихъ сначала остановилась на сенатѣ.

Въ ноябрѣ 1801 года, вслѣдствіе одного частнаго дѣла, вызвавшаго разногласія и жалобы на генералъ-прокурора, сенату было велѣно разсмотрѣть законы о собственныхъ правахъ, и подать

*) Чтенія, 1859, т. I, V, стр. 96.

мнѣніе государю. Этотъ указъ возбудилъ жаркія пренія между сенаторами. Старыя притязанія воскресли и нашли опору къ любимой мечтѣ молодого поколѣнія. Раздались жалобы на прежнее время; въ классической цитатѣ знаменитыхъ словъ Тацита: «говорить было опасно, а молчать бѣдственно» дѣлались намеки на недавнее прошедшее; старое учрежденіе Петра хотѣли обратить въ преграду для личнаго произвола. «Не положенія, сдѣланныя Петромъ Великимъ, писалъ графъ Воронцовъ, слѣдовало отмѣнять, а поправить только то, что отъ времени, такъ какъ и всѣ установленія человѣческія, въ упадокъ приходить стало» *). Подъ этимъ предлогомъ, сенату предполагалось предоставить полное распоряженіе бюджетомъ, право смертной казни безъ конфирмаціи государя и т. д. Пренія были шумныя и страстныя, и сенатъ подалъ какое-то мнѣніе, до сихъ поръ еще оставшееся въ тайнѣ. Кажется, однако, все это не повело ни къ какому результату, но среди этихъ преній въ первый разъ было упомянуто о такомъ учрежденіи, которому суждено было не только упрочится, но имѣть важное вліяніе на все будущее Россіи. По странному стеченію обстоятельствъ,

*) Тамъ же, стр. 92.

первое слово о министерствахъ было сказано человѣкомъ, который потомъ смотрѣлъ на нихъ очень неблагосклонно. Притязанія сенаторовъ оскорбляли Державина, твердо хранившаго преданія старины. Но Державинъ принадлежалъ къ числу тѣхъ людей стараго покроя, которые поклонялись Екатеринѣ, совершенно не понимая ни ея генія, ни значенія ея эпохи. Вотъ почему, съ горячностью напоминая государю обѣщаніе его «царствовать по законамъ и сердцу Екатерины» и вызвавшись подать особое мнѣніе о преобразованіи сената, онъ сочинилъ такую «организацію», которую едва ли бы приняла сама Екатерина. Эта «организація» чрезвычайно любопытна, какъ доказательство совершеннаго отсутствія политическаго смысла и полнаго пренебреженія къ недавнимъ опытамъ. Обязанный одному себѣ своимъ полу-образованіемъ, Державинъ не сталъ далеко искать основаній для реформы. Всѣ свои юридическія познанія онъ привыкъ черпать изъ «Учрежденія о губерніяхъ». Вотъ почему онъ началъ съ того, что раздѣлилъ обязанности правленія на четыре власти: законодательную, судную, исполнительную и оберегательную, соединяя ихъ, по его выраженію, «яко въ центрѣ, въ единственной волѣ монарха». Въ чемъ же состояло это соединеніе? Проектъ начинался съ очень практическаго раздѣленія

сената на двѣ части: правительствующую и судную, но это была единственная, практическая сторона его. Все остальное представляло самое странное смѣшеніе. Каждая часть сената подраздѣлялась на три отдѣла. Въ правительствующемъ сенатѣ были слѣдующіе: первый департаментъ, или имперское правленіе, вѣдалъ исполнительныя дѣла, соотвѣтствуя губернскимъ правленіямъ; второй назывался хозяйственнымъ и въ своемъ огромномъ вѣдомствѣ соединялъ дѣла государственнаго казначея, бергъ, мануфактуръ и коммерцъ-коллегій, управленія банковъ и т. д.; третій департаментъ— просвѣщенія и народнаго призрѣнія, имѣлъ въ вѣдѣніи дѣла, которыя по губерніямъ управлялись приказами общественнаго призрѣнія. Эта модификація екатерининскаго проекта увѣнчивалась оригинальнымъ изобрѣтеніемъ. Каждый изъ департаментовъ состоялъ подъ надзоромъ особаго министра; но министры были «опекуны только и надзиратели за успѣшнымъ теченіемъ дѣлъ и понудители оныхъ, имѣющіе власть предлагать только своему департаменту и, по утвержденіи его, входить съ докладомъ къ императорскому величеству, и ничего сами собою вновь постановляющаго не дѣлать, ни наказывать, ни награждать». Сверхъ опекуновъ-министровъ, надъ сенатомъ былъ еще цѣлый, особый департаментъ опекуновъ, состав-

ленный изъ всѣхъ оберъ-прокуроровъ и прокуроровъ, подъ предсѣдательствомъ генералъ-прокурора. Оберъ-прокуроры могли протестовать на министровъ къ генералъ-прокурору, который переносилъ дѣло въ общее собраніе сената, гдѣ департаментское рѣшеніе могло быть отмѣнено «указомъ императорскаго величества» *). Это значило, другими словами, соединить всѣ невыгоды личнаго управленія со всѣми невыгодами коллегіяльнаго: отсутствіе надзора съ медленностью распоряженій. Эта путаница возбудила общее сочувствіе. Державинъ очень гордился своей «организаціей», и не безъ права: она доставила ему александровскую ленту и, что́ еще лучше, одобреніе людей, не раздѣлявшихъ его образа мыслей, въ томъ числѣ графовъ Воронцова и Завадовскаго.

Но ни лента, ни сочувствіе не помогли «организаціи». Вмѣсто ея, 8-го сентября 1802 г., вышелъ указъ о министерствахъ, обдуманный государемъ и его ближайшими совѣтниками въ такой глубокой тайнѣ, что многія важныя лица узнали о немъ только наканунѣ изданія. Этотъ указъ произвелъ сильное впечатлѣнія, по крайней мѣрѣ, въ рядахъ высшей администраціи. Самыя разно-

*) Записки Державина, стр. 441—443.

родныя обвиненія посыпались на нововводителей. Въ новомъ учрежденіи видѣли разомъ и стѣсненіе сената, и опасность министерскаго произвола, и въ тоже время какое-то ограниченіе самодержавія. Это впечатлѣніе вполнѣ объясняется новостью языка и либеральными идеями, которыя открыто высказывались правительствомъ; внутреннее содержаніе новой мѣры оправдывало его гораздо менѣе.

Манифестъ начинался признаніемъ, что до сихъ поръ управленіе имѣло болѣе возможности пресѣкать открывшееся зло, нежели предупреждать его; у правительства не доставало «спасительныхъ средствъ» для открытія нуждъ народа, для утвержденія необходимаго во всемъ порядка и развитія народныхъ силъ. Такими-то «спасительными средствами» должны были отнынѣ сдѣлаться министерства. Ихъ учреждалось восемь: 1) военныхъ сухопутныхъ и 2) морскихъ силъ, 3) иностранныхъ дѣлъ, 4) юстиціи, 5) внутреннихъ дѣлъ, 6) финансовъ, 7) коммерціи и 8) народнаго просвѣщенія. Сверхъ того сохранено особое вѣдомство государственнаго казначея. Для лучшаго наблюденія за администраціей установлены еженедѣльные доклады министровъ императору. Новые указы должны были выходить не иначе, какъ контрасигни-

рованные министрами. Если дѣло идетъ о новой мѣрѣ, то министръ, прежде поднесенія доклада, долженъ предложить его другимъ министрамъ «для надлежащаго соображенія со всѣми государственными частями». Всѣ министры сдѣланы членами совѣта и присутствуютъ въ сенатѣ. «Совѣтъ не иначе приступаетъ къ разсмотрѣнію дѣлъ, какъ въ присутствіи по меньшей мѣрѣ пяти министровъ, въ числѣ которыхъ долженъ находиться и министръ, по части котораго дѣло будетъ трактовано. Дѣла обыкновенныя трактуются въ комитетѣ, составленномъ единственно изъ нихъ; для другихъ же, особенную важность въ себѣ содержащихъ, прочіе члены совѣта будутъ собираться одинъ разъ въ недѣлю». Надзоръ за министрами былъ ввѣренъ сенату. Каждый министръ ежегодно представлялъ ему письменный отчетъ въ своемъ управленіи, «исключая дѣла особенной тайнѣ подлежащія». Здѣсь требовались подробныя указанія объ употребленіи денегъ, отпущенныхъ на содержаніе разныхъ частей управленія, объ успѣхѣ, сдѣланномъ каждою частью, ея положеніи и ожиданіяхъ министерства. Разсмотрѣніе каждаго отчета происходило въ присутствіи министра; сенатъ выслушивалъ его объясненія, сравнивалъ показанія его съ рапортами, которые самъ получалъ въ теченіи года изъ разныхъ мѣстъ, и, наконецъ, имѣлъ право разсматривать утвержденные государемъ доклады министра и высочайшіе указы, изданные на основаніи ихъ. Повѣренный и обсужденный такимъ образомъ отчетъ поступалъ къ государю, вмѣстѣ съ мнѣніемъ сената объ управленіи министра и состояніи ввѣренной ему части.

Все это было ново. До сихъ поръ не существовало никакихъ правилъ для надзора. Генералъ-прокуроръ слѣдилъ за одними злоупотребленіями администраціи; направленія ея мѣръ до него не касались. Теперь предполагалось обсуждать самую пользу здѣланныхъ распоряженій. Но внутреннее устройство министерствъ не имѣло въ себѣ ничего новаго. Оно почти не отличалось отъ «главныхъ дирекцій» и павловскаго министерства коммерціи. Различныя части управленія были, правда, сгруппированы болѣе прежняго, и близкія по своему характеру поставлены въ общую зависимость отъ одного министра. Бергъ и каммеръ-коллегіи, горное правленіе, стоявшія отдѣльно, соединились, въ министерствѣ финансовъ, вмѣстѣ съ банками, лѣснымъ департаментомъ и управленіемъ казенныхъ палатъ. Такое же сліяніе произошло въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ. Сюда вошли: хозяйственная экспедиція, соляная контора, мануфактуръ-коллегія, почты и губернскія правленія,

прежде зависѣвшія отъ одного сената. Но бо́льшее сосредоточеніе дѣлъ не измѣнило порядка управленія. Каждое учрежденіе сохранило, подъ надзоромъ министра, всю свою отдѣльность, а коллегіи остались даже съ прежнимъ способомъ дѣлопроизводства и самостоятельными положеніями. Каждое мѣсто было обязанно посылать своему министру еженедѣльныя меморіи о дѣлахъ и дѣлать особыя представленія о тѣхъ изъ нихъ, которыя были затруднительны, или требовали скораго рѣшенія. Министръ, если находилъ нужнымъ дѣлалъ свои замѣчанія, а на представленія давалъ рѣшительные отвѣты, тѣ и другія въ формѣ предложеній. Подчиненныя мѣста, въ случаѣ несогласія съ замѣчаніями министра на ихъ меморіи, могли представлять ему свои разсужденія; только по вторичному его предложенію они обязаны были къ исполненію. Такимъ образомъ министры въ сущности немногимъ управляли непосредственно. Министерства раздѣлялись на экспедиціи, но эти экспедиціи были только посредниками между ними и самостоятельными мѣстами *).

Неудобства новаго порядка обнаружились немедленно. Державинъ, имѣвшій обыкновеніе на все

*) П. С. З. № 20,406.

просить инструкцій и даже иногда страдавшій за это, потребовалъ ихъ и теперь. На этотъ разъ онъ былъ правъ. Положеніе «юстицъ-министра», какъ поэтъ называлъ свое новое званіе, было въ особенности неопредѣленно. Ему велѣно было руководствоваться законами о должности генералъ-прокурора; но достаточно самаго бѣглаго взгляда на управленіе, чтобы понять всю непримѣнимость ихъ къ министерствамъ. Генералъ-прокуроръ надзиралъ, по указамъ Петра, за всѣмъ управленіемъ и могъ, слѣдовательно, вмѣшиваться во всѣ его части; между тѣмъ теперь онъ самъ получалъ особое вѣдомство и стоялъ не выше другихъ министровъ, а наряду съ ними. Но этотъ частный недостатокъ ничего не значилъ въ сравненіи съ другимъ, гораздо болѣе серьезнымъ. Отвѣтственность, которая съ такой заботливостію всюду проводилась въ манифестѣ, на дѣлѣ оказалась несуществующей. Сенатъ, о которомъ толковали такъ много, изъ котораго хотѣли сдѣлать верховнаго охранителя гражданъ, не только не могъ бдительно смотрѣть за министрами, но даже не умѣлъ повѣрить ни одного отчета? Въ сенатѣ не было ни сенаторовъ, ни дѣлопроизводителей, знающихъ въ подробности государственное управленіе, особенно же спеціяльныя его части; некому было указывать ошибки министровъ, и отчеты превратились въ

пустую формальность. Первая коммиссія, назначенная для повѣрки ихъ сенатомъ, цѣлый годъ не могла кончить своей работы, не смотря на приставленныхъ къ ней оберъ-секретарей *). Уже въ 1803 году мысль о сенатскомъ контролѣ была почти оставлена: сенатъ былъ лишенъ важнаго права дѣлать замѣчанія на указы. Не лучшимъ органомъ надзора явился и государственный совѣтъ, учрежденный такъ недавно и уже успѣвшій склониться къ упадку. Совѣтъ не только не повѣрялъ министерскихъ проектовъ, не приводилъ ихъ въ единство, но мало по малу совершенно пересталъ заниматься административными дѣлами и обратился въ высшую судебную инстанцію для тяжебныхъ дѣлъ. Одинъ комитетъ министровъ продолжалъ дѣйствовать, обремененной всѣми дѣлами, которыя постепенно ускользали изъ другихъ рукъ.

Отношенія министерствъ къ остаткамъ прежняго управленія представляли такую неопредѣленность, которой трудно было долго укрыться. Въ одной позднѣйшей запискѣ, составленной Сперанскимъ, онъ мѣтко характеризуетъ ихъ. «Какое мѣсто, говоритъ онъ, въ порядкѣ государственныхъ установленій должны были занять министерства? Съ

*) Записки Державина, стр. 456, 467.

одной стороны, они равнялись сенату, ибо независимо отъ него управляли и получали высочайшія разрѣшенія. Съ другой, они были подчинены сенату и по отчетамъ, и потому, что стояли на той же чредѣ, гдѣ были прежнія коллегіи, и потому что сенатъ, яко учрежденіе правительствующее, оставленъ былъ въ своей силѣ. Если же они были равны сенату, то они, или первый департаментъ сената, были излишни, ибо и въ нихъ, и въ семъ департаментѣ дѣла были однородныя. Если они были подчинены сенату, то отъ него, или чрезъ него должны были получать окончательныя разрѣшенія» *). Въ самомъ дѣлѣ, ничего не могло быть страннѣе отношеній этихъ двухъ первыхъ государственныхъ учрежденій: сенатъ, наблюдавшій за министрами, не могъ, по прежнимъ законамъ, разрѣшить расхода свыше десяти тысячъ рублей, между тѣмъ, какъ подчиненные ему министры располагали несмѣтными суммами.

Естественно, что ранѣе всего вниманіе правительства обратилось на самый очевидный недоста-

*) Архивъ, 1859 г. книга 3, стран. 43.

токъ, на сохраненіе коллегій. Въ 1803 году министръ внутреннихъ дѣлъ представилъ государю подробный докладъ, въ которомъ мѣстами мы узнаемъ уже изящное перо Сперанскаго. Объяснивъ историческое значеніе коллегій, ихъ зависимость отъ министра и неудобство ихъ «многотрудныхъ обрядовъ», онъ дѣлаетъ общій выводъ: «Сверхъ того, что обрядъ коллегій съ настоящимъ положеніемъ ихъ несообразенъ, онъ представляетъ въ самомъ себѣ слѣдующія неудобства: a) медленность въ дѣлахъ управленія, толико нестерпимая, составляетъ, такъ сказать, существо колежскаго обряда; b) недостатокъ раздѣленія работы и постепеннаго ея совершенія; c) множество формъ совершенно излишнихъ и образъ письмоводства весьма затруднительный; d) недостатокъ отвѣтственности».

— «Неудобства сіи умножаются, когда составъ коллегіи разсматривается въ отношеніи его къ министерству. — Министръ, дѣйствуя въ коллегіи какъ главный директоръ, не можетъ иначе управлять ею, какъ только внѣшнимъ образомъ, то есть: онъ долженъ получать отъ нея меморіи о дѣлахъ текущихъ, разсматривать ея представленія,

дѣлать на нихъ предложенія, составлять доклады, предписывать по нимъ исполненіе: — сколько излишней и ничего въ себѣ существеннаго не заключающей переписки! Онъ долженъ имѣть для каждой коллегіи свою канцелярію и свой архивъ, и все сіе только для того, чтобъ сказать ей свою резолюцію или объявить указъ! Сіе вводитъ министра въ безполезныя подробности, развлекаетъ вниманіе, отнимаетъ время и средства обозрѣвать ихъ въ совокупности».

Затѣмъ въ докладѣ обозначались условія правильной администраціи. Всѣ эти соображенія завершались гласнымъ признаніемъ того начала, которое уже давно косвенно проглядывало въ мѣрахъ XVIII вѣка. Для того, чтобъ «единствомъ управленія доставить болѣе удобности», непремѣннымъ условіемъ выставлялось бюрократическое устройство. Эта мысль высказана ясно. «Никакъ не должно, говорится въ докладѣ, употреблять къ такому дѣлу два лица, которое можетъ кончить одно съ равнымъ успѣхомъ; ибо всякое дѣйствіе излишнее есть по тому самому дѣйствіе

вредное» *). Въ этомъ смыслѣ было немедленно преобразовано министерство внутреннихъ дѣлъ, коллегіяльныя формы исчезли въ немъ совершенно; и всѣ самостоятельныя части слились съ департаментомъ, подъ названіемъ экспедицій. На такомъ же основаніи черезъ два года были сдѣланы частныя перемѣны въ устройствѣ морскаго вѣдомства. Другія, менѣе важныя измѣненія по немногу начались почти во всѣхъ министерствахъ.

Такъ постепенно, неотразимой силой обстоятельствъ, либеральныя стремленія нововводителей привели къ полному господству бюрократическаго порядка. Этому порядку не доставало самыхъ существенныхъ условій правильнаго управленія: согласнаго дѣйствія частей какой нибудь отвѣтственности лицъ, которымъ ввѣрялась судьба государства. Сперанскій понималъ это ясно. Когда онъ сталъ у кормила правленія, ему предстояла трудная задача довершить великое дѣло Екатерины организаціей высшаго управленія, до котораго государственная мысль ея не успѣла коснуться.

---

*) П. С. З. № 20,852

Сперанскій.

