Современная библіотека.

М. В. Довнаръ-Запольскій.

ПОЛИТИЧЕСКІЕ ИДЕАЛЫ М. М. СПЕРАНСКАГО.

Изданіе
Т-ва И. Д. Сытина

6к.

DK
201

Дозволено цензурою. Москва, 3 августа 1905 г.



5631
25



Типографія Т-ва И. Д. Сытина, Пятницкая улица, свой домъ.
Москва.— 1905.

Политическіе идеалы М. М. Сперанскаго.

Политическіе идеалы М. М. Сперанскаго.

I.

Странная судьба, которую испыталъ Сперанскій при жизни, какъ будто продолжаетъ тяготѣть и въ отношеніяхъ послѣдующихъ поколѣній къ великому наслѣдію его глубокаго ума. Современники интересовались Сперанскимъ, много о немъ говорили и писали, но все это—вѣсти, слухи, обрывки субъективныхъ впечатлѣній: никто изъ современниковъ великаго государственнаго мужа не оставилъ намъ яркаго его облика. И современная намъ историко-юридическая наука часто говоритъ о Сперанскомъ, часто вращается въ кругѣ вопросовъ, имъ выдвинутыхъ или разрѣшенныхъ; но ни личность Сперанскаго ни его политическіе идеалы не изучены какъ слѣдуетъ и не оцѣнены по достоинству. Сперанскій еще ждетъ своего біографа, а его государственные взгляды еще ждутъ разъясненія. Быть-можетъ, самое величіе этой личности, сложность имъ сдѣланнаго, развитаго теоретически, но не приложеннаго къ жизни останавливаютъ изслѣдователя.

Михаилъ Михайловичъ Сперанскій въ своей государственной дѣятельности имѣлъ, помимо личныхъ достоинствъ, одно важное преимущество предъ современниками. Дѣтство, юношество и сама служебная карьера его сложились совсѣмъ необычнымъ образомъ для государственныхъ людей того времени: онъ имѣлъ полную возможность изучить русскую дѣйствительность, мате-

ріальную и духовную обстановку разныхъ классовъ народа — отъ хижины до престола. И онъ умѣлъ наблюдать жизнь. На высотѣ своего положенія Сперанскій не чуждался общенія съ простолюдиномъ. Во время ссылки, въ Нижнемъ и въ Перми, Сперанскаго можно было встрѣтить среди народной уличной толпы, въ кабакѣ. Изученіе жизни снизу доверху сдѣлало изъ Сперанскаго убѣжденнаго сторонника «истинной» монархіи и такихъ формъ управленія, которыя сдѣлали бы личность гражданина свободной. Въ противоположность современникамъ, онъ былъ глубоко увѣренъ въ способности русскаго общества къ зрѣлой политической жизни. Такое убѣжденіе онъ, конечно, вынесъ изъ изученія дѣйствительности. Но та же дѣйствительность научила его, что для того, чтобы, по его словамъ, «пробить толщу», надо сначала получить безопасность и право думать надъ государственнымъ устройствомъ. Въ противномъ случаѣ всякіе законы будутъ только палліативомъ. Вотъ почему Сперанскій явился убѣжденнымъ проводникомъ законности и права въ государственномъ устройствѣ; вотъ почему онъ такъ горячо проводилъ мысль о «коренныхъ» законахъ, которымъ всѣ сверху донизу должны подчиняться.

Надо, впрочемъ, сдѣлать оговорку, что мечты объ «истинномъ» управленіи, законности съ конца прошлаго столѣтія занимали русское общество и представителей власти; только не всѣ одинаково его понимали. Императоръ Павелъ въ своей государственной дѣятельности явился горячимъ поборникомъ «законности», но она отлилась въ его представленіи въ форму безропотнаго подчиненія полицейскимъ порядкамъ. Не менѣе горячимъ поклонникомъ законности былъ императоръ Александръ I, хотя понятіе гражданской свободы въ его міровоззрѣніи приняло слишкомъ туманныя очертанія и къ концу жизни онъ сдѣлался сторонникомъ «порядка» въ управленіи, не

допускавшаго, однако, общественной самодѣятельности. Большинство русскихъ людей не столько теоретически, какъ инстинктивно понимали значеніе законности.