III

Государственная жизнь народовъ, не смотря на разнообразіе внѣшнихъ формъ, управляется, въ своемъ развитіи, опредѣленными началами. Эти начала являются въ ней не случайно; они вытекаютъ изъ законовъ самаго общества. Только для поверхностнаго наблюдателя смѣна политическихъ формъ представляется дѣломъ произвола; болѣе внимательному взору открывается ихъ внутренняя связь, основанная на постепенности развитія. Народъ неразвитый, съ простыми, небольшими потребностями, не имѣетъ нужды въ сложной общественной власти. Управленіе, судъ, законодательство могутъ у него безпрепятственно соединяться въ рукахъ одного лица или народной толпы. Не требуя особаго приготовленія, они, если не слѣдуютъ неуклонно обычаю, то предоставляются личному таланту. Но когда общество развивается, первоначальная простота государственныхъ учрежденій изчезаетъ сама собою. Отношенія усложняются, и

съ ними умножаются и органы власти. Раздѣленіе труда, основный законъ экономической дѣятельности, прилагается и къ государственной. Затѣмъ появляется другая потребность—въ спеціяльномъ знакомствѣ съ усложнившимися сторонами общественнаго порядка. Управленіе перестаетъ быть дѣломъ преданія или таланта; оно спеціализируется; для его представителей настаетъ необходимость въ особой подготовкѣ,—путемъ опыта или науки. Такимъ образомъ устанавливаются границы между тремя главными сторонами общественной жизни, сообразно которымъ въ самой государственной власти различаются три вида: власть законодательная, судебная и исполнительная. Во всякомъ развитомъ государствѣ, съ какою бы то ни было формою правленія, принципъ раздѣленія властей всегда признается болѣе или менѣе. Верховная власть, принадлежащая одному или многимъ лицамъ, дробится въ самомъ проявленіи, и для каждаго рода дѣятельности нуждается въ особыхъ органахъ; только подъ этимъ условіемъ она можетъ дѣйствовать успѣшно и правильно. Гдѣ одно и тоже учрежденіе даетъ законы и исполняетъ ихъ, тамъ законодательство большею частію шатко и непостоянно, не существуетъ различія между закономъ, которымъ охраняются самыя дорогія права гражданъ, и полицейскою мѣрой, измѣнчивой по своей сущности.

Гдѣ судебная власть не отличается отъ административной, тамъ господствуетъ произволъ въ сферѣ частныхъ интересовъ, нѣтъ гарантій для правосудія, и права отдѣльныхъ лицъ изчезаютъ передъ волей государства и его органовъ. Соединеніе властей—первый шагъ къ деспотизму, раздѣленіе ихъ—первое условіе свободы.

Но, чтобы стать вѣрнымъ залогомъ общаго блага, раздѣленіе властей не должно оставаться внѣшнимъ. Если для каждой изъ нихъ есть даже особые органы, но всѣ они дѣйствуютъ одинаково, то отъ раздѣленія ихъ будетъ не много пользы; иногда даже польза совершенно изчезнетъ передъ невыгодой сложнаго управленія, которое дорого обходится обществу. Примѣры такой неудачной организаціи мы видимъ въ исторіи многихъ государствъ. Стоитъ только вспомнить, какъ долго не удавались у насъ попытки отдѣлить судъ отъ управленія. Русское общество XVIII вѣка не даромъ жаловалось на множество «управителей». Въ самомъ дѣлѣ, какую пользу могли принести отдѣльные судьи, если судиться у нихъ было все равно, что у какого-нибудь воеводы? Итакъ для хорошо устроенной власти законъ долженъ указать не одни ея предѣлы, но и особенный, ей свойственный способъ дѣйствія. Судья, напримѣръ, не долженъ быть всемогущъ, какъ законодатель, и долженъ дѣй-

ствовать иначе, чѣмъ администраторъ. Отсюда необходимость особеннаго внутренняго устройства для каждаго вида власти. Составъ государственныхъ учрежденій долженъ облегчать имъ возложенную на нихъ дѣятельность и служить ручательствомъ, что они не будутъ уклоняться отъ своего призванія.

Общія начала этой организаціи естественно вытекаютъ изъ характера той дѣятельности, къ которой призваны различныя учрежденія. Для каждаго изъ нихъ существуютъ условія, облегчающія или затрудняющія ихъ задачу. Опредѣлить ихъ въ главныхъ чертахъ не трудно. Такъ законодательная дѣятельность, призванная направлять всю политическую жизнь народа, прежде всего требуетъ возможно полнаго разсмотрѣнія каждаго вопроса. Она затрогиваетъ множество разнородныхъ интересовъ, ошибки ея открыть не всегда легко, а поправить всегда трудно. Законъ только тогда хорошъ и безпристрастенъ, когда обдуманъ зрѣло, обсужденъ съ разныхъ точекъ зрѣнія и соображенъ съ другими законами. Такая обширная задача не подъ силу одному лицу, даже и геніяльному. Великій человѣкъ можетъ лучше всѣхъ сознавать цѣли, но средства достиженія ему необходимо обсудить со многими. Поэтому, въ той или другой формѣ, совѣщаніе есть

первое условіе законодательной дѣятельности. Мы находимъ его дѣйствительно у всѣхъ народовъ, на самой зарѣ ихъ политической жизни, и только у племенъ, обреченныхъ деспотизмомъ на вѣчную неразвитость, законъ можетъ быть дѣломъ одной личной иниціятивы. Точно также, хотя по другимъ причинамъ, единоличная власть вредна и въ сферѣ судебной дѣятельности. Назначеніе суда—ограждать частные интересы гражданъ, его основаніе—справедливость. Судебный приговоръ подводитъ подъ общую мѣрку закона частный случай, во всемъ разнообразномъ его проявленіи. Чтобъ быть справедливымъ, приговоръ долженъ уловить всѣ особенныя черты этого случая и понять отношеніе ихъ къ закону. Для этого необходимо внимательное разсмотрѣніе всѣхъ подробностей, необходима повѣрка. Сверхъ того судъ долженъ происходить безпристрастно, внѣ постороннихъ вліяній, какъ бы источникъ ихъ ни былъ, самъ по себѣ, чистъ и благороденъ. Судья не долженъ ни слѣпо подчиняться высшей власти, ни отражать въ себѣ страстныхъ увлеченій общества. На этихъ-то требованіяхъ основывается судъ въ тѣхъ счастливыхъ странахъ, гдѣ онъ почитается лучшею защитою гражданъ. Онъ не ввѣряется безраздѣльно единичнымъ лицамъ, справедливость его ограждается гласностью, судомъ присяжныхъ, кол-

легіяльнымъ составомъ трибуналовъ; а независимость—великимъ началомъ безсмѣнности судей, которые могутъ быть удалены только за преступленіе. Таковы общія основанія, на которыхъ держатся власти законодательная и судебная. Какъ бы ни было различно ихъ приложеніе, опытъ доказалъ, что они не могутъ быть нарушены безъ положительнаго вреда. Нечего говорить о послѣдствіяхъ законодательнаго произвола. Турція, которая долго не знала другаго источника закона, кромѣ воли султана, и другаго способа обсужденія, кромѣ личныхъ соображеній, пришла наконецъ къ печальной необходимости дѣлить законодательную власть съ иностранными державами. Точно также и основы судебной власти не извращаются безнаказанно. Всякая мѣра, которая ставитъ судей въ зависимость отъ чего бы то ни было, кромѣ закона, искажаетъ ихъ характеръ. Такъ выборное начало, создающее однако лучшій родъ зависимости — отъ общественнаго мнѣнія, здѣсь не всегда приложимо. Когда, въ наше время, въ нѣкоторыхъ штатахъ сѣверной Америки безсмѣнные судьи были замѣнены выборными и срочными, то судъ сдѣлался игрушкой уличныхъ страстей, и самая жизнь гражданъ стала подвергаться опасности. Народное происхожденіе суда обратилось во вредъ для самаго народа.

Исполнительная или административная власть стоитъ между законодательной и судебной. Не имѣя общаго направленія первой, она не вполнѣ раздѣляетъ и обособляющій характеръ послѣдней. Не издавая законовъ, она однако не ограничивается одними примѣненіемъ ихъ. На ней сверхъ того лежитъ нерѣдко обязанность изыскать средства исполненія: отсюда право издавать предписанія или регламенты, въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ. Отъ суда она отличается уже тѣмъ, что не караетъ зло, но предупреждаетъ или пресѣкаетъ его. Судъ всегда имѣетъ дѣло съ лицемъ; администрація относится къ лицамъ, какъ къ частямъ цѣлаго, какъ къ членамъ общества. Судъ отправляется отъ одной идеи правды; для него нѣтъ другихъ соображеній. Отъ администраціи требуется, чтобъ, не нарушая права, она имѣла въ виду и пользу. Частный интересъ стоитъ для нея на второмъ планѣ, въ строгомъ подчиненіи общему.

Этими цѣлями администраціи объясняются ея особенныя условія. Она не можетъ быть связана ,въ каждомъ своемъ дѣйствіи, ни стѣснительными формами суда, ни даже слишкомъ частымъ совѣщаніемъ ея собственныхъ представителей. Быстрота дѣйствій, возможность рѣшаться въ минуту—первая необходимость для власти, которая можетъ находиться, лицемъ къ лицу, съ общественнымъ вредомъ, спо-

собнымъ распространяться быстро и безвозвратно. Поэтому коллегіяльныя формы, медленныя и осторожныя, съ трудомъ прилагаются къ управленію. Кто́ не знаетъ комическихъ разсказовъ о томъ, какъ австрійскіе генералы прошлаго вѣка проигрывали сраженія, вслѣдствіе безпрестаннаго вмѣшательства военныхъ совѣтовъ? Точно также единоличная власть нерѣдко нужна и для администратора. Хорошо исполнить можно только собственное предначертаніе. Екатерина II держалась правила въ точности слѣдовать тому мнѣнію, которое принимала, и даже записывать всѣ его подробности, сознаваясь, что «только проводя такимъ образомъ чужую мысль, она могла надѣяться на успѣхъ» *). Но единоличный составъ административной власти нуженъ не для одного этого. Есть еще другая причина, не менѣе важная: за мѣру, которая принята многими, въ сущности не отвѣчаетъ никто. Не только юридическая, но даже нравственная отвѣтственность слабѣетъ, когда всякій можетъ сослаться на неполное проведеніе его плана, на искаженіе его мысли. Только за дѣйствіе, совершенное лицомъ, лицо отвѣчаетъ вполнѣ. Вотъ почему въ администраціи совѣщательный способъ возможенъ только тогда, когда нужно обсудить новую мѣру. Исполнительная роль можетъ принадлежать только лицамъ, въ интересахъ и самой мѣры, и цѣлаго общества.

*) «*Русскій Вѣстникъ*» 1861 г., октябрь, статья г. Соловьева: «Разсказы изъ русской исторіи XVIII вѣка. 1767 годъ», стр. 308.

Нельзя однако не сознаться, что просторъ, необходимый для администраціи, соединенъ съ большою опасностью. Изъ всѣхъ видовъ государственной власти нѣтъ ни одной, болѣе наклонной къ произволу. Произволъ возможенъ здѣсь вслѣдствіе не однихъ злоупотребленій. Лучшая власть способна переступать свои предѣлы, когда, по сущности ея, они не могутъ быть обозначены довольно точно. Администрація не всегда можетъ входить въ подробности каждаго отдѣльнаго случая, а строгая справедливость основывается именно на соображеніи такихъ подробностей. Вотъ почему административныя мѣры легко оскорбляютъ частные интересы уже по самой своей общности. Но если общественное благо и строится иногда на частной жертвѣ, то это начало, безусловное въ исключительныхъ случаяхъ, не должно быть правиломъ ежедневной жизни. Изъ-за идеи пользы администрація можетъ нарушить право, а этого не терпитъ благоустроенное государство. Наконецъ, самая привычка дѣйствовать въ интересахъ общества, а не частныхъ лицъ, даетъ администра-

ціи наклонность вторгаться въ сферу частныхъ интересовъ, подчинять ихъ своимъ цѣлямъ и, изъ самаго стремленія къ общему благу, мѣшать свободному развитію тѣхъ элементовъ, изъ которыхъ оно слагается. Духъ регламентаціи до того присущъ всякой административной власти, что онъ замѣтенъ даже въ управленіи тѣхъ странъ, гдѣ законъ заключилъ ее въ тѣсныя границы. Въ самой Англіи, не смотря на вѣковыя основы самоуправленія, попытки регламентировать встрѣчались въ XVIII вѣкѣ. Даже парламентъ, когда онъ пробовалъ распоряжаться административно, не совсѣмъ свободенъ отъ этого упрека. Между тѣмъ ничего не можетъ быть вреднѣе постояннаго вмѣшательства въ частную дѣятельность, которое, убивая въ ней всякую самостоятельность, дѣлаетъ цѣлое общество неспособнымъ къ свободѣ.

Итакъ для административной власти контроль необходимъ, какъ независимость для судебной. Если въ судѣ первое условіе — неприкосновенность приговора, полная свобода убѣжденія судьи, то управленіе, напротивъ, подчиняется принципу строгой отвѣтственности. Какъ же согласить это съ потребностью единоличной власти, быстрой и послѣдовательной? Очевидно, что личный элементъ не можетъ не только быть изгнанъ отсюда, но даже и занять второстепенное мѣсто. Безъ личной инициативы хорошее управленіе также невозможно, какъ успѣхъ промышленнаго предпріятія. Остается слѣдовательно организовать контроль такимъ образомъ, чтобъ онъ не могъ стѣснять свободы и отвѣтственности лицъ, то есть поставить его не сверху администраціи, а подлѣ нея. На контролирующія учрежденія можетъ быть возложено не одно разсмотрѣніе отчетовъ, не одна повѣрка заднимъ числомъ того, что сдѣлано; но также и разборъ тѣхъ жалобъ, которыя вызываютъ дѣйствія администраціи, и которыя требуютъ скораго рѣшенія. Они же могутъ наблюдать за порядкомъ и ходомъ управленія, препятствуя столкновенію различныхъ мѣстъ и водворяя между ними правильныя отношенія. Этимъ назначеніемъ указывается и естественное устройство подобныхъ учрежденій. Призванныя взвѣшивать различныя распоряженія власти, или разрѣшать спорные случаи, они, по сущности своей, суть мѣста совѣщательныя. Коллегіяльный составъ, какъ и въ судѣ, обезпечиваетъ здѣсь осторожность и справедливость рѣшенія.

Въ наше время эти начала правильной администраціи перешли уже въ науку и давно доказаны опытомъ. Необходимость административнаго контроля признается даже тамъ, гдѣ существуетъ контроль политическій. Надзоръ законодательной власти не можетъ услѣдить за управленіемъ во всѣхъ

подробностяхъ и неизбѣжно устремленъ болѣе на характеръ мѣры, нежели на ея практическое удобство. Отъ того контролирующія учрежденія давно уже существуютъ во всѣхъ государствахъ, которыя могутъ похвалиться хорошимъ управленіемъ. Точно также бюрократическое устройство давно вытѣснило вездѣ коллегіяльное управленіе. Наука обобщила опыты политической жизни, и взгляды, которые прежде принадлежали немногимъ государственнымъ людямъ, составляютъ теперь истины, почти перешедшія въ общее сознаніе.

Но не такъ было въ эпоху Сперанскаго. Правильной администраціи не было не только въ Россіи, но и въ цѣлой Европѣ, за исключеніемъ одной Франціи. Понять и взвѣсить ея условія, согласить ихъ съ особенными потребностями страны и съ застарѣвшими привычками было трудною задачею. Посмотримъ, какъ понималъ ее Сперанскій, и въ чемъ состоялъ предположенный имъ планъ.

Передъ Сперанскимъ лежалъ двоякій путь. Онъ могъ измѣнить всѣ основанія прежняго порядка, и также могъ воспользоваться для новой администраціи прежними элементами. Какъ истинный государственный человѣкъ, онъ предпочелъ послѣдній способъ. Учрежденія, которыя онъ рѣшился преобразовать и сдѣлать главными органами управленія, были: государственный совѣтъ, министерства и сенатъ.

Въ основаніе центральныхъ учрежденій было положено начало раздѣленія власти на законодательную, судебную и исполнительную. Это дѣленіе, до тѣхъ поръ существовавшее только въ губерніяхъ, въ первый разъ внесено было въ высшее управленіе. Реформа началась съ государственнаго совѣта, который предположено «расширить и дать ему публичныя формы». До сихъ поръ въ Россіи не было постояннаго органа законодательства. Новыя мѣры вносились или не вносились въ совѣтъ, по усмотрѣнію правительства, и самые важные законы двухъ предыдущихъ царствованій изданы безъ его содѣйствія. Съ 1810 года онъ получаетъ постоянное участіе въ законодательной дѣятельности «державной власти» и вмѣстѣ съ этимъ «образованіе свойственное публичнымъ установленіямъ». Предсѣдательство въ совѣтѣ принадлежитъ императору, министры—непремѣнные его члены. Для болѣе правильнаго обсужденія новыхъ мѣръ, совѣтъ раздѣленъ на четыре департамента, которые предварительно разсматриваютъ вопросы и подготовляютъ ихъ для рѣшенія общаго собранія. Это родъ постоянныхъ коммиссій, составленныхъ изъ спеціялистовъ. Сюда стекаются дѣла изъ министерствъ и отдѣльныхъ вѣдомствъ,

какъ скоро, по сущности своей, они требуютъ новаго закона или новой мѣры. Такъ въ департаментъ законовъ поступаютъ всѣ законодательные проекты, составленные коммиссіей; въ департаментѣ военныхъ дѣлъ сосредоточивается все, что относится къ двумъ военнымъ министерствамъ; въ департаментѣ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ—вопросы юстиціи, духовнаго управленія и полиціи; только вѣдомство четвертаго департамента, государственной экономіи, опредѣлено слишкомъ обширно и не совсѣмъ правильно: сюда отнесены дѣла министерствъ народнаго просвѣщенія, коммерціи, финансовъ и государственнаго казначейства. Окончательному рѣшенію департаментовъ представлены только такіе вопросы, которые не требуютъ новой мѣры и нуждаются въ одномъ поясненіи закона. Какую обширную власть предполагалось дать государственному совѣту, видно изъ простаго перечисленія дѣлъ его вѣдомства. Сюда отнесены: 1) «всѣ предметы, требующіе новаго закона, устава или учрежденія; 2) предметы внутренняго управленія, требующіе отмѣны, ограниченія или дополненія прежнихъ положеній; 3) дѣла, требующія въ законахъ, уставахъ и учрежденіяхъ изъясненія истиннаго ихъ смысла; 4) мѣры и распоряженія общія, пріемлемыя къ успѣшнѣйшему исполненію существующихъ законовъ, уставовъ и учрежденій;

5) общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя; 6) объявленіе войны, заключеніе мира и другія важныя внѣшнія мѣры....; 7) ежегодныя смѣты общихъ государственныхъ приходовъ и расходовъ... и чрезвычайныя финансовыя мѣры; 8) всѣ дѣла, по которымъ отсуждается какая либо часть государственныхъ доходовъ или имуществъ въ частное владѣніе; 9) дѣла о вознагражденіи частныхъ людей за имущества, на государственныя нужды взимаемыя; 10) отчеты всѣхъ министерствъ въ управленіи принадлежащихъ къ нимъ частей». Въ обезпеченіе, что отнынѣ законодательство освободится отъ всякаго произвола, «образованіе государственнаго совѣта» повторяетъ нѣсколько разъ, что проекты уложеній, гражданскаго и уголовнаго, будутъ утверждены не иначе, какъ съ его одобренія. Канцелярія департаментовъ управлялась статсъ-секретарями, которые подчинены государственному секретарю, завѣдывавшему дѣлами общаго собранія. Званіе послѣдняго, какъ извѣстно, было тотчасъ возложено на самого Сперанскаго.

Такова была организація высшаго государственнаго учрежденія. Оно соединяло власть законодательную съ надзоромъ за органами исполнительной власти. Въ этомъ обширномъ, точно опредѣленномъ кругѣ дѣйствій нельзя не признать та-

кого успѣха, какого Россія не дѣлала съ самого «Учрежденія о губерніяхъ». До сихъ поръ законы, не только по внѣшней формѣ, но иногда и по содержанію, представлялись единичнымъ актомъ царствующаго лица. Теперь, признавая одинъ, правильный органъ законодательства, государственная власть давала себѣ постоянное легальное выраженіе. Это значитъ, что государственный элементъ выдвигался на счетъ личнаго. Какое высокое значеніе Сперанскій придавалъ своему плану, высказано имъ съ благородной откровенностью самому государю, въ общемъ отчетѣ за 1810 годъ. «Совѣтъ учрежденъ,—писалъ онъ,—ѣтобы власти законодательной, дотолѣ разсѣянной и разнообразной, дать первый видъ, первое очертаніе правильности, постоянства, твердости и единообразія.... Однимъ симъ учрежденіемъ сдѣланъ уже безмѣрный шагъ отъ самовластія къ истиннымъ формамъ монархическимъ. Два года тому назадъ умы самые смѣлые едва представляли возможнымъ, чтобы россійскій имераторъ могъ съ приличіемъ сказать въ своемъ указѣ: «внявъ мнѣнію совѣта»; два года тому назадъ сіе показалось бы оскорбленіемъ величества...» *) Этотъ великій шагъ въ народной жизни, этотъ переходъ отъ самовластія

*) Жизнь графа Сперанскаго, т. I, стр. 120.

къ истинной монархіи совершенъ, по мнѣнію Сперанскаго, потому что учрежденіемъ совѣта правительство даетъ обществу гарантіи въ своемъ направленіи. «Положеніе нашихъ финансовъ,—говоритъ онъ въ одной изъ докладныхъ записокъ,—требуетъ непремѣнно новыхъ и весьма нарочитыхъ налоговъ: безъ него пикакъ и ни къ чему приступить невозможно. Налоги тягостны бываютъ особенно потому, что кажутся произвольными. Нельзя каждому съ очевидностію и подробностію доказать ихъ необходимость. Слѣдовательно очевидность сію должно замѣнить убѣжденіемъ въ томъ, что не дѣйствіемъ произвола, но точно необходимостію, признанною и представленною отъ совѣта, налагаются налоги. Такимъ образомъ власть державная сохранитъ къ себѣ всю цѣлость народной любви, нужной ей для счастія самаго народа». *) Итакъ цѣлью правительственной системы, которая открывалась первою реформой Сперанскаго, ставилось довѣріе общества,—довѣріе не къ лицу, а къ прочности государственныхъ учрежденій, охраняющихъ права гражданъ и цѣлость народныхъ интересовъ.

За государственнымъ совѣтомъ слѣдовало «новое раздѣленіе дѣлъ въ порядкѣ исполнительномъ».

*) Жизнь графа Сперанскаго, т. 1, стр. 113.

Оно совершено двумя актами: манифестомъ 25 іюля 1810 года, гдѣ обозначены только число и характеръ вѣдомствъ, и общимъ учрежденіемъ министерствъ, изданнымъ почти черезъ годъ, 25-го іюня 1811 года. Въ запискѣ, которую Сперанскій подалъ государю по поводу этой мѣры, выставлялись несовершенства министерствъ 1802 года. Они заключались, по словамъ ея: 1) въ недостаткѣ отвѣтственности, которая «не должна состоять только на словахъ, но быть вмѣстѣ и существенною»; 2) въ недостаткѣ точности въ раздѣленіи дѣлъ, основанномъ на случайномъ соединеніи прежнихъ вѣдомствъ, а не на естественныхъ отрасляхъ государственнаго управленія; 3) въ недостаткѣ учрежденій. Этимъ названіемъ Сперанскій обозначалъ самую слабую сторону прежней системы—отсутствіе твердой, внутренней организаціи министерствъ: «ни внутри министерствъ,—говорилъ онъ,—ни въ частяхъ, отъ нихъ зависящихъ, не сдѣлано никакого правильнаго образованія. Отсюда произошло, что дѣла, не бывъ раздѣлены на свои степени, всѣ по прежнему стекаются въ однѣ руки и естественно производятъ пустое многодѣліе и безпорядокъ. Время главнаго начальника безпрестанно пожирается тѣмъ, что долженъ бы дѣлать одинъ изъ его подчиненныхъ; развлеченное на множество текущихъ дѣлъ, вниманіе не можетъ обозрѣть ихъ въ цѣлости и, вмѣсто того, чтобы остановиться на главныхъ и существенныхъ усмотрѣніяхъ, безпрестанно разсѣвается въ мелкомъ надзорѣ исполненія» *).

Перемѣны, произведенныя Сперанскимъ, состояли: 1) въ болѣе правильномъ раздѣленіи вѣдомствъ, 2) въ однообразномъ и болѣе удобномъ внутреннемъ ихъ устройствѣ и въ 3) опредѣленіе какъ отвѣтственности министровъ, такъ и отношенія ихъ въ второстепеннымъ учрежденіямъ и лицамъ.

Отрасли исполнительной власти раздѣлены на слѣдующія категоріи: 1) внѣшнія сношенія (министерства иностранныхъ дѣлъ), 2) устройство внѣшней безопасности (министерство военное и морское), 3) государственная экономія (министерства финансовъ, государственное казначейство, ревизія государственныхъ счетовъ, министерства внутреннихъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, главное управленіе путей сообщенія); 4) устройство суда (министерство юстиціи); 5) устройство внутренней безопасности (министерство полиціи). Нечего говорить, что и это новое раздѣленіе было недостаточно: если прежнее ограничивалось простымъ сгруппированіемъ вѣдомствъ, уже существовавшихъ, то новое отзывалось стремленіемъ раціонально

*) Тамъ же, стр. 122—123.

распредѣлить управленіе и обращало слишкомъ мало вниманія на практическое удобство. Вотъ почему, уничтожая министерство коммерціи, не смотря на обширность его и важность, оно вводитъ отдѣльное вѣдомство, въ которомъ вовсе не было практической нужды, — министерство полиціи. Финансовый контроль оставленъ въ рукахъ одного лица, между тѣмъ, какъ, для правильности счетовъ, его гораздо лучше было поручить коллегіяльному мѣсту. Распредѣленіе дѣлъ между министерствами тоже не всегда было удачно; потомъ оно подверглось многимъ перемѣнамъ, и нѣкоторыя дѣла начали странствовать изъ одного вѣдомства въ другое вскорѣ послѣ изданія «Учрежденія». Но за нимъ все таки остается честь первой попытки основать управленіе на разумныхъ началахъ, и послѣ смѣшенія, какое представляли министерству 1802 года, оно было настоящимъ успѣхомъ. Еще удачнѣе было внутреннее устройство министерствъ. Вмѣсто прежняго, неловкаго смѣшенія коллегіяльныхъ и бюрократическихъ формъ, Сперанскій съумѣлъ правильно разграничить ихъ и связать въ одно стройное управленіе. Исполнительная роль была возложена на канцелярію министра и департаменты, съ чисто бюрократическимъ устройствомъ. Канцелярія завѣдываетъ тѣми дѣлами, которыя касаются не

отдѣльныхъ частей, но всего министерства, и сверхъ того распредѣляетъ дѣла по департаментамъ. Департаменты завѣдываютъ, каждый, особой отраслью дѣлъ, и состоятъ изъ отдѣленій. Назначеніе отдѣленій — подготовлять дѣла, поступающія на рѣшеніе директора или министра. Для того, чтобы министръ не былъ обремененъ мелкими подробностями управленія, опредѣлено въ точности, какія дѣла могутъ быть рѣшены въ департаментѣ, и какія непремѣнно восходятъ къ министру.

Совѣщательный элементъ представленъ двумя учрежденіями: общимъ присутствіемъ отдѣленій — для департамента, и совѣтомъ министра — для цѣлаго министерства. Сюда поступаютъ всѣ важнѣйшія дѣла, и для того, чтобъ обсужденіе ихъ было зрѣлѣе, и въ общемъ присутствіи и въ совѣтѣ, собираются не одни чиновники. Вмѣстѣ съ ними сюда приглашаются спеціялисты, фабриканты, заводчики, купцы и т. д. Дѣла особенной важности не могутъ быть рѣшены безъ предварительнаго разсмотрѣнія совѣта, хотя министръ, который одинъ отвѣчаетъ за всякую мѣру, и не связанъ его мнѣніемъ.

Направленіе, которое Сперанскій желалъ дать высшимъ центральнымъ учрежденіямъ, особенно ярко выразилось въ общемъ наказѣ министерствамъ. Первою заботой его было опредѣлить

законныя границы центральнаго управленія. «Существо власти, ввѣряемой министрамъ, — говоритъ наказъ, — принадлежитъ единственно къ порядку исполнительному; никакой законъ, никакое новое учрежденіе, или отмѣна прежняго, не могутъ быть установлены властію министра». Въ другомъ мѣстѣ характеръ этой власти опредѣляется еще ближе словами: «надзоръ за дѣйствіями всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, «понужденіе ихъ къ исполненію законовъ и учрежденій». Чрезвычайныя мѣры, необходимыя въ исключительныхъ обстоятельствахъ, разрѣшаются министру подъ условіемъ подробнаго отчета въ сдѣланныхъ распоряженіяхъ.

Отношеніе министерствъ къ частной дѣятельности опредѣлено въ слѣдующей замѣчательной статьѣ: «Въ обширномъ кругѣ дѣлъ, въ разнообразной связи разныхъ нуждъ и пользъ нельзя не встрѣтить въ исполненіи разныхъ затрудненій и неудобствъ; но не всѣ неудобства могутъ быть принимаемы поводомъ къ новымъ постановленіямъ. Министръ долженъ испытать прежде всѣ способы исправленія, не выходя изъ порядка существующаго, и потомъ, измѣривъ и сравнивъ неудобства, кои и отъ новаго закона по самой новости его произойдти могутъ, приступать къ его предложенію. Во всѣхъ министерствахъ, особливо же въ

тѣхъ, коихъ предметомъ есть государственное хозяйство и общая промышленность, должно наблюдать, чтобъ мѣрами излишняго надзора и многосложностію правилъ не стѣснить частной предпріимчивости. Истинные способы сего управленія должны состоять болѣе въ отвращеніи препятствій, нежели въ точномъ и понудительномъ предписаніи путей, коими должна шествовать промышленность. Здѣсь скорѣе найдти и указать ихъ можетъ частная польза, нежели законъ» (ст. 225). Не менѣе ясно Сперанскій понималъ отношеніе центральной власти къ подчиненнымъ учрежденіямъ. Законы Петра о правѣ коллегій заявлять свое мнѣніе сенату не только приложены къ министерствамъ, но распространены и усилены. Всякое подчиненное мѣсто, которое усмотритъ въ распоряженіяхъ министра противорѣчіе съ закономъ, имѣетъ право остановиться въ исполненіи и сдѣлать представленіе министру; если оно не будетъ уважено, то подчиненное мѣсто можетъ обратиться къ сенату, который окончательно рѣшаетъ всѣ подобные вопросы (ст. 259 и 260). Даже относительно законныхъ распоряженій министра, второстепенныя мѣста не связаны безусловнымъ исполненіемъ: они могутъ дѣлать представленія о неудобствѣ новой мѣры (ст. 261). Вмѣшательство въ судебную власть запрещается министрамъ (ст. 238).

Самую слабую часть новаго устройства составляютъ тѣ мѣры, которыми Сперанскій думалъ придать единство высшему управленію, и законы объ отвѣтственности министровъ. «Общее учрежденіе министерствъ» ничего не говоритъ о комитетѣ министровъ и, по словамъ самого Сперанскаго, онъ былъ, по новому образованію, вовсе назначенъ къ уничтоженію» *). Высшее управленіе предполагалось связать посредствомъ того учрежденія, къ которому уже не разъ обращались составители проектовъ въ царствованіе Александра. Правительствующій сенатъ объявленъ снова средоточіемъ исполнительныхъ дѣлъ. Сюда поступаютъ всѣ доклады министровъ какъ по общимъ исполнительнымъ дѣламъ, такъ и по тѣмъ, которыя требуютъ особаго высочайшаго разрѣшенія. Уже самое перечисленіе этихъ дѣлъ показываетъ, до какой степени это назначеніе не соотвѣтствовало характеру и положенію сената. Дѣла поступали сюда, во-первыхъ, когда возникнетъ такое недоумѣніе въ способѣ исполненія, котораго разрѣшеніе зависитъ не отъ одного министерства, но отъ содѣйствія другихъ; во-вторыхъ, когда между министерствами, или губернскими мѣстами, возникнетъ сомнѣніе «о

*) Архивъ историческихъ и практическихъ свѣдѣній, 1859, книга 3, стр. 15.

точной принадлежности самаго предмета исполненія»; въ третьихъ, когда распоряженія одного вѣдомства затрудняются предписаніями другаго, и въ четвертыхъ, когда нужно принять общую административную мѣру (ст. 234). Очевидно, что, при такомъ содѣйствіи сената, въ высшемъ управленіи не могло быть никакого единства. На сенатъ возлагался, съ одной стороны, надзоръ за центральной властію, съ другой непосредственное управленіе—два рода дѣятельности, взаимно исключающіе другъ друга, и которыхъ совмѣщеніе давно оказалось несостоятельнымъ. Точно также трудно не видѣть, что настоящаго единства между министерствами не могло быть, когда соглашеніе административныхъ мѣръ возлагалось не на нихъ, а на другое, постороннее учрежденіе. Личная инціатива управленія снова должна была затрудниться предписаніями людей, которые сами не управляютъ и не отвѣчаютъ за исполненіе принятыхъ ими мѣръ. Наконецъ, не смотря на все желаніе гласности, трудно было вносить въ обширное, коллегіяльное учрежденіе, важнѣйшія государственныя дѣла, требующія тайны. Поэтому изъ общаго порядка докладовъ сдѣлано исключеніе, которое потомъ обратилось, .и должно было обратиться, въ правило. «Дѣла, тайнѣ подлежащія, говорится въ наказѣ, хотя и принадлежатъ къ об-

щему составу управленія, но образъ доклада и порядокъ рѣшенія ихъ установляется на особенныхъ правилахъ и составляетъ предметъ особеннаго учрежденія». Здѣсь лежалъ зародышъ личныхъ докладовъ, внѣ всякаго надзора, съ какой бы то ни было стороны. Сперанскій самъ чувствовалъ недостаточность своего плана. Онъ писалъ въ 1827 году, что составленныя имъ учрежденія двухъ министерствъ: полиціи и финансовъ, остались почти безъ дѣйствія, отъ того, что «цѣлая половина всего зданія,—составъ правительствующаго сената, былъ не оконченъ». Но эта вторая половина зданія далеко не отвѣчала совершенству первой. По проекту Сперанскаго, взятому имъ изъ предположеній Екатерины, сенатъ долженъ былъ раздѣлиться на судебный и правительствующій. Судебный, согласно съ мыслію императрицы, онъ хотѣлъ составить изъ сенаторовъ по назначенію отъ короны и по выбору отъ дворянства, размѣстивъ его по четыремъ округамъ: въ Петербургѣ, Москвѣ, Кіевѣ и Казани. Правительствующему сенату предполагалось дать устройство, согласное съ министерствами. Занятія раздѣлялись на дѣла текущія и тѣ, которыя требуютъ рѣшенія императора. Нѣтъ сомнѣнія, что отъ этой мѣры управленіе выигрывало немного. Въ новомъ видѣ сенатъ или представлялъ бы прежнія неудоб-

ства, или превратился бы въ комитетъ министровъ, точно также дѣйствующій внѣ всякаго надзора. Государственный же совѣтъ, куда вносятся только общія мѣры, не могъ ни направлять администраціи, ни наблюдать за ея распоряженіями.

Не трудно указать, въ чемъ состояла теоретическая ошибка Сперанскаго: онъ ставилъ надзирающую власть выше исполнительной, вмѣсто того, чтобы поставить ихъ рядомъ, давъ каждой одинаково сильную организацію. При такомъ порядкѣ одна изъ нихъ должна была поглотить другую, и, разумѣется, перевѣсъ остался на сторонѣ исполнительной власти, какъ сильнѣйшей. Правила объ отвѣтственности министровъ, строго и точно опредѣленныя въ наказѣ, остались мертвою буквой. По смыслу закона, министръ подвергался взысканію не только за «важную государственную вину», но и за дурное управленіе; онъ могъ быть отданъ подъ слѣдствіе, удаленъ отъ должности и подвергнутъ верховному уголовному суду; но не было власти, которая, постоянно слѣдя за его дѣйствіями, могла бы обнаружить ихъ незаконность. Государственный совѣтъ имѣлъ право назначить изъ среды своей слѣдственную коммиссію по жалобамъ на министра, но министръ самъ былъ членомъ совѣта, и не доставало органа, чрезъ который жалобы могли бы доходить. Сенатъ вскорѣ

возвратился къ прежней роли: административная власть осталась за нимъ только по имени. Недостатокъ контроля отразился на всей позднѣйшей администраціи. Отсюда тѣ явленія, на которыя жаловался Сперанскій, воротясь изъ ссылки. Дѣла естественно начали стекаться въ министерства, какъ къ единственной власти, прочно организованной. Вслѣдствіе этого комитетъ министровъ, который прежде былъ только совѣщаніемъ ихъ, сдѣлался присутственнымъ мѣстомъ, «гдѣ дѣла всякаго рода, и малыя и большія, судебныя и правительственныя, рѣшались по голосамъ... Между тѣмъ, заключалъ Сперанскій, ни составъ сего мѣста, ни порядокъ, ни власть его, ни предѣлы, ни отношенія его къ другимъ установленіямъ, не опредѣлены никакимъ гласнымъ учрежденіемъ.» *).

Не надобно думать однако, чтобъ эти явленія были плодомъ одной ошибочности плана. Еще болѣе они проистекали изъ тѣхъ обстоятельствъ, среди которыхъ Сперанскій былъ призванъ дѣйствовать. Мысль о контролирующемъ учрежденіи, поставленномъ надъ министерствами, возникла у него не случайно. Передъ нимъ была администрація 1802 года, въ которой роли были распредѣлены между учрежденіями совершенно правильно,

*) Архивъ истор. и практ. свѣд., книга 3, стр. 45.

не смотря на всю недостаточность внутренней организаціи. Но и это управленіе было тоже лишено надзора. Послѣ этого было естественно воротиться къ мысли о верховномъ положеніи сената, котораго коллегіяльный составъ долженъ былъ служить задержкой для слишкомъ сильной личной власти. Неудача двухъ противоположныхъ системъ контроля объясняется условіями цѣлаго общественнаго порядка. Крѣпкія государственныя учрежденія не создаются только волею законодателя. Для нихъ необходимы условія, которыя скрываются въ цѣломъ строѣ общественной жизни. Дѣятельный надзоръ за администраціей возможенъ только въ обществѣ вполнѣ самостоятельномъ, при господствѣ гласности и сильнаго общественнаго мнѣнія. Однимъ внѣшнимъ механизмомъ учрежденій не легко достигнуть этого высшаго результата гражданской жизни. Вотъ почему слабыя стороны учрежденій 1810 года едва ли могутъ быть поставлены въ вину Сперанскому, между тѣмъ, какъ превосходная внутренняя ихъ организація составляетъ неоспоримую его заслугу.

Сколько можно заключить изъ многочисленныхъ записокъ Сперанскаго, онъ живо чувствовалъ недостатки новаго управленія, которое, воротясь изъ ссылки, онъ называлъ «полу-устройствомъ». Неполный успѣхъ своей реформы онъ приписывалъ

недостатку самостоятельности во всѣхъ учрежденіяхъ, кромѣ министерствъ. Еще въ 1810 году онъ сознавалъ необходимость дать бо́льшую независимость судебной власти, и съ этою цѣлью хотѣлъ внести въ сенатъ выборное начало. Послѣ, когда онъ познакомился съ провинціей, Сперанскій пришелъ къ мысли усилить губернскія учрежденія, освободивъ ихъ отъ излишней опеки. Въ концѣ 1827 года, онъ приписывалъ всѣ недостатки ихъ отсутствію надзора и преобладанію губернатора, который можетъ парализировать своимъ вліяніемъ всѣ другія власти. «Къ сему присоединяется,—писалъ онъ,—недостатокъ законной власти, при избыткѣ личнаго самовластія. Власть законная каждому начальству дается его уставомъ. Уставы наши, во первыхъ, недостаточны, а во вторыхъ, всѣ они составлены въ духѣ крайней недовѣрчивости къ мѣстному начальству, и не безъ основанія: ибо какъ можно ввѣрять исполнителю безотчетному? Между тѣмъ отъ сего недостатка законной власти, отъ сего стѣсненія въ мелочахъ рождаются безпрестанные вопросы, тысячи сомнѣній, огромная переписка съ высшимъ начальствомъ, медленность въ рѣшеніяхъ, упущеніе времени, предлогъ къ новымъ жалобамъ или злоупотребленіямъ». Скажемъ нѣсколько словъ о тѣхъ реформахъ въ губернскомъ управленіи, которыя предлагалъ Спе-

ранскій. Онѣ любопытны, потому что нѣкоторымъ его мыслямъ суждено было исполниться въ иной формѣ, а другія еще до сихъ поръ занимаютъ наше общество. Въ губерніяхъ и въ уѣздахъ онъ думалъ установить двоякую систему надзора, отдѣльно для суда и администраціи. «Безотчетное и личное дѣйствіе губернскаго правленія» онъ предполагалъ «подчинить надзору мѣстному, не личному и самовластному, каковъ есть надзоръ генералъ-губернатора, и не слабому и ничтожному, каковъ есть надзоръ прокурора, но надзору коллегіяльному, постоянному, на твердыхъ началахъ установленному, имѣющему власть не только заявлять за тысячу верстъ безпорядки и злоупотребленія, но прекращать ихъ, остановляя зло не спустя мѣсяцы и годы, но въ самомъ его началѣ; держать чиновниковъ въ строгой дисциплинѣ; преслѣдовать виновныхъ судомъ».—Тому же самому надзору и по тѣмъ же причинамъ подчинить и казенную палату.—«Другой надзоръ, сему подобный, но независимый, установить для дѣлъ судебныхъ, давъ ему надлежащій степень власти, не вмѣшиваясь въ судебныя рѣшенія по существу дѣлъ, разрѣшать частныя жалобы на безпорядки и нарушенія формъ въ производствѣ».—«Личное, разсѣянное по всѣмъ мѣстамъ дѣйствіе прокурора и стряпчихъ, соединивъ въ одно постоянное и пра-

вильное установленіе, поставить его въ помощь и содѣйствіе сему главному судебному надзору». —Оба учрежденія должны были состоять изъ соединеннаго присутствія подчиненныхъ мѣстъ, но подъ предсѣдательствомъ особаго чиновника, равнаго по степени гражданскому губернатору. Предсѣдатель судебнаго общаго присутствія долженъ зависѣть отъ одного судебнаго сената. На такихъ же началахъ устроивается надзоръ за уѣздными мѣстами. Въ земскій судъ, который «дабы удалить смѣшеніе понятій и утвердить еще болѣе различіе между судомъ и полиціей», долженъ быть переименованъ уѣздною управой, опредѣляются, сверхъ выборныхъ засѣдателей, еще два, по назначенію двухъ губернскихъ общихъ присутствій. На одного изъ этихъ засѣдателей возлагается особенно судебная полиція, на другаго—хозяйственная; остальные, выборные засѣдатели завѣдываютъ частями общей полиціи. — Изъ должностей уѣзднаго казначея, солянаго и виннаго приставовъ предполагается составить особое мѣсто, подъ названіемъ казенной управы. Обѣ управы соединяются, для дѣлъ надзора, въ общее присутствіе, которое называется уѣзднымъ правленіемъ и состоитъ подъ предсѣдательствомъ особаго чиновника, «представляющаго въ уѣздѣ лицо гражданскаго губернатора». Эту должность предполагалось соединить, гдѣ возможно,

съ званіемъ уѣзднаго предводителя дворянства. Замѣчательно, что даже тамъ, гдѣ предводитель не можетъ быть предсѣдателемъ, непремѣнно требуется, «чтобъ чиновникъ сей былъ помѣщикъ той же губерніи». — Кромѣ губернскаго и уѣзднаго надзора, Сперанскій думалъ о другой преградѣ самовластію. «Извѣстно,—говорилъ онъ,—что вообще злоупотребленіе власти менѣе дѣйствуетъ на цѣлыя общества и сословія, нежели на частныя лица». Съ этою цѣлью онъ думалъ создать новое волостное управленіе болѣе твердое, чѣмъ существовавшее въ его время. Это волостное управленіе представляетъ, въ главныхъ чертахъ, замѣчательное сходство съ тѣмъ, которое образовалось послѣ освобожденія крестьянъ. Оно точно также основывается на соединеніи селъ въ волости, при двоякомъ вѣдомствѣ: волостномъ и сельскомъ, съ особою полицейской и судебной властью въ каждомъ изъ нихъ. Вмѣстѣ съ этими главными мѣрами, которыя, по мнѣнію Сперанскаго, должны были упрочить порядокъ, онъ предлагалъ частныя реформы, чтобъ усилить значеніе судебныхъ мѣстъ и дать полиціи болѣе правильную организацію. Главнымъ средствомъ для освобожденія суда отъ вліянія административной власти онъ полагалъ отдѣленіе судебной полиціи отъ общей. Сознаваясь, что «средства наши не дозволяютъ намъ

помышлять о такомъ учрежденіи, которое потребовало бы значительнаго числа чиновниковъ и особенныхъ издержекъ», онъ говоритъ однако, что «ни судъ, ни хозяйство не могутъ вполнѣ отвѣтствовать за ввѣренное имъ управленіе, ибо успѣшное ихъ дѣйствіе зависитъ не отъ нихъ, но большею частію отъ полиціи, надъ коею они никакой власти не имѣютъ». Также вѣрно онъ указываетъ на недостатки исполнительной полиціи, которая почти вся лежитъ на малочисленномъ уѣздномъ управленіи *).

Этимъ краткимъ, но замѣчательнымъ очеркомъ губернскаго управленія заключаются административные проекты Сперанскаго. Трудно сказать, что изъ этого очерка входило въ первоначальный планъ 1810 года, и что было плодомъ позднѣйшихъ наблюденій, въ непосредственномъ сближеніи съ провинціяльнымъ бытомъ. Но всякій, кто внимательно изучалъ «образованіе государственнаго совѣта» и «учрежденіе министерствъ», пойметъ, что записка 1827 года была только дальнѣйшимъ развитіемъ той же государственной мысли, которою созданы эти учрежденія. Съ начала своей дѣятельности до самаго конца ея, въ Петербургѣ и въ ссылкѣ, Сперанскій оставался вѣренъ себѣ и не измѣнилъ однажды избранному пути. Цѣлью его было создать управленіе стройное, крѣпкое, но окруженное надзоромъ и гласностью, сдержанное въ предѣлахъ уваженіемъ общественныхъ интересовъ и независимымъ устройствомъ мѣстныхъ учрежденій. Смотря на будущее съ спокойствіемъ ясной мысли, онъ не думалъ сразу достигнуть свой цѣли. Многое было имъ отстрочено, въ надеждѣ на развитіе общества, въ которомъ онъ видѣлъ лучшую опору для самихъ учрежденій. «Время съ коего начали у насъ заниматься публичными дѣлами,— писалъ онъ по поводу государственнаго совѣта,—весьма еще непродолжительно: количество людей, кои въ предметахъ сихъ упражняются, весьма ограниченно, и въ семъ ограниченномъ числѣ надлежало еще, по необходимости, выбирать только тѣхъ, кои, по чинамъ ихъ и званіямъ, могли быть помѣщены съ приличіемъ. При семъ составѣ совѣта нельзя, конечно, и требовать, чтобы съ перваго шага поровнялся онъ, въ правильности разсужденій и въ пространствѣ его свѣдѣній, съ тѣми установленіями, кои въ семъ родѣ въ другихъ государствахъ существуютъ. По мѣрѣ успѣха въ прочихъ политическихъ установленіяхъ, и сіе учрежденіе само собою исправится». **) Въ чемъ

*) Архивъ историческихъ и практическихъ свѣдѣній, книга 4-я стр. 92—104.

**) Жизнь графа Сперанскаго, часть 1-я, стр. 121.

заключались эти *прочія* установленія, которымъ не суждено было осуществиться, угадать не трудно: Сперанскій раздѣлялъ политическія убѣжденія императора Александра; онъ желалъ дать Россіи независимыя учрежденія. Одаренный бо́льшимъ государственнымъ смысломъ, нежели первые друзья его, онъ началъ свою реформу съ самой главной потребности общества,—съ правильной администраціи. Эта постепенность въ преобразованіяхъ спасла, можетъ быть, Россію отъ неудачной политической попытки, которой неуспѣхъ могъ бы лечь тяжелымъ бременемъ на все будущее ея развитіе.

Разсмотрѣвъ административныя идеи Сперанскаго въ общей ихъ связи, мы можемъ теперь отвѣчать на тѣ обвиненія, которымъ подвергалось его дѣло. Одно изъ нихъ пережило современную ему эпоху и до сихъ поръ еще тяготѣетъ на его памяти. Сперанскаго упрекаютъ въ наклонности къ централизаціи и въ бюрократизмѣ. Эти упреки снова воскресли при выходѣ книги барона Корфа и нашли отголосокъ въ журналистикѣ. Извѣстно, что у насъ теперь нельзя сдѣлать болѣе сильнаго упрека. Слова: «централизаторъ» и «бюрократъ» превратились почти въ бранныя выраженія. Мы попробуемъ остановиться на смыслѣ этихъ обвиненій, чего теперь обвинители обыкновенно не дѣлаютъ.

Послѣ всего сказаннаго нами о прежнемъ управленіи Россіи до реформъ XIX столѣтія не нужно, кажется, объяснять, что Сперанскій не могъ быть творцемъ централизаціи. Она старѣе его нѣсколькими вѣками, и сами обвинители давно перестали возводить къ нему ея начало. Но ему дѣлаютъ упрекъ, что своими мѣрами онъ усилилъ вліяніе центральной власти и далъ ей средства распространяться за ея законные предѣлы. Это обвиненіе въ первый разъ было высказано правдивымъ языкомъ Карамзина. Въ запискѣ «о старой и новой Россіи», среди замѣчаній, не совсѣмъ основательныхъ и доказывающихъ малое знакомство съ администраціей, онъ высказалъ одно, въ которомъ есть кажущаяся правда. Съ министерствами, по мнѣнію его, правительство лишилось консервативнаго характера, и даже утратило всякую послѣдовательность. «Съ сенатомъ, съ коллегіями, съ генералъ-прокуроромъ,—говоритъ онъ,—у насъ шли дѣла и прошло блестящее царствованіе Екатерины II. Всѣ мудрые законодатели, принуждаемые измѣнять уставы политическіе, старались какъ можно менѣе отходить отъ старыхъ. Если число и власть сановниковъ непремѣнно должны быть перемѣнены,—говоритъ умный Макіавель,—то удержите хотя имя ихъ для народа. Мы поступаемъ совершенно иначе: оставляя вещь, мы гонимъ имена; для произведенія

того же дѣйствія вымышляемъ другіе способы! Зло, къ которому мы привыкли, для насъ чувствительно менѣе новаго добра, а новому добру какъ-то не вѣрится. Перемѣны сдѣланныя не ручаются за пользу будущихъ; ожидаютъ ихъ больше со страхомъ, нежели съ надеждою: ибо къ древнимъ государственнымъ зданіямъ прикасаться опасно; Россія же существуетъ около тысячи лѣтъ и не въ образѣ дикой орды, но въ видѣ государства великаго, а намъ все твердятъ о новыхъ образованіяхъ, о новыхъ уставахъ, какъ будто мы вышли изъ темныхъ лѣсовъ американскихъ! Требуемъ болѣе мудрости хранительной, нежели творческой». Учрежденіе министерствъ въ особенности подвергнуто Карамзинымъ злой, отчасти справедливой, критикѣ. Онъ указывалъ на недостатокъ дѣйствительной отвѣтственности министровъ, на обширность ихъ вѣдомствъ, безпрестанно вызывающую новые комитеты, которые служатъ сатирой на министерства, на неправильное распредѣленіе дѣлъ, и наконецъ заключалъ свой строгій приговоръ словами: «основавъ бытіе свое на развалинахъ коллегій, министры стали между государемъ и народомъ, заслоняя сенатъ, отнимая его силу и величіе; хотя подвѣдомые ему отчетами, но сказавъ: «я имѣлъ счастіе докладывать государю», заграждали уста сенаторамъ, и сія мнимая отвѣтственность была

доселѣ пустымъ обрядомъ. Указы, законы, предлагаемые министрами, утверждаемые государемъ, сообщались сенату только для обнародованія. Выходило, что Россіею управляли министры, т. е. каждый по своей части могъ творить и разрушать... Правда, министры составляли между собою комитетъ; ему слѣдовало одобрить всякое новое установленіе прежде, нежели оно утверждалось монархомъ; но сей комитетъ не походилъ ли на совѣтъ шести или семи разноземцевъ, изъ которыхъ всякій говоритъ особымъ языкомъ, не понимая другихъ?.. Еще важнѣе то, что каждый изъ нихъ, имѣя нужду въ сговорчивости товарищей для особенныхъ своихъ выгодъ, самъ дѣлается сговорчивъ.» *)— Упреки не замолкали и впослѣдствіи. Въ 1827 году въ Петербургѣ ходила по рукамъ записка о государственныхъ установленіяхъ, на которую самъ Сперанскій счелъ нужнымъ отвѣчать подробнымъ обзоромъ прежняго управленія и защитою собственныхъ реформъ. Эта записка отличается отъ другихъ произведеній подобнаго рода большой умѣренностью и духомъ, не враждебнымъ преобразованіямъ. Но и здѣсь, какъ ни признаются недостатки коллегіяльной системы, ей отдается предпочтеніе пе-

*) Жизнь графа Сперанскаго, часть 1-я, стр. 139—140, и 134—135.

редъ русскими министерствами. По мнѣнію неизвѣстнаго автора, учрежденіе министерствъ уничтожило единство надзора, ввѣреннаго прежде генералъ-прокурору, дало возможность центральной власти выходить за границы, повело къ колебаніямъ и въ направленіи правительства, и даже въ наличномъ составѣ администраціи; наконецъ, совершенно задавило губернскія учрежденія, сосредоточивъ всѣ служебныя выгоды въ однихъ министерствахъ. **).

Эти замѣчанія имѣютъ смыслъ не для одной современной имъ эпохи. Едва ли будетъ ошибкою сказать, что они выражали и, можетъ быть, еще выражаютъ взглядъ огромнаго большинства. Съ этой точки зрѣнія они заслуживаютъ вниманія. Въ общественномъ мнѣніи, какъ бы оно ни заблуждалось, есть всегда вѣрная сторона. Оно можетъ ошибаться на счетъ лицъ, не вѣрно понимать значеніе мѣры, но его враждебное настроеніе всегда вызвано дѣйствительнымъ зломъ. Въ самомъ дѣлѣ исторія нашего управленія въ нынѣшнемъ вѣкѣ представляетъ много печальныхъ явленій, порожденныхъ именно тѣми реформами, которыя совершились въ его началѣ. Болѣе богатые опытомъ,

*) Архивъ историч. и практич. свѣдѣній, книга 3-я стр. 50—59.

мы могли бы насчитать болѣе примѣровъ самовластія, нежели сколько зналъ ихъ знаменитый исторіографъ. Безконечные комитеты, на которые онъ жаловался въ 1811 году, сдѣлали съ тѣхъ поръ несомнѣнные успѣхи. Почти въ каждомъ вѣдомствѣ они возникали сотнями, свидѣтельствуя о страсти управлять, овладѣвшей министерствами въ ущербъ самостоятельности общества, а не рѣдко даже и въ подрывъ самому дѣлу. Мелочныя дѣла начали стекаться въ министерства, между тѣмъ, какъ серьозныя нужды оставались безъ удовлетворенія. Завязалась безплодная переписка,—результатъ многодѣлія, лишеннаго мысли. Всѣ эти естественныя явленія безраздѣльно царствующей бюрократіи были менѣе возможны прежде, когда управленіе было менѣе сосредоточено и не обхватывало цѣлыя отрасли государственной жизни. Сперанскій далъ центральнымъ учрежденіямъ ту крѣпкую организацію, которая, облегчивъ дѣятельность власти, облегчила и ея злоупотребленія. Но слѣдуетъ ли изъ этого, чтобъ сама организація была ошибкой и не принесла ничего, кромѣ вреда? Глядя на тотъ хаосъ, въ которомъ находилось наше высшее управленіе до его реформы, трудно придти къ такому заключенію. Преобразованіе было неизбѣжно, и еслибы замѣна прежняго новымъ происходила старымъ путемъ случайнаго наростанія, то выго-

да была бы не большая. Можно смѣло сказать, что и тогда усиленіе центральной власти было неизбѣжно, и только бы совершилось съ меньшею правильностью и было бы еще тяжелѣе. Когда общество не умѣетъ дѣйствовать само, централизація является со всею силой неотразимаго закона. Какъ бы точно ни были обозначены предѣлы центральной власти, ея вліяніе непремѣнно будетъ расширяться, если въ обществѣ нѣтъ другой, сильной политической дѣятельности. Общественныя потребности, не удовлетворенныя самимъ обществомъ, вызовутъ регламентацію сверху даже и тогда, когда ея нѣтъ въ намѣреніяхъ закона. Законодатель, который сознаетъ вредъ подобнаго направленія, можетъ противодѣйствовать ему только заботясь о возможномъ развитіи мѣстныхъ учрежденій. Такова и была мысль Сперанскаго. Примѣняясь къ обстоятельствамъ, онъ желалъ усилить губернскія учрежденія, въ устройствѣ которыхъ доходитъ до первыхъ началъ самоуправленія. Еще лучшимъ противодѣйствіемъ могло сдѣлаться постепенное развитіе общественнаго сознанія, умѣнье пользоваться своими правами, умѣнье защищать ихъ въ предѣлахъ закона. Мысль объ этомъ созрѣваетъ въ наше время, и нѣтъ сомнѣнія, что только въ ней мы можемъ почерпнуть средства противъ недостатковъ управленія, которые такъ долго и такъ

напрасно старались исправить однѣми внѣшними мѣрами.

Еще несправедливѣе упрекъ въ бюрократизмѣ. У Сперанскаго не было расположенія усиливать вмѣшательства чиновниковъ, и не замѣтно особеннаго довѣрія къ чиновничьему элементу. Напротивъ, онъ старался, по мѣрѣ возможности, привлекать къ управленію образованную часть общества, и не только боялся усложнять администрацію въ губерніяхъ, но вносилъ избирательное начало въ самый сенатъ, а въ совѣты министровъ— участіе спеціялистовъ. Считать его основателемъ бюрократіи, или хотя причиной ея преобладанія, значитъ обнаруживать совершенное незнакомство съ исторіей. Бюрократію точно также нельзя выдумать, какъ и централизацію. Въ Англіи была не одна попытка самовластія, отчего же тамъ не сложилось бюрократіи? Вотъ почему одно невѣжество можетъ называть русское чиновничество «нѣмецко-татарскимъ изобрѣтеніемъ»,—одно легкомысліе можетъ не видать въ этой фразѣ тяжкаго оскорбленія для народа. Въ самомъ дѣлѣ, что такое нація, которую чуждое вліяніе можетъ подчинить силѣ, постоянно дѣйствующей нѣсколько вѣковъ сряду? Такое оправданіе народа хуже всякаго обвиненія. Еще хуже то, что такія фразы, выставляя въ ложномъ свѣтѣ цѣлый историческій

фактъ, скрываютъ настоящій корень зла и замѣняютъ пониманіе его эффектными жалобами. Если бюрократическій элементъ до такой степени чуждъ русскому духу, то что же мѣшаетъ отъ него избавиться? Нѣтъ, бюрократія не была чужеземною выдумкой. Татары не могли подарить намъ ее по самой простой причинѣ: у нихъ ея не было; а нѣмцамъ было трудно дѣлать намъ такой подарокъ, за который мы могли бы отблагодарить ихъ сторицей. Не татарскіе баскаки, не «шрейберы» петровскихъ временъ дали характеръ нашему управленію. Источникъ его заключается въ цѣломъ ходѣ нашей исторіи. Господство бюрократіи было плодомъ неразвитости общественныхъ элементовъ, которое долго дѣлало ихъ неспособными къ государственной роли. Въ обществѣ, сознающемъ интересы народнаго единства и умѣющемъ жертвовать имъ частною выгодой, бюрократія не усилится. Мѣсто ея займутъ сословія, общины, корпораціи, которыя въ административныя дѣла внесутъ начало самоуправленія, а въ государственныя—разумное содѣйствіе верховной власти. Бюрократія останется въ тѣхъ предѣлахъ, въ которыхъ она необходима. Но если общество держится только матеріяльными интересами, или безсознательною связью племеннаго единства; если, нуждаясь въ государственной власти, оно не умѣетъ содѣйствовать ей и руководится только частною пользою, то государству нѣтъ другаго средства, какъ усилить собственныя орудія. Чиновники являются здѣсь не одними изъ органовъ политической жизни, но исключительными ея представителями. Добровольное содѣйствіе общественныхъ силъ замѣняется слѣпою покорностью людей, безусловно зависящихъ отъ власти и связанныхъ съ нею личною выгодой. Государство набираетъ для внутренняго управленія армію чиновниковъ точно также, какъ для внѣшней защиты оно набираетъ армію солдатъ. Стоитъ только вспомнить исторію западной Европы, чтобъ убѣдиться въ справедливости этого. Бюрократія не развилась только тамъ, гдѣ, какъ въ Англіи или Нидерландахъ, сословія не стояли враждебно другъ къ другу и были рано вынуждены содѣйствовать общему дѣлу. Гдѣ же, напротивъ, они были разъединены и не умѣли проникнуться государственными цѣлями, тамъ, въ интересахъ самаго народа, должна была создаться централизація, и побѣда государственной власти оставила за собою легіоны чиновниковъ. У насъ, если и не было борьбы сословій, то была за то другая, не менѣе сильная причина. Государство нигдѣ не встрѣчало ни поддержки, ни препятствія. На немъ лежала тяжелая обязанность созидать учрежденія, не выработанныя народною жизнью,

но необходимыя Россіи для ея безопасности и развитія. Отъ того бюрократія появилась у насъ съ первыми началами государственнаго порядка. Она была вызвана несостоятельностью московскаго боярства, не умѣвшаго перемѣнить старыя понятія дружины на другія, болѣе государственныя. Великому князю всея Руси трудно было расчитывать на людей, которые не дѣлали различія между Литвою и Русью. Отъ того князья привыкали дѣлать дѣла, запершись въ своей опочивальнѣ, окруженные незнатными дьяками. Бюрократія развилась и усилилась вслѣдствіе слабости общиннаго быта, не удовлетворявшаго главнымъ потребностямъ государства. Передъ реформою Петра Великаго она стояла, готовая и могучая, проникая всѣ отрасли управленія и всюду принося духъ такаго формализма, какому и позже немного было примѣровъ. Въ нынѣшнемъ столѣтіи она подверглась только той перемѣнѣ, что сдѣлалась гораздо образованнѣе и принимала участіе въ лучшихъ законодательныхъ мѣрахъ. На эту-ту благопріятную перемѣну, вызванную впрочемъ самимъ временемъ, Сперанскій имѣлъ вліяніе. Ему принадлежитъ честь тѣхъ косвенныхъ мѣръ, которыя въ государственной службѣ упрочили первое мѣсто за образованіемъ и дали ему перевѣсъ надъ посѣдѣлою рутиной. Если дѣятельность русскаго чиновничества и была замѣтнѣе въ наше время, то причина этого въ томъ, что на долю его выпадало болѣе серьозныхъ вопросовъ, и что, по мѣрѣ развитія управленія, она естественно принимала большіе размѣры; но въ характерѣ этого явленія не было ничего новаго. Говоря объ администраціи XIX вѣка этого не надобно упускать изъ виду. Справедливыя жалобы на недостатки настоящаго порядка не должны переноситься въ прошедшее. Какъ ни законно требованіе большей самостоятельности для общества, оно не даетъ намъ права бросать камень въ людей, которые дѣйствовали при другихъ условіяхъ. Осуждая недостатки бюрократическаго порядка, не забудемъ, что бюрократіи нынѣшняго столѣтія мы обязаны лучшими реформами, бывшихъ у насъ до сихъ поръ, и которыхъ прежде, кромѣ ея, некому было ни задумать, ни исполнить. Въ этомъ отношеніи исторія обязана отдать ей справедливость.

IV.

Переходимъ къ другимъ работамъ Сперанскаго. Мы не станемъ говорить о нихъ подробно. Это завело бы насъ слишкомъ далеко. Каждая сторона этой обширной дѣятельности могла бы сдѣлаться предметомъ особаго, большаго изслѣдованія. Укажемъ только на главные вопросы, которые занимали знаменитаго администратора въ то самое время, когда онъ пересоздавалъ высшее управленіе.

Особенное вниманіе Сперанскій обратилъ на состояніе финансовъ. Русскіе финансы находились въ его время въ довольно безотрадномъ положеніи. Пе-

ріодическія колебанія, которымъ эта часть нашего Управленія подвергается съ тѣхъ поръ, какъ существуетъ, возобновились въ началѣ царствованія Александра I. Въ сущности однако положеніе государственнаго казначейства не было нисколько хуже того, которое продолжалось во весь XVIII вѣкъ, за исключеніемъ лучшихъ годовъ Екатерины; но обязанности, лежавшія на правительствѣ, въ виду внѣшнихъ столкновеній и внутреннихъ реформъ, дѣлали затрудненія болѣе чувствительными; къ этому надобно прибавить, что нѣсколько прежнихъ ошибочныхъ мѣръ, заставляли опасаться настоящаго кризиса. Екатерина ввела въ первый разъ систему ассигнацій; эта мѣра, безъ всякаго сомнѣнія, была полезна; но потомъ, вслѣдствіе безпрестанныхъ дефицитовъ, была сдѣлана важная ошибка: неумѣренный выпускъ ассигнацій обременилъ денежный рынокъ и повелъ къ постепенному ихъ упадку. Правительство не знало, чѣмъ пополнить грозный недостатокъ средствъ, становившійся замѣтнѣе съ каждымъ годомъ. Государственный долгъ возрасталъ быстро. Бюджетъ на 1810 годъ представлялъ неутѣшительныя цифры: 125 милліоновъ дохода, 230 милліоновъ расхода, 577 мил. долга, ни малѣйшаго запаснаго фонда и ни одного готоваго источника дохода! Финансовая часть находилась въ рукахъ людей, то совершенно неспособныхъ, то не возвышавшихся надъ уровнемъ простой, практической опытности. Въ 1810 году оставалось не много людей и послѣдняго рода. Императоръ Александръ не зналъ, кому ввѣрить это министерство,

и поручивъ его наконецъ, за отказомъ другихъ, Гурьеву, потребовалъ отъ Сперанскаго плана возможнаго преобразованія.

Этотъ планъ поспѣлъ съ той изумительной быстротою, съ какой обыкновенно созрѣвали административные проекты Сперанскаго. Въ манифестѣ объ образованіи государственнаго совѣта уже упоминалось о новыхъ мѣрахъ, и вскорѣ огромный докладъ въ 238 статей лежалъ передъ государемъ. Сперанскій отправлялся отъ мысли, что «всякій финансовый планъ, предлагающій способы легкіе и не полагающій ограниченію въ расходахъ, есть явный обманъ, влекущій государство въ погибель». Чтобъ вывести Россію изъ ея несчастнаго положенія, онъ требовалъ «сильныхъ мѣръ и важныхъ пожертвованій». Эти сильныя мѣры заключались: 1) въ пресѣченіи выпуска ассигнацій, 2) въ сокращеніи расходовъ, 3) въ установленіи лучшаго контроля надъ государственными издержками, и наконецъ 4) въ новыхъ налогахъ. Прежде всего Сперанскому удалось исполнить ту часть проекта, которая относилась къ сокращенію расходовъ. По бюджету 1810 года расходы были сокращены болѣе чѣмъ на 20 милліоновъ. Чтобы внести правильность въ употребленіе доходовъ, экономическія суммы всѣхъ вѣдомствъ объявлены принадлежащими государственному каз-

начейству, и запрещены всякія издержеки безъ представленія отъ министра финансовъ и утвержденія государственнымъ совѣтомъ. Для возстановленія кредита и упадшей цѣнности ассигнацій образованъ особый капиталъ погашенія. Онъ долженъ былъ составиться посредствомъ постепенной продажи государственныхъ имуществъ въ частную собственность въ теченіи пяти лѣтъ. Сверхъ того предполагалось открыть внутренній срочный заемъ на сумму не свыше 100 милліоновъ, раздѣленную на пять частей. Коммиссія погашенія долговъ принимала вклады не менѣе 1,000 руб. серебромъ отъ лицъ всѣхъ состояній и выдавала на нихъ облигаціи, по которымъ уплачивала ежегодно по 6 процентовъ, а по истеченіи срока возвращала самый капиталъ, производя всѣ эти платежи серебряною или золотою монетою. Ассигнаціи, возвратившіяся къ правительству чрезъ эти вклады, сожигались. Сама коммиссія получила такой составъ, который долженъ былъ внушить къ ней довѣріе торговыхъ классовъ: въ ней присутствовали лица какъ отъ короны, такъ и по выбору отъ купечества. Наконецъ, Сперанскій занялся положеніемъ размѣнной монеты. За главную монетную единицу принятъ былъ серебряный рубль, который съ тѣхъ поръ постоянно сохранялъ это значеніе. Приняты мѣры для увеличенія количества

мелкой серебряной монеты, которою Сперанскій желалъ совершенно замѣнить мѣдную, оставивъ послѣднюю только въ небольшомъ числѣ и превративъ ее въ биллонъ. Чрезъ это онъ думалъ постепенно возстановить довѣріе къ ассигнаціямъ, облегчивъ ихъ размѣнъ на монету, и прекратить колебанія въ самой монетной системѣ.

Всѣ эти операціи удались только отчасти. Внутренній заемъ шелъ недурно и первая часть его была покрыта въ началѣ слѣдующаго года. Но продажа государственныхъ имуществъ была очень незначительна и не покрыла нуждъ казначейства. Казенныхъ имѣній было продано, въ продолженіи 1810 года, на сумму, составлявшую около пятой части той, которую предполагалось выручить. Любопытны причины, которымъ потомъ Сперанскій приписывалъ неудачу этой мѣры. Они состояли въ слабыхъ средствахъ управленія и въ недостаткѣ вѣрныхъ свѣдѣній о государственномъ хозяйствѣ. Для продажи имѣній потребовалось составленіе описей, продол жавшееся очень долго; оцѣнка была сдѣлана преувеличенная, а мѣстныя коммиссіи, не находя въ продажѣ никакой для себя выгоды, тянули дѣло всѣми способами. Точно также не удалось и предположенное сокращеніе расходовъ. Дѣйствительный оборотъ 1810 года превзошелъ бюджетъ на 56 милліоновъ и, вмѣсто

ожиданнаго остатка, надобно было еще добавить эту сумму. Это непредвидѣнное обремененіе казначейства не было виною Сперанскаго: оно было слѣдствіемъ военныхъ приготовленій Россіи, но позже оно не разъ ставилось ему въ упрекъ. Еще болѣе жалобы вызвала та мѣра, передъ которою такъ долго отступали русскіе финансисты, и которую рѣшительный Сперанскій неусомнился взять на себя,—увеличеніе налоговъ. По замѣчанію его, въ теченіи слишкомъ двадцати лѣтъ, «каждый членъ правительства хотѣлъ сложить съ себя бремя сей укоризны, надлежало однакожъ, чтобъ кто нибудь ее понесъ». Налоги дали средство, по крайней мѣрѣ, уменьшить дефицитъ и, безъ всякаго сомнѣнія, много помогли правительству среди политическихъ его затрудненій. Всѣ эти мѣры были пополнены тарифомъ, имѣвшимъ благодѣтельное вліяніе на нашу торговлю, и особенно на сношенія съ Англіей.

Не входя въ подробный разборъ финансоваго плана Сперанскаго, замѣтимъ, что имъ въ первый разъ внесены начала отчетности и повѣрки въ ту часть нашего управленія, которая, нуждаясь въ нихъ всего болѣе, долѣе всѣхъ оставалась въ совершенномъ разстройствѣ. Это былъ важный и тяжелый подвигъ. Первый серьозный бюджетъ Россіи, обсужденный не однимъ или двумя лицами, а постояннымъ государственнымъ учрежденіемъ, былъ

составленъ Сперанскимъ. Въ первый разъ устранялся произволъ въ финансовыхъ мѣрахъ, и распоряженія власти подкрѣплялись обращеніемъ къ довѣрію общества и гласностью операцій. Наконецъ, въ расходахъ въ первый разъ былъ какой нибудь порядокъ. Самъ Сперанскій такъ изображаетъ произведенную имъ перемѣну: «Вмѣсто того, что прежде каждый министръ могъ почерпать свободно изъ такъ называемыхъ экстра-ординарныхъ суммъ, въ новомъ порядкѣ надлежало все вносить въ годовую смѣту, потомъ каждый почти рубль подвергать учету въ двухъ инстанціяхъ совѣта, часто терпѣть отказы и всегда почти уменьшеніе, и въ концѣ всего, ожидать еще ревизіи контролера». *) Благодаря этимъ мѣрамъ, доходы, въ теченіи двухъ лѣтъ, были слишкомъ удвоены. Въ 1810 году ихъ считалось только 125 милліоновъ, къ 1812 году сумма ихъ доходила до 300 милліоновъ. Опасенія, возбужденныя крутымъ поворотомъ въ финансахъ, не оправдались. Не смотря на ропотъ общества на налоги, а министровъ—на контроль и отчетность, не смотря на мрачныя предсказанія со всѣхъ сторонъ, правительство освободилось отъ главныхъ своихъ затрудненій.

Гораздо менѣе пользы принесла въ это время

*) Жизнь графа Сперанскаго, часть 1, стр. 242.

другая дѣятельность Сперанскаго. Человѣкъ, впослѣдствіи связавшій свое имя съ сводомъ законовъ и открывшій новую эпоху въ законодательствѣ Россіи, началъ свои труды съ самой неудачной попытки. Направленіе, которое, съ 1808 года до самой ссылки, онъ давалъ коммиссіи составленія законовъ, справедливо подвергалось нареканію. Онъ не понялъ тогда своей задачи и съ перваго раза попалъ на ложную дорогу. Но ошибка его не была совершенно произвольна и объясняется отчасти исторіею законодательныхъ работъ въ Россіи. Трудно представить себѣ что-нибудь безотраднѣе состоянія русскихъ законовъ въ продолженіи XVIII вѣка и въ началѣ нынѣшняго. Слишкомъ сто лѣтъ смѣнялись, одна за другою, коммиссіи законовъ, и когда Сперанскій приступилъ къ своей работѣ, ихъ насчитывалось уже десять. Вникая въ характеръ того законодательства, которое постепенно наростало послѣ уложенія 1649 года, легко понять причину ихъ полнаго неуспѣха. Уложеніе было плодомъ приказной практики и само продолжало пополняться ею. Всѣ его положенія и всѣ новоуказныя статьи, были результатомъ «примѣрныхъ дѣлъ» и приговоровъ боярской думы. Но приказная практика находилась тогда въ переходномъ состояніи. Въ теченіи XVII вѣка сложилось такъ

много новыхъ отношеній, что старинное, казуистическое право давно не удовлетворяло имъ. Безпрестанно возникали дѣла, которыя не могли быть рѣшены по прежнимъ, немногосложнымъ законамъ. Помѣстное и вотчинное право, формы судопроизводства, система обязательствъ, все понемногу перерождалось. Нужна была полная переработка юридическихъ началъ, для которой не доставало у насъ самаго перваго условія—науки. Реформа Петра еще болѣе затруднила и безъ того сложную задачу. Она дала такой поворотъ жизни, при которомъ прежнія юридическія понятія не всегда оказывались состоятельными. Половинныя мѣры этого времени не помогали дѣлу, а скорѣе запутывали его. Вскорѣ самыя главныя основанія русскаго права были подкопаны странною неопредѣленностью. Вотъ одинъ любопытный примѣръ этого. Въ 1738 году одна изъ многочисленныхъ коммиссій уложенія, пятая по счету, наивно требовала у коллегій и губерній объясненія по самымъ существеннымъ вопросамъ судопроизводства. Она спрашивала, по какимъ причинамъ разрѣшается неявка истцовъ и отвѣтчиковъ, какіе допускаются повѣренные, отчего «розыскныя и пыточныя дѣла» тянутся долго и не могутъ быть рѣшены «безъ дальняго кровопролитія» и проч. *)

*) П. С. З. № 7486.

Къ запутанному положенію законодательства присоединялось еще совершенное непониманіе путей реформы. Коммиссіи должны были не только собирать существующіе законы, но также «и новые пункты дѣлать» если въ прежнихъ что нибудь покажется «несходнымъ». Работа ихъ называлась то «сводомъ», то «сочиненіемъ уложенія». Понятно, что исполнить заразъ обѣ эти задачи было почти невозможно: трудно исправлять законодательство только что знакомясь съ нимъ и еще не зная его въ полномъ объемѣ. Неясность цѣли отражалась и въ составѣ коммиссій. Правительство то обращало вниманіе на техническую сторону работы, то заботилось, чтобъ законы были удобны для населенія. Поэтому составъ коммиссій безпрестанно измѣнялся. Онѣ попеременно наполнялись то изъ числа «людей свѣдомыхъ въ правахъ», то просто «знатными и добрыми людьми» изъ офицеровъ и дворянъ, выбранныхъ въ провинціяхъ, по старому преданію уложенія.—Послѣдній способъ лучше всего доказываетъ, какъ невѣрно понимались тогда и современныя требованія и труды прежняго времени. Соборъ, созванный въ 1649 году, вовсе не былъ законодательною коммиссіею; составить уложеніе было поручено не ему, а спеціялистамъ—дьякамъ. Соборъ долженъ былъ только выслушать законы и подать просьбы объ отмѣнѣ тѣхъ изъ нихъ,

которые казались обременительны. Ему предоставлено было утвердить сдѣланную работу и дать ей значеніе «соборнаго уложенія». Въ XVIII столѣтіи на депутатовъ хотѣли возложить обязанность, къ которой они были совершенно неспособны, — составить систематическій сводъ и, въ добавокъ, переработать его. Верховный надзоръ сената, разрѣшавшаго сомнительные вопросы, былъ плохою помощью, и съ 1700 года по 1767 ничего не было сдѣлано. Въ этомъ году императрица Екатерина созвала свою знаменитую коммиссію, о которой теперь такъ много преданій и такъ мало вѣрныхъ свѣдѣній. Эта коммиссія отличалась отъ прежнихъ не только бо́льшимъ значеніемъ, но и лучшимъ устройствомъ. Ей предоставленъ былъ пересмотръ законовъ по всѣмъ частямъ законодательства, исключая военную и морскую. Депутаты не были, по прежнему, выбраны сенатомъ, или губернаторами по соглашенію съ шляхетствомъ; купцы призывались не по однимъ коммерческимъ дѣламъ; всѣ сословія, даже крестьяне и иновѣрцы, выбирали своихъ депутатовъ непосредственно. По крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ сословія даже дали имъ инструкціи, съ подробнымъ указаніемъ на свои нужды. Это было настоящее законодательное собраніе. Организація коммиссіи была довольно удачна. Она под-

раздѣлялась на отдѣленія коммиссіи, которыя составляли проекты для общаго собранія; сверхъ того четыре изъ нихъ наблюдали за внѣшнимъ ходомъ дѣла; одно занималось особенно собраніемъ и сводомъ существующихъ законовъ. Казалось, всѣ условія соединились для успѣшнаго хода работы; но она подвинулась немного. Общее собраніе было распущено, правда, черезъ пять мѣсяцевъ, но отдѣльныя коммиссіи трудились цѣлые пять лѣтъ и приготовили только нѣсколько плановъ и небольшихъ проектовъ. Замѣчательно, что почти тотчасъ было признано полезнымъ уменьшить число ихъ членовъ. Не имѣя подробныхъ свѣдѣній о работѣ ихъ, трудно, конечно, судить, объ ея результатѣ. Сохранилось преданіе, что Екатерина много черпала послѣ изъ составленныхъ тогда проектовъ; но главная цѣль коммиссіи—составленіе сборника законовъ, все таки не была достигнута. По крайней мѣрѣ позднѣйшая исторія русской кодификаціи ни сколько не свидѣтельствуетъ о подготовкѣ ея знаменитой попыткой Екатерины, имѣвшей много значенія для воспитанія общества, но, кажется, никакого для свода законовъ.

Послѣ такой блестящей неудачи естественно было возвратиться къ прежней методѣ. При императорѣ Павлѣ назначена была девятая коммиссія съ очень небольшимъ числомъ чиновниковъ, въ

подчиненіи генералъ-прокурору, и съ самою простою задачей. Ей поручалось собрать существующіе законы и раздѣлить ихъ на три книги, по страннымъ рубрикамъ: законовъ гражданскихъ, уголовныхъ и казенныхъ. Работа совершенно отвѣчала лихорадочному типу цѣлой эпохи. Она шла быстро: было составлено 17 главъ о судопроизводствѣ, 9 о дѣлахъ вотчинныхъ и 13 объ уголовныхъ законахъ. Что это были за проекты, видно изъ того, что при императорѣ Александрѣ пришлось все дѣло начинать снова.

Коммиссія 1804 года была первая, ставшая хотя отчасти на вѣрную дорогу. Возникшая по плану барона Розенкампфа, она находилась при министерствѣ юстиціи и состояла изъ совѣта и трехъ экспедицій, подъ начальствомъ референдаріевъ. Но отказываясь отъ двойной цѣли—собранія и исправленія законовъ, она по крайней мѣрѣ поняла невозможность дать государству вдругъ совершенно новое законодательство. По докладу тогдашняго министра юстиціи князя Лопухина, на коммиссію была возложена обязанность «изъ существующихъ въ Россіи указовъ и постановленій извлечь законы, утвержденные уже печатію народнаго благоденствія». Дѣломъ ея былъ притомъ не простой выборъ законовъ, но еще утвержденіе ихъ «на непоколебимыхъ основаніяхъ права», вы-

раженіе, которое докладъ переводитъ латинскимъ терминомъ: principia juris *). Нѣтъ сомнѣнія, что цѣль кодификацій никогда еще не была указана такъ ясно. Но избранная метода была менѣе удачна: безъ предварительнаго историческаго собранія законовъ коммиссіи легко было потеряться въ частностяхъ. Это и случилось, и притомъ тѣмъ легче, что главнымъ распорядителемъ работъ было лицо иностраннаго происхожденія, мало знакомое съ Россіею и еще менѣе съ ея исторіей. Розенкампфъ, на практикѣ, безпрестанно уклонялся отъ собственнаго плана. Громадные размѣры труда давили его; онъ безпрестанно изобрѣталъ новыя системы кодификаціи, то занимаясь сличеніемъ иностранныхъ законодательствъ, то бросаясь въ историческую школу, то наконецъ прибѣгая къ тереотическому объясненію законовъ. «Его коммиссія, говоритъ баронъ Корфъ, подвигалась точно также медленно и безуспѣшно, какъ прежнія; въ публикѣ же не могли довольно надивиться, что къ составленію уложенія для величайшей въ свѣтѣ имперіи выбранъ, предпочтительно передъ всѣми, человѣкъ, не знающій ни ея законовъ, ни нравовъ и обычаевъ, ни даже языка». **)

*) П. С. З. № 21,187.

**) Жизнь графа Сперанскаго, часть 1, стр. 147—148.

Въ такихъ обстоятельствахъ императоръ Александръ обратился къ Сперанскому. Это было въ 1808 году, не задолго до эрфуртской поѣздки. Сперанскій былъ назначенъ присутствующимъ въ совѣтѣ коммиссіи, гдѣ до тѣхъ поръ находились только министръ юстиціи и его товарищъ, и вскорѣ сдѣлался настоящимъ ея начальникомъ. Не смотря на это, онъ не скоро принялся за работу, и назначеніе его имѣло сначала только одно послѣдствіе — совершенную остановку коммиссіи. Занятія ея возобновились уже въ 1809 году, когда Сперанскій сдѣланъ былъ товарищемъ министра юстиціи. Составъ коммиссіи подвергся тогда полному измѣненію. Совѣтъ ея увеличенъ новыми членами и, вмѣсто прежнихъ экспедицій, учреждены отдѣленія, особо для каждаго права: гражданскаго, уголовнаго, торговаго, провинціальнаго и т. д. Вся распорядительная часть сосредоточивалась въ рукахъ одного Сперанскаго; а совѣтъ, какъ онъ говорилъ впослѣдствіи, былъ учрежденъ болѣе «для примиренія коммиссіи съ общимъ мнѣніемъ». Но общему мнѣнію трудно было примириться съ дѣломъ, которое вовсе не двигалось, и, вѣроятно, чувствуя это, Сперанскій рѣшился взять коммиссію въ ближайшее свое завѣдываніе. Въ 1810 году она была превращена въ учрежденіе, непосредственно подчиненное государственному совѣту, собственный

ея совѣтъ упраздненъ, а Сперанскій получилъ званіе директора. Съ этой минуты работа закипѣла, и вмѣстѣ съ тѣмъ начались громкія, вполнѣ справедливыя жалобы на легкомысленный способъ, которымъ совершался величайшій законодательный переворотъ. Въ самомъ дѣлѣ, трудно представить себѣ что нибудь неудачнѣе. Изумительная легкость пріемовъ сопровождала законодательные труды человѣка, который въ административной реформѣ обнаружилъ столько осторожности и такта. Сперанскій не затруднялся пріисканіемъ средствъ для самой радикальной перемѣны. Его метода не грѣшила сложностью. Онъ далъ каждому отдѣленію особый планъ для составленія различныхъ уложеній. Эти планы были простыя перечисленія рубрикъ по французскому кодексу, и къ нимъ-то канцелярскіе законодатели должны были пріурочивать будущее русское право. Но этого было мало. Канцелярская работа лежала по прежнему на Розенкампфѣ, которому Сперанскій не довѣрялъ. Розенкампфъ составлялъ проекты по французски, и прежде внесенія ихъ въ государственный совѣтъ, ихъ надобно было, кромѣ исправленія, еще переводить. Эта переработка совершалась очень быстро. Директоръ коммиссіи посвящалъ ей нѣсколько часовъ въ каждый понедѣльникъ, передъ самымъ засѣданіемъ совѣта. Въ

6 часовъ утра къ нему являлся старшій письмоводитель Вронченко съ русскимъ переводомъ тетрадей Розенкампфа. «Сперанскій, прочитывая работу, перечеркивалъ большую ея часть, исправленное имъ Вронченко приводилъ въ порядокъ, а четыре писца переписывали, и къ началу засѣданія поспѣвало нѣсколько стройныхъ главъ». *) Такъ было составлено почти все гражданское уложеніе, котораго двѣ части были уже одобрены государственнымъ совѣтомъ въ 1812 году, а третья разсматривалась. Россія чуть не получила плохой переводъ наполеоновскаго кодекса въ качествѣ своего гражданскаго права. Что такое были эти проекты, можно заключить изъ этого, что ими безъ всякой нужды вносились чуждыя юридическія понятія, иногда стѣснительныя и тамъ, гдѣ они созданы исторіей, и пропускались безъ вниманія цѣлыя, вѣковыя стороны нашей юридической жизни. Напримѣръ, въ наслѣдственное право вносилось, неизвѣстно зачѣмъ, римское понятіе о законномъ наслѣдникѣ (въ противоположность легатарію), а между тѣмъ въ отдѣлѣ собственности не сказано было ни слова о различныхъ видахъ сословнаго владѣнія. Были не только безполезныя перемѣны, но даже и противорѣчія. Старинное на-

*) Жизнь графа Сперанскаго, часть 1-я, стр. 158.

слѣдованіе женою 7-й части замѣнено было отдачею въ пожизненное владѣніе цѣлой половины имѣнія; въ одной статьѣ говорилось, что жалобы на составленіе участковъ въ наслѣдствѣ не допускаются, а другая позволяла просить передѣла по уважительнымъ причинамъ *). Нельзя понять, какимъ образомъ въ государственномъ совѣтѣ, гдѣ было столько личныхъ враговъ у Сперанскаго, подобные проекты не встрѣтили болѣе сильной оппозиціи и не были совершенно отвергнуты. Но сила его была такъ велика, что, не смотря на общее негодованіе, они проходили благополучно, и быстро воздвигался новый юридическій бытъ, къ великому прискорбію тѣхъ, которые утверждали его своимъ податливымъ согласіемъ.

Мы не станемъ оправдывать Сперанскаго. Его увлеченія нельзя объяснить однимъ легкимъ взглядомъ эпохи. Онъ очевидно не выполнилъ даже и тѣхъ условій, которыя, по собственному его мнѣнію, были необходимы для удачнаго хода дѣла. Не видно напримѣръ, чтобы переписка съ иностранными учеными, съ которыми сначала онъ хотѣлъ совѣтоваться, имѣла хотя сколько нибудь вліянія на скороспѣлую работу коммиссіи. Скажемъ просто: здѣсь онъ былъ менѣе приготовленъ, нежели въ

*) Чтенія, 1859 года, книга 3, смѣсь, стр. 1—28.

администраціи, и поддался невольному чувству собственнаго превосходства и довѣрія къ себѣ. Можетъ быть также, что и онъ отчасти не могъ устоять противъ опьяняющаго дѣйствія власти и не желалъ лишить себя того значенія, которое новый трудъ давалъ ему въ глазахъ современниковъ. Но при всемъ этомъ, его увлеченіе было однако гораздо понятнѣе въ то время, чѣмъ оно было бы въ наше. Быстрое составленіе наполеонова кодекса его очаровало, а при недостаткѣ юридическаго образованія, ему осталась неизвѣстна вѣковая, историческая подготовка этого памятника. Впослѣдствіи онъ сталъ серьезнѣе смотрѣть на дѣло, и понялъ, что законы не импровизируются. Объ этой части его дѣятельности, заключившей его трудовую жизнь, мы скажемъ въ своемъ мѣстѣ.

Не останавливаясь на второстепенныхъ занятіяхъ Сперанскаго, которыхъ было очень много, поговоримъ о двухъ указахъ, которые играли важную роль въ его судьбѣ. Оба они вышли въ 1809 году. Одинъ относился къ придворнымъ званіямъ, другой былъ знаменитый указъ объ экзаменѣ на гражданскіе чины.

Указъ о каммергерахъ и каммеръ-юнкерахъ отнималъ у нихъ привилегію, которою они пользовались со временъ Екатерины II, получать, вмѣстѣ съ придворнымъ званіемъ, чины 4-го и 5-го

классовъ. Это право, избавлявшее знатную молодежъ отъ труда долговременной службы, вело къ наполненію высшихъ государственныхъ должностей людьми не только неспособными, но даже вовсе безъ опыта. Уничтоженіе такого страннаго преимущества, обдуманное государемъ съ однимъ Сперанскимъ, было новостью для всего двора. Понятно, какой гнѣвъ должна была возбудить эта мѣра въ рядахъ тогдашнихъ вельможъ, затронутыхъ въ лицѣ своихъ сыновей и родственниковъ Указъ 3-го апрѣля не только отнималъ всякую надежду на быстрое повышеніе въ будущемъ, но оскорблялъ и настоящіе интересы, требуя отъ каммергеровъ и камеръ-юнкеровъ поступленія въ дѣйствительную службу въ теченіи двухъ мѣсяцевъ. Въ глазахъ всѣхъ заинтересованныхъ сторонъ новый законъ принялъ размѣры настоящей политической катастрофы. Въ любопытной перепискѣ графа де-Мэстра сохранились живыя подробности всеобщей скорби, овладѣвшей сердцами настоящихъ и будущихъ придворныхъ: заговорили чуть-чуть не о паденіи государства; на Сперанскаго посыпались обвиненія въ иллюминатствѣ, революціонномъ духѣ, въ ненависти къ дворянству и т. д. Все это, безъ сомнѣнія, немало подготовило то нерасположеніе, съ которымъ были встрѣчены административныя реформы 1810 года.

Но Сперанскій не боялся ропота. Поразивъ интересъ высшаго дворянства въ самое чувствительное мѣсто, онъ поднялъ противъ себя, черезъ четыре мѣсяца, другую, страшную бурю въ низшихъ рядахъ государственной службы. 10-го августа того же года вышелъ другой указъ, тоже обдуманный Александромъ и Сперанскимъ съ глазу на глазъ и заранѣе извѣстный одному Аракчееву. Запрещалось производить въ чины коллежскаго ассессора и статскаго совѣтника безъ университетскаго аттестата или предварительнаго экзамена. Люди, посѣдѣлые на службѣ, вдругъ лишались всякой надежды на повышеніе. Стонъ и плачъ распространился по цѣлой имперіи, и провинціи, до тѣхъ поръ равнодушныя къ петербургскимъ сплетнямъ, присоединились къ столицамъ въ общемъ хорѣ проклятій. Сарказмы посыпались на дерзкаго поповича. Кто-то на публичномъ маскарадѣ въ Петербургѣ привлекъ общее вниманіе, нарядившись въ старинный мундиръ и повѣсивъ себѣ на спину надпись: «№ 1,200,301, вѣчнаго цеха титулярный совѣтникъ». Кажущаяся непослѣдовательность указа давала обильную пищу критикѣ. Спустя два года Карамзинъ справедливо замѣчалъ въ своей запискѣ, что у насъ требованія отъ чиновниковъ, которыхъ прежде вовсе не было, вдругъ стали выше, чѣмъ въ самыхъ просвѣщенныхъ государствахъ. «У насъ предсѣдатель

гражданской палаты обязанъ знать Гомера и Θеокрита, секретарь сенатскій свойства оксигена и всѣхъ газовъ, вице-губернаторъ—пиѳагорову фигуру, надзиратель въ домѣ сумасшедшихъ—римское право, или умрутъ коллежскими и титулярными совѣтниками!» *) Люди, которые и не доходили до такихъ преувеличеній, не могли однако не замѣтить, что вслѣдствіе новаго закона опытность совершенно исключалась, на первое время, изъ высшихъ административныхъ мѣстъ. Всѣхъ поражала явная несообразность—требовать отъ чиновниковъ неспеціяльнаго образованія, необходимаго для службы, а общаго, которое повидимому вовсе для нея не нужно. Чрезъ нѣсколько лѣтъ къ этимъ причинамъ осужденія можно было прибавить новыя: испытаніе сѣдыхъ экзаменующихся не могло быть серьознымъ; экзаменъ поэтому тотчасъ превратился въ пустую формальность, или, что еще хуже, въ торговлю университетскими свидѣтельствами. Во всѣхъ этихъ нареканіяхъ была, разумѣется, доля правды. Радикальная ошибка новой мѣры состояла въ томъ, что она касалась не только будущаго, но не щадила и настоящаго. Въ сущности не было никакой необходимости подвергать

*) Жизнь графа Сперанскаго, часть 1-я, стр. 180.

такому истязанію людей, состарѣвшихся на службѣ, и достаточно было устранить необразованныхъ чиновниковъ на будущее время, назначивъ, напримѣръ, срокъ, послѣ котораго не допускается производства безъ аттестата. Но это единственный серьозный упрекъ, который можно сдѣлать указу 1809 года. Всѣ другіе разлетаются при первомъ внимательномъ взглядѣ. Въ особенности Сперанскій показалъ тактъ государственнаго человѣка, требуя вообще университетскаго аттестата, а не спеціяльнаго, административнаго экзамена. Послѣдній былъ невозможенъ въ тогдашней Россіи. Спеціяльное испытаніе хорошо тамъ, гдѣ существуетъ наука права, гдѣ есть обработанная судебная практика, юридическая или политическая литература. Ничего этого у насъ тогда не было; оставалось по этому ограничиться требованіемъ общаго образованія, съ цѣлью—доставить службѣ людей болѣе развитыхъ умственно и нравственно. Въ предѣлахъ возможности эта цѣль была достигнута. Съ 1809 годя старинные подъячіе, наслѣдники московскихъ приказовъ, постепенно отодвигаются въ ряды низшей администраціи, и уровень служебной нравственности, какъ ни низко стоялъ онъ по временамъ, поднимается сравнительно съ тѣмъ временемъ, когда, безъ зазрѣнія совѣсти, служба называлась «наживочными дѣлами», и люди, со-

ставляющіе гордость потомства, не стыдились однако обкрадывать свое отечество.

V.

Въ то время, когда Сперанскій такъ быстро продолжалъ свои реформы, противъ него неутомимо велась подземная работа и накоплялась страшная гроза, ждавшая только минуты, чтобъ разразиться. Въ глазахъ придворной аристократіи Сперанскій былъ ненавистнѣе всякаго временщика. Онъ тревожилъ ее не только своими мѣрами, но цѣлой своей личностью. Временщики былаго времени дѣлались иногда предметомъ зависти, вызывали противъ себя интриги, но они не задѣвали всѣхъ интересовъ, и для нѣкоторыхъ вліяніе ихъ было не безъ личной пользы. Сперанскій, напротивъ былъ опасенъ для всякаго личнаго вліянія, потому что своимъ значеніемъ былъ обязанъ не случаю, а тѣмъ государственнымъ идеямъ, которыхъ былъ представителемъ. Начатыя имъ реформы каждый день сметали какую нибудь привилегію. При новомъ порядкѣ становилось тѣсно полуграмотнымъ дѣльцамъ XVIII вѣка и фаворитамъ гатчинскаго лагеря. Съ другой стороны Сперанскій поднялъ на себя цѣлые полки подъячихъ. Опоры у него не было. Его свѣтскія связи были рѣдки и не прочны. Осторожность, а можетъ быть, и нѣкоторая гордость, мѣшали ему сближаться съ высшимъ кругомъ. Эта сдержанность, которая такъ много помогла ему въ началѣ карьеры, теперь обратилась ему во вредъ. Она многихъ оскорбляла и всѣхъ заставляла предполагать какіе-то скрытные замысли въ молчаливомъ совѣтникѣ государя. Начались догадки, иногда, можетъ быть, даже искреннія. Сперанскій самъ помогалъ имъ. Среди упоенія успѣха и въ сознаніи власти у него по временамъ вырывались слова, которыя пугали общество. Такъ, воротясь изъ Эрфурта, онъ безпрестанно говорилъ, что у насъ все дурно, все нужно передѣлать, «*il faut trancher dans le vif, tailler en plein drap*», хотя самъ же черезъ годъ совѣтывалъ императору «не терять времени, но избѣгать всякой торопливости». Личное неудовольствіе многихъ раздувало общественную подозрительность. Особенно негодовала на него большая часть министровъ, для которыхъ онъ былъ олицетвореніемъ надзора, между тѣмъ какъ, по его же выраженію, каждый изъ нихъ считалъ свое министерство за пожалованную деревню. Наконецъ даже лучшія его реформы давали пищу обвиненіямъ. Благодаря имъ, зло, таившееся прежде, нерѣдко выходило наружу, а колебанія въ об-

щественномъ порядкѣ, обыкновенно сопровождающія переходъ отъ стараго къ новому, клались на долю самихъ преобразованій.

Затронутыя страсти породили тысячу разнородныхъ слуховъ. Сперанскаго обвиняли и въ желаніи усилить дѣйствіе правительства, и въ стремленіи ограничить самодержавную власть; и въ иллюминатствѣ, и въ корыстолюбіи, а болѣе всего въ ненависти къ дворянству и въ пристрастіи къ поповичамъ и мелкимъ людямъ. Мало по малу эти неясныя обвиненія приняли опредѣленную форму. Какъ это сдѣлалось, понять не трудно. Въ обществѣ безгласномъ, естественно возникаетъ привычка вѣрить всякому слуху, какъ бы онъ ни былъ нелѣпъ, потому что доискаться истины почти невозможно. Для того, чтобъ придать темной, неясной клеветѣ всю силу полновѣснаго обвиненія, довольно бросить какое нибудь слово, подъ которымъ всякій можетъ разумѣть, что ему угодно. Каждая эпоха имѣетъ свои подобныя слова. Въ наше время, когда направленіе правительственнаго лица не нравится, его называютъ «бюрократомъ», и этого довольно, чтобъ окончательно осудить и лицо, и направленіе. Въ началѣ нынѣшняго вѣка этотъ терминъ не былъ еще въ ходу; найдено было другое странное слово: Сперанскаго обвиняли въ предательствѣ и, разумѣется, въ сношеніяхъ

съ Франціею, съ которою начиналась великая борьба 1812 года.

Долгое время однако эти обвиненія не смѣли возвысить голоса къ самому государю. Они обращались только въ обществѣ. Въ высшихъ слояхъ его ходила по рукамъ записка о реформахъ 1810 года, которую тогда приписывали графу Армфельду, но, по догадкѣ барона Корфа, оставленная Розенкампфомъ; въ среднихъ кругахъ распространился другой обвинительный актъ, подъ именемъ графа Растопчина и, по всей вѣроятности, подложный. Записка Розенкампфа повторяла, на плохомъ французскомъ языкѣ, тѣ мнѣнія, которыя мы видѣли въ другой, болѣе изящной формѣ подъ перомъ Карамзина, но то, что Карамзинъ считалъ плодомъ политическаго легкомыслія принимало здѣсь размѣры стройнаго, революціоннаго плана, съ прямою цѣлью—разстроить всѣ отрасли управленія и привести государство къ конечной гибели. Еще проще и грубѣе обвиняло Сперанскаго мнимое письмо Растопчина къ императору Александру. Въ этомъ письмѣ государственный секретарь выставлялся главою заговора, дѣйствующаго въ интересахъ Наполеона, и желающаго лишить Россію средствъ обороны въ предстоящей войнѣ. Главный фактъ, на который опирался безыменный доносъ, состоялъ въ

предположеніи, будто бы Сперанскій совѣтовалъ государю усилить полевую армію для того, чтобы оставить Финляндію и Петербургъ беззащитными передъ вторженіемъ непріятеля. Любопытно, что это подметное письмо, которое расходилось сотнями и привлекло наконецъ вниманіе полиціи, уже указывало на одного изъ главныхъ участниковъ въ паденіи Сперанскаго. «Избери орудіемъ,—сказано здѣсь,—Александра Балашева, который, хотя и участвовалъ въ оном дѣлѣ, но принужденно, для узнанія истины».

Такими средствами, конечно, трудно было дѣйствовать на императора Александра, но ими цѣль достигалась косвенно. Распространялись слухи, которые пугали воображеніе общества, и безъ того сильно возбужденнаго. При случаѣ этотъ испугъ можно было выдать за голосъ общественнаго мнѣнія. Къ сожалѣнію, клевета нашла себѣ опору въ безпристрастномъ голосѣ двухъ честныхъ людей, говорившихъ отъ полноты убѣжденія. Въ 1811 году государь, посѣщая въ Твери сестру свою Екатерину Павловну, сблизился съ Карамзинымъ и прочелъ его записку «о старой и новой Россіи»; въ Петербургѣ онъ часто видѣлся съ знаменитымъ борцомъ реакціи, съ графомъ де-Мэстромъ, и благосклонно слушалъ его совѣты. Эти совѣты были опасны: въ нихъ, сквозь недовѣріе къ реформамъ

и преувеличенный страхъ революціи, слышался голосъ государственнаго человѣка, котораго односторонній взглядъ искупался яснымъ пониманіемъ нѣкоторыхъ сторонъ общественнаго развитія. Не легко было устоять противъ такихъ разнородныхъ вліяній и всего труднѣе, можетъ быть, для императора Александра. Въ его тонкомъ умѣ и постоянномъ недовѣріи къ себѣ лежалъ зародышъ тѣхъ колебаній, которыя потомъ отозвались коренной перемѣной въ его политикѣ.

Долгое время враги не смѣли дѣйствовать открыто. Борьба съ Сперанскимъ была не легкое дѣло. Онъ былъ постоянно на сторожѣ и шелъ на встрѣчу своимъ непріятелямъ. Еще за годъ до паденія онъ прибѣгнулъ къ обыкновенной тактикѣ министровъ, и самъ предложилъ государю уволить его отъ всѣхъ должностей, кромѣ званія директора коммиссіи законовъ, указывая на ненависть къ себѣ двора и подробно упоминая о всѣхъ обвиненіяхъ. Какъ и слѣдовало ожидать, Александръ не пожертвовалъ Сперанскимъ. Позже онъ, кажется, былъ не прочь отъ болѣе рѣшительныхъ мѣръ. По крайней мѣрѣ въ Перми онъ публично сказалъ у архіерея, что если-бы Балашовъ не ускорилъ двумя часами, то былъ бы на его мѣстѣ. *) Не мудрено поэтому, что

*) Жизнь графа Сперанскаго, часть 2-я стр. 55

прежде окончательной борьбы враги попытались, вмѣсто низверженія, раздѣлить съ нимъ власть. Какія-то два лица, уже облеченныя довѣріемъ государя, по словамъ самого Сперанскаго, предлагали ему «учредить изъ нихъ и себя, помимо монарха, безгласный, тайный комитетъ, который, управлялъ бы всѣми дѣлами, употребляя государственный совѣтъ, сенатъ и министерства единственно въ видѣ своихъ орудій» *). Онъ съ негодованіемъ отвергнулъ это предложеніе, и буря разразилась.

17-го марта, въ воскресенье, Сперанскій, за обѣдомъ, получилъ, чрезъ фельдъ-егеря, приказаніе явиться къ государю въ 8 часовъ вечера. Эти приглашенія случались часто, и Сперанскій спокойно поѣхалъ въ зимній дворецъ. Въ секретарской комнатѣ дожидались дежурный генералъ-адъютантъ и два министра; но государственный секретарь былъ позванъ прежде ихъ. Цѣлые два часа продолжалась аудіенція. Наконецъ дверь отворилась, и Сперанскій вышелъ, блѣдный и взволнованный. Торопливо уложивъ въ портфель бумаги и простясь съ министрами, онъ отправился домой. Здѣсь уже ожидалъ его министръ полиціи Балашовъ. Кабинетъ его былъ опечатанъ.

*) Тамъ же, стр. 7.

У Сперанскаго не достало духа проститься съ семействомъ. Поздно почью онъ выѣхалъ изъ Петербурга, въ сопровожденіи частнаго пристава, въ ссылку, которой мѣстомъ былъ назначенъ Нижній-Новгородъ. Его ближайшій пріятель Магницкій, впослѣдствіи такъ храбро перешедшій въ другой лагерь, былъ тоже арестованъ ночью и сосланъ. Что происходило между Александромъ и его прежнимъ другомъ, осталось тайною. Ни въ многочисленныхъ запискахъ того времени, ни въ длинныхъ, оправдательныхъ письмахъ самого Сперанскаго, не видно, въ чемъ состоялъ доносъ на него. Въ письмѣ, которое онъ прислалъ изъ Перми, сказано, что Александръ говорилъ ему о трехъ пунктахъ обвиненія: разстройствѣ финансовъ, возбужденіи налогами народной ненависти, и дурныхъ отзывахъ о правительствѣ. Но очевидно, что такія общія мѣста не могли быть главной причиной ссылки. Сперанскій оправдывается только въ одномъ незаконномъ поступкѣ,—въ томъ, что, случайно употребленный въ дѣлахъ внѣшней политики, онъ позволилъ себѣ потомъ брать копіи съ нѣкоторыхъ депешъ изъ министерства иностранныхъ дѣлъ. Вѣроятно, только это и было выставлено, какъ доказательство сношеній съ Наполеономъ. Вѣрилъ ли этому Александръ,—сказать трудно. Повидимому, въ первую

минуту онъ сталъ на сторону обвинителей. Это можно заключить изъ письма къ нему дерптскаго профессора Паррота, съ которымъ у императора была постоянная, никому не извѣстная переписка. Здѣсь говорится о намѣреніи «разстрѣлять Сперанскаго», противъ котораго Парротъ возсталъ съ ужасомъ честнаго человѣка. Во всякомъ случаѣ сильное подозрѣніе не долго продолжалось у государя. Можетъ быть даже, что оно было только невольнымъ влеченіемъ сердца оправдать передъ собою несправедливую мѣру. Какъ бы то ни было, впослѣдствіи Александръ постоянно говорилъ, что Сперанскій никогда не былъ измѣнникомъ. Остается предположить, что онъ былъ принесенъ въ жертву, какъ самъ онъ выразился, «мнимому общему мнѣнію», и въ угоду его удаленъ съ такою ненужною жестокостью. Иначе нельзя объяснить отзывовъ государя на другой день послѣ ссылки. Въ разговорѣ съ княземъ Голицынымъ, 18-го числа, онъ сказалъ ему замѣчательныя слова: «еслибъ у тебя отсѣкли руку, ты вѣрно кричалъ бы и жаловался, что тебѣ больно: у меня въ прошлую ночь *отняли* Сперанскаго, а онъ былъ моею правою рукой!» *)

Императоръ Александръ былъ правъ: Сперан-

*) Часть 2, стр. 24.

скаго отняли, отняли не только у него, но и у цѣлой Россіи. Государь остался окруженный людьми безъ политической мысли, и часто преданными личнымъ интересамъ. Для Россіи—закрылась пора внутренняго обновленія, и лучшія намѣренія правительства остановились по недостатку орудій. Высшее управленіе снова погрузилось въ хаосъ случайныхъ мѣръ, изъ которыхъ на время оно было выведено смѣлымъ умомъ государственнаго человѣка.

Не лучшая пора начиналась для самого Сперанскаго; его характеръ болѣе гибкій, нежели твердый, не выдержалъ тяжелаго удара. Сначала онъ какъ будто не хотѣлъ вѣрить безвозвратности своего паденія. Въ твердой надеждѣ на свою невинность, онъ пишетъ, одно за другимъ, письма къ государю. Но письма не доходятъ, или остаются безъ отвѣта. Между тѣмъ положеніе его въ ссылкѣ становится невыносимымъ. За нимъ слѣдятъ шагъ за шагомъ, каждая фраза его доходитъ до Петербурга съ разными толкованіями, и въ то время, когда онъ ждетъ облегченія участи, довольно одного неосторожнаго слова, чтобъ удалить его изъ Нижняго-Новгорода въ Пермь. Здѣсь, оставленный всѣми, заклейменный именемъ измѣнника, и даже безъ матеріяльныхъ средствъ жизни, онъ падаетъ духомъ. Тонъ его переписки постепенно

понижается. Вмѣсто оскорбленнаго достоинства, которымъ дышатъ первыя письма, онъ начинаетъ умолять о милосердіи. Въ 1814 году, когда нѣкоторыхъ изъ враговъ его уже не было на свѣтѣ, онъ обратился къ государю съ письмомъ, написаннымъ въ томъ мистическомъ тонѣ, который сталъ отличать его со времени ссылки. Въ этомъ письмѣ онъ проситъ позволенія поселиться въ своей маленькой новгородской деревнѣ, Великопольѣ. Просьба его была уважена и онъ освободился по крайней мѣрѣ отъ слишкомъ стѣснительнаго полицейскаго надзора. Кажется, однако, что и въ это время онъ не потерялъ еще окончательно надежды. Послѣ онъ говорилъ, что «первое движеніе государя было вызвать его въ Петербургъ, второе — проводить за присмотромъ въ деревню». *) Въ Великопольѣ печальная истина окончательно открылась передъ нимъ: онъ понялъ, что прежнимъ отношеніямъ не воротиться, и сталъ искать опоры у людей, съ которыми, въ лучшую свою пору, не имѣлъ ничего общаго. Онъ обратился къ Аракчееву. Между прежнимъ и новымъ любимцами Александра завязалась переписка, которая вѣрно характеризуетъ ихъ обоихъ. Трудно сказать, который изъ двухъ выставляется въ ней въ лучшемъ свѣтѣ. Въ робкихъ и

**) Жизнь графа Сперанскаго, часть 2 стр. 93.

льстивыхъ выраженіяхъ Сперанскаго не слышно мужественнаго голоса, которымъ онъ защищалъ свои реформы въ докладахъ 1810 и 1811 годовъ. Онъ менѣе настойчиво требуетъ гласнаго суда съ обвинителями и довольствуется даже простымъ опредѣленіемъ на службу. Онъ льститъ мрачнымъ странностямъ своего покровителя, зоветъ суроваго временщика «добрымъ пустынникомъ», и не стыдится даже называть знаменитое Грузино «святою обителью». Аракчеевъ отвѣчаетъ ему лицемѣрно-смиреннымъ тономъ, нелишеннымъ иронiи и гдѣ проглядываетъ желаніе уколоть человѣка, еще не давно стоявшаго во главѣ правительства *). Его очевидно тѣшитъ нравственная слабость человѣка, такъ долго оскорблявшаго многихъ своимъ умственнымъ превосходствомъ. Результатомъ этихъ сношеній, на которыхъ непріятно останавливаться, было наконецъ прощеніе Сперанскаго, но какое прощеніе! Аракчеевъ дорого продавалъ свои милости и, соглашаясь протянуть Сперанскому руку, боялся однако видѣть его въ Петербургѣ. 30-го августа 1816 года бывшій государственный секретарь, уволенный безъ суда, по одному подозрѣнію, былъ назначенъ пензенскимъ губернаторомъ, для того, какъ сказано въ

*) Тамъ же, стр. 160.

указъ, чтобъ дать ему способъ «усердною службой очистить себя въ полной мѣрѣ». Пріѣздъ въ Петербургъ не былъ разрѣшенъ ему. Сперанскій самъ приписывалъ Аракчееву эту унизительную форму помилованія.

Но онъ былъ слишкомъ сломленъ, чтобъ останавливаться передъ такими соображеніями и принялъ свое назначеніе не безъ радости. Оно оживило его надежды. Онъ упорно видѣлъ въ немъ первый шагъ къ полному возстановленію своей чести и не смущался тѣмъ, что и въ Пензѣ ему не удавалось войти въ личныя сношенія съ государемъ. Замѣчательно, что точно также думали и его враги. Малѣйшая милость къ Сперанскому пугала ихъ. Имъ грезился всемогущій реформаторъ снова въ государственномъ совѣтѣ, душею цѣлаго управленія. Всѣ боялись «le revenant», какъ называлъ его князь Голицынъ, и въ сношеніяхъ съ нимъ важныхъ людей этотъ страхъ безпрестанно проглядываетъ. Самъ Сперанскій невольно увлекается прежними привычками; его донесенія принимаютъ иногда повелительный тонъ прежняго времени. Но это только временныя вспышки: рядомъ съ ними онъ расточаетъ ласкательства людямъ, которыхъ не уважаетъ, но въ которыхъ нуждается. Такъ было во все время его службы въ Пензѣ. Долгимъ искусомъ онъ думалъ купить

себѣ право воротиться въ Петербургъ; мысль объ этомъ не покидала его и сдѣлалась наконецъ какимъ-то болѣзненнымъ чувствомъ. Но ему пришлось еще долго ошибаться въ своихъ расчетахъ. Не смотря на образцовое управленіе губерніей, гдѣ онъ оставилъ по себѣ прочную память, его не только не вызывали, но даже не давали ему отпуска. Терпѣніе его начало истощаться. Наконецъ въ началѣ 1819 года онъ получаетъ именный указъ и съ трепетомъ распечатываетъ его, ожидая найти въ немъ повелѣніе явиться. Это былъ указъ о назначеніи его сибирскимъ генералъ-губернаторомъ. Сперанскаго рѣшались повысить, но призвать его въ Петербургъ было слишкомъ страшно.

Управленіе Сибирью составляетъ прекрасную страницу въ жизни Сперанскаго. Оно со временемъ войдетъ въ исторію. Сибирь находилась тогда въ страшномъ положеніи. Это было мѣсто систематическаго грабежа. Въ главѣ оффиціальнаго разбоя находился самъ прежній генералъ-губернаторъ, извѣстный Пестель. Пестель былъ настоящій азіятскій деспотъ, неумолимо гнавшій въ своихъ подчиненныхъ всякую независимость духа. Подъ его покровомъ безтрепетно воровали всѣ, начиная отъ губернатора до исправника. Лучшимъ примѣромъ его самовластія служитъ то, что послѣднія

семь лѣтъ своего управленія онъ даже не жилъ въ Сибири, занимаясь въ Петербургѣ преслѣдованіемъ двухъ ненавистныхъ ему губернаторовъ. Сперанскому надобно было бороться съ злоупотребленіями, о которыхъ онъ не имѣлъ до того никакого понятія. Силою воли и неутомимой дѣятельностью ему удалось не только возстановить порядокъ, но многое совершенно измѣнить къ лучшему. Сверхъ того, съ своей организаторской способностью, онъ составилъ подробные проекты о будущемъ управленіи обширнаго края. Но эти занятія не отвлекали мысли его отъ Петербурга, и какъ скоро сибирскія дѣла приняли болѣе стройный видъ, Сперанскій снова началъ просить разрѣшенія пріѣхать. Послѣ частыхъ отсрочекъ онъ получилъ наконецъ это разрѣшеніе и въ началѣ 1821 года, черезъ девять лѣтъ послѣ своего внезапнаго удаленія, былъ на пути къ столицѣ.

Здѣсь ожидало его новое разочарованіе. Онъ надѣялся если не на прежнюю близость, то на примиреніе и полное признаніе своей невинности. Ничего подобнаго не случилось. Времена перемѣнились. «Безъ лести преданный» Аракчеевъ стоялъ у трона, начиналась «система ложныхъ страховъ и подозрѣній», о которой Сперанскій говорилъ въ своемъ пермскомъ письмѣ къ Александру. Бывшему государственному секретарю

не было мѣста въ этой системѣ, и вскорѣ онъ почувствовалъ это. Императора не было въ Петербургѣ во время его пріѣзда. Съ нетерпѣніемъ ожидалъ его возвращенія Сперанскій. Наконецъ, государь пріѣхалъ, но свиданіе и тутъ замедлилось. Только черезъ двѣ недѣли они свидѣлись въ первый разъ послѣ памятной аудіенціи 1812 года. Свиданіе окончилось безъ всякихъ объясненій; первый разговоръ о причинахъ ссылки былъ уже черезъ два мѣсяца. Объ этомъ разговорѣ сохранилось только краткое извѣстіе въ дневникѣ самого Сперанскаго. Изъ него можно заключить, что объясненіе ограничилось однимъ указаніемъ на содержаніе доноса. Личныя сношенія его съ государемъ никогда уже не принимали прежняго характера. Въ нихъ замѣтно постепенное охлажденіе. Для Александра онъ уже былъ чужимъ человѣкомъ. Сперанскій это понялъ, но не имѣлъ духа удалиться отъ двора, гдѣ перенесъ столько оскорбленій, и съ малодушіемъ, извинительнымъ только для человѣка, много страдавшаго, началъ искать поддержки въ связяхъ съ сильными людьми. На сколько это удавалось ему, можно видѣть изъ того, что онъ съ трудомъ выпрашиваль самыя маловажныя мѣста для лицъ, которымъ покровительствовалъ, да и то не всегда прямо у министровъ, а больше у директоровъ

департаментовъ. Къ этому времени относится его сближеніе съ аристократическимъ кругомъ, котораго онъ такъ гордо чуждался въ началѣ своего поприща. Его начали встрѣчать въ салонахъ высшаго общества, простившаго пріятному собесѣднику прошлые грѣхи смѣлаго нововводителя. Государственные труды его были незначительны. Онъ принималъ участіе въ засѣданіяхъ совѣта, былъ членомъ сибирскаго комитета и принялся опять за прежнюю работу надъ гражданскимъ уложеніемъ; но всѣ эти занятія оставались почти безъ результатовъ. На нихъ отражался тотъ застой, который послѣ 1815 года понемногу овладѣлъ общественною жизнію.

Дѣятельность снова началась для Сперанскаго уже при императорѣ Николаѣ. Она не походила на прежнюю. Новый государь цѣнилъ его административную опытность, но, по крайней мѣрѣ сначала, не имѣлъ къ нему большаго довѣрія. Обвиненія, отъ которыхъ Сперанскому такъ напрасно хотѣлось оправдаться, бросали на него тѣнь. Въ 1826 году, когда ему былъ порученъ главный надзоръ надъ составленіемъ свода законовъ, государь сказалъ о немъ Балугьянскому: «смотри же, чтобъ онъ не надѣлалъ такихъ же проказъ, какъ въ 1810 году: ты у меня будешь отвѣчать за него.» *). Позже подозрѣнія, кажется, разсѣялись, но императоръ видѣлъ въ немъ только своего «редактора» и не былъ расположенъ давать большой просторъ собственной его мысли. Впрочемъ Сперанскій едва ли уже былъ способенъ къ сильной, самостоятельной дѣятельности. Въ немъ не было ни прежней силы мысли, ни прежней энергіи. Взглядъ его измѣнился, или по крайней мѣрѣ, примѣнился къ обстоятельствамъ. Въ своихъ запискахъ этого времени онъ говоритъ языкомъ, въ которомъ нѣтъ и слѣдовъ того Сперанскаго, который преобразовалъ высшее управленіе. Такъ проходили послѣдніе годы знаменитаго государственнаго человѣка. Только въ частной жизни и въ его неутомимыхъ кабинетныхъ трудахъ видны проблески когда-то оживлявшаго его дѣятельнаго духа. Сперанскій перенесъ въ частныя занятія свое геніяльное трудолюбіе, для котораго уже не было мѣста въ политической сферѣ. Здѣсь мы опять можемъ удивляться неистощимому запасу силъ его природы. Среди тяжелой грусти, которая овладѣла имъ во время ссылки, онъ работаетъ, какъ юноша, исполненный надеждъ. Въ Перми онъ учится еврейскому языку, въ Пензѣ узнаетъ нѣмецкій. Пытливая мысль его обращается ко всему. Путе-

*) Жизнь графа Сперанскаго, часть 2, стр. 306.

шествуя по Сибири, среди всякихъ неудобствъ и почти пятидесяти лѣтъ, онъ читаетъ Шлегеля и Миллера. Не будучи настоящимъ ученымъ, онъ пріобрѣлъ однако разнородную и большую начитанность. Съ тѣхъ поръ, какъ несчастія сломили его душу, любимымъ чтеніемъ его было религіозное. Въ этомъ направленіи онъ былъ совершенно искрененъ, хотя, по свойству его мягкой природы, религія развила въ немъ одно незлобіе и не могла дать большой твердости его характеру. Въ немъ соединилось то, что нерѣдко встрѣчается въ набожныхъ людяхъ: религіозная мечтательность съ упорною привязанностью къ внѣшнимъ удобствамъ и съ нѣкоторой угодливостью міру. Но въ семейномъ кругу слабыя стороны его характера, результатъ долгой и неравной борьбы съ обстоятелствами, изчезали передъ добрыми свойствами. Его высокая терпимость къ людямъ, доходившая до того, что о злѣйшихъ своихъ врагахъ онъ говорилъ спокойно: «какіе чудаки» или «безумные люди!»; его нѣжная привязанность къ близкимъ ему лицамъ и постоянное желаніе блага внушали всѣмъ, кто окружалъ его, какое то благоговѣніе. Этимъ объясняется страстная привязанность къ нему друзей, не смотря на капризы, которые бывали у него въ молодости. Въ старости и эти неровности сгладились. Приближенные къ нему чи-

новники, которые скоро дѣлались членами его семьи, не даромъ называли его: «старикъ божій». Вліяніе его на всѣхъ, кто съ нимъ сближался, было неотразимое. Онъ былъ обязанъ имъ не столько обширности ума, который, при всей его силѣ, былъ нѣсколько одностороненъ, но человѣческимъ свойствамъ и тому духу всепрощенія, съ которымъ онъ кончалъ свою бурную жизнь. Во имя этой человѣческой натуры, примиряющей со всѣми недостатками человѣка, Сперанскому можно простить его малодушную привязанность къ двору и неумѣнье отвернуться отъ людей, такъ безпощадно оскорбившихъ въ немъ одного изъ великихъ гражданъ своего отечества. Отвѣтственность за эти печальныя свойства падаетъ не на него: она лежитъ безраздѣльно на той мертвящей средѣ, которая сгубила лучшія его силы и съ которой, при тогдашнемъ состояніи общества, борьба была не только трудна, но даже невозможна.

Но Сперанскому не суждено было умереть безполезнымъ посѣтителемъ аристократическихъ салоновъ. Ему предстояло совершить, на благо Россіи, еще одинъ великій подвигъ. Съ 1826 года онъ былъ снова сдѣланъ распорядителемъ работъ коммиссіи составленія законовъ, преобразованной во 2-е отдѣленіе собственной канцеляріи. Съ этого вре-

мени положено было первое, твердое начало русской кодификаціи.

Сперанскій принялся за дѣло уже не съ тѣмъ легкомысленнымъ увлеченіемъ, съ какимъ когда-то составлялъ гражданское уложеніе. Онъ начерталъ планъ обширной работы опытной рукою. Вотъ что онъ самъ говоритъ объ этомъ планѣ: «Все дѣло раздѣляется на три части: 1) собраніе законовъ, 2) своды или приведенія законовъ въ извѣстность и 3) составленіе уложеній. Опытъ указалъ необходимость сего раздѣленія. При подробномъ обозрѣніи прежнихъ работъ найдено, что онѣ, часто прерываясь и потомъ возобновляясь, всегда почти начинаемы были съ конца, т. е. или начинали сочинять уложеніе безъ свода законовъ существующихъ, или составлять своды безъ полнаго ихъ собранія и безъ твердаго плана. Уложеніе безъ свода есть умозрѣніе безъ практики; уложенія не изобрѣтаются, но слагаются изъ прежнихъ законовъ съ дополненіемъ и исправленіемъ ихъ сообразно нравамъ и обычаямъ и дѣйствительной потребности государства» *). Согласно съ этимъ планомъ предположено было сначала составить полное собраніе законовъ, начиная съ уложенія 1649 года,

*) Архивъ историч. и практ. свѣдѣній, Калачова, книга 2, стр. 2.

потомъ извлечь изъ него сводъ дѣйствующихъ законовъ и наконецъ уже приступить къ составленію уложеній. Сперанскому удалось исполнить первыя двѣ части этой работы. Благодаря систематическимъ пріемамъ, онѣ приведены къ концу очень быстро. Въ 1830 году была исполнена самая важная задача: появились 45 томовъ перваго «Полнаго собранія законовъ», которые имѣли такое важное вліяніе на историко-юридическіе труды въ Россіи. Въ 1832 году было готово первое изданіе свода законовъ, въ 15 томахъ. При составленіи послѣдняго Сперанскій принялъ методу, которая доказываетъ, какъ созрѣлъ и опредѣлился взглядъ его на кодификацію. Вмѣсто прежнихъ инструкцій, составлявшихся по французскому кодексу, онъ обозначилъ главные пункты работы въ конспектахъ, которые написалъ, правда, по системѣ римскаго права, но съ большимъ вниманіемъ къ особенностямъ русскаго законодательства. Одинъ изъ такихъ конспектовъ, о правѣ собственности, былъ напечатанъ *). Что касается вообще до системы свода, то за образецъ его приняты были иностранные, но при этомъ Сперанскій желалъ, чтобъ не было ничего пропущено, «что въ нашихъ зако-

*) Архивъ, книга 2, стр. 7 и слѣд.

пахъ къ гражданскому порядку относиться можетъ». Онъ не смотрѣлъ на «Сводъ», какъ на окончательный трудъ, и видѣлъ въ немъ только первый шагъ къ будущему законодательству. До какой степени онъ не скрывалъ отъ себя его недостатковъ, видно изъ слѣдующихъ словъ «объяснительной записки къ своду законовъ гражданскихъ» «есть два рода противорѣчій, — сказано здѣсь въ примѣчаніи: одни въ законѣ, другія въ самыхъ началахъ, на коихъ онъ основанъ. Такъ, напримѣръ, много было противорѣчій въ законахъ о выкупѣ родовыхъ имѣній. Въ сводѣ всѣ они соглашены и подведены подъ одинъ законъ единообразный, но въ основаніи сего самаго закона есть противорѣчіе: дозволено выкупать проданное родовое имѣніе въ теченіе двухъ лѣтъ; между тѣмъ, другимъ закономъ, каждому купившему имѣніе, хотя бы оно было и родовое, дозволено обращать его въ залогъ неограниченно; по сему закону, купившій родовое имѣніе всегда можетъ заложить его втрое выше цѣны его и слѣдовательно сдѣлать выкупъ невозможнымъ. Такимъ образомъ между закономъ о дозволеніи выкупа и закономъ о дозволеніи залога есть очевидное противорѣчіе. Но противорѣчія сего никакимъ сводомъ исправить невозможно *). »

Было бы безполезно говорить о пользѣ, кото-

*) Тамъ-же, стр. 6.

рую принесло законодательству изданіе «Свода». Онъ подвергался и подвергается многимъ нареканіямъ, въ которыхъ, безъ сомнѣнія, есть значительная доля правды. Сперанскій не имѣлъ серьознаго юридическаго образованія и не могъ почерпнуть вѣрнаго пониманія права изъ собственнаго опыта, какъ дѣлалъ это въ администраціи. Система, принятая имъ, взята изъ чуждаго права и только приложена къ нашему. Отъ того на ней лежитъ характеръ внѣшности. Но иначе и быть не могло въ странѣ, гдѣ дѣло законодательства не подготовлено наукой. Важнѣе другіе упреки — въ невѣрномъ пониманіи смысла тѣхъ русскихъ законовъ, изъ которыхъ извлечены статьи «Свода» въ возведеніи частныхъ случаевъ въ общія правила, въ сопоставленіи началъ, которыя, если не прямо, то косвенно, противорѣчатъ другъ другу; въ повтореніяхъ и въ неясности; наконецъ, въ томъ, что, принимая за источникъ одни законы, «Сводъ» сталъ въ противорѣчіе съ судебной практикой и принялъ такія правила, которыхъ несостоятельность уже была доказана опытомъ. Не слѣдуетъ однако слишкомъ безусловно осуждать «Сводъ законовъ» и съ этой точки зрѣнія. Эти недостатки были неизбѣжны при томъ хаотическомъ состояніи, изъ котораго онъ долженъ былъ вывести наше законодательство. Собирать, исправлять и попол-

нять въ одно время—невозможная задача. Она-то именно и губила въ зародышѣ всѣ прежнія работы. Во всякомъ случаѣ «Сводъ» достигъ самаго важнаго результата: онъ привелъ въ извѣстность недостатки русскаго права и водворилъ въ нашихъ судахъ нѣсколько болѣе законности. Если исправленіе недостатковъ подвигалось съ тѣхъ поръ довольно медленно, то причина этого не въ «Сводѣ», а въ томъ способѣ, которымъ впослѣдствіи пополнялось наше законодательство, и всего болѣе въ слабости юридическаго образованія, до сихъ поръ такъ мало распространеннаго въ Россіи.

Это была послѣдняя, самостоятельная работа Сперанскаго. Награжденный въ началѣ 1839 года графскимъ титуломъ съ характерситическимъ девизомъ въ гербѣ: «in adversis sperat», онъ вскорѣ умеръ, оставивъ по себѣ какую-то сомнительную память, на которой долго лежали различные упреки. Къ Сперанскому еще вѣрнѣе можно приложить слова поэта, обращенныя имъ къ другому дѣятелю той же эпохи, который также понесъ, за совершенный имъ подвигъ, незаслуженную кару общественнаго мнѣнія. Это былъ одинъ изъ тѣхъ,

...надъ кѣмъ ругается слѣпой и буйный вѣкъ,
«Но чей высокій ликъ въ грядущемъ поколѣньѣ
«Поэта приведетъ въ восторгъ и умиленье».

Θ. ДМИТРІЕВЪ.