Отъ всѣхъ своихъ современниковъ Сперанскій отличался стройностью и ясностью государственныхъ идеаловъ: вводя законность и право въ сферу государственнаго управленія, онъ давалъ себѣ отчетливый отвѣтъ, что такое законъ, право, почему введеніе его въ государственный механизмъ необходимо, какое вліяніе оно произведетъ на управляемыхъ и насколько послѣдніе подготовлены къ новымъ правовымъ порядкамъ. Могутъ спорить о томъ, насколько приложимы были къ тогдашней жизни его идеалы, можетъ-быть, даже, насколько вѣрны были его наблюденія, но нельзя отрицать стройности, послѣдовательности и искренности политическихъ убѣжденій Сперанскаго.

Современники не понимали его. Современникамъ его проекты казались плодомъ французофильства, англоманства. Отголосокъ этихъ воззрѣній можно встрѣтить и въ литературѣ нашего времени. Правда, какъ человѣкъ широко образованный, Сперанскій въ своихъ проектахъ не чуждался формъ иностраннаго законодательства, особенно французскаго. Однако его проекты и теоретическое ихъ развитіе носятъ на себѣ печать изученія русской дѣйствительности. Не даромъ императоръ Александръ I въ одномъ разговорѣ указывалъ на то, что Сперанскій испортилъ проекты, потому что все «обрусилъ».

Дѣйствительно, въ запискахъ Сперанскаго, даже временъ составленія проектовъ, сказывается не только пониманіе настоящаго положенія вещей, но и знаніе историческаго прошлаго. Если бы свое пониманіе русской исторіи онъ изложилъ въ формѣ ученыхъ изслѣдованій, то его работы, безъ сомнѣнія, составили бы эпоху въ русской наукѣ.

Вообще Сперанскій былъ способенъ къ серьезному изученію предметовъ. Его переписка свидѣтельствуетъ о весьма разносторонніхъ и глубокихъ интересахъ. Онъ продолжалъ учиться нѣмецкому и еврейскому языкамъ даже въ Сибири. Кромѣ переписки и проектовъ, о научномъ направленіи занятій Сперанскаго свидѣтельствуютъ замѣтки, проспекты и отрывки его статей, помѣщенныхъ въ сборникѣ «Въ память М. М. Сперанскаго» (изданъ Императорскою Публичною Библіотекой). Изученіе математики, философіи и общественно-юридическихъ наукъ оставило слѣды въ этихъ замѣткахъ. Изъ нихъ видно, что Сперанскій любилъ обращаться къ Ньютону, Лейбницу, Фихте, Шеллингу и Канту, писалъ статьи этическаго направленія («Воля», «Нравственность», «Нравъ» и др.), переходилъ къ русской исторіи и писалъ о Русской Правдѣ и пр.; среди набросковъ мы даже встрѣчаемъ планъ романа.

Очевидно, знаніе настоящаго и пониманіе прошлаго вселило въ Сперанскаго глубокую увѣренность въ жизнеспособность русскаго общества. Эта вѣра не покидала его въ теченіе всей жизни. Послѣ ссылки онъ съ жаромъ отдается составленію полнаго собранія законовъ и свода и такимъ образомъ продолжаетъ работать,—только нѣсколько инымъ образомъ,—надъ водвореніемъ въ государствѣ той же законности, о которой онъ мечталъ на зарѣ своей дѣятельности. Такимъ образомъ, опала и градъ оскорбленій со стороны современниковъ не измѣнили основного направленія дѣятельности Сперанскаго, заставивъ лишь примѣниться къ обстоятельствамъ.

Въ этомъ отношеніи Сперанскій выгодно отличается отъ нѣкоторыхъ своихъ либеральныхъ современниковъ, напримѣръ, Строганова, Новосильцова, Кочубея.

Что политическіе идеалы Сперанскаго не явились плодомъ случайнаго чтенія иностранныхъ авторовъ или служебной его карьеры, что онъ еще въ юности размыш-

лялъ о вопросахъ государственныхъ, доказываетъ, между прочимъ, проповѣдь, произнесенная имъ 8 октября 1761 г., т.-е. еще на девятнадцатомъ году своей жизни, въ Александро-Невской лаврѣ: видно, уже тогда Сперанскій интересовался капитальнѣйшими вопросами государственной жизни, именно отношеніями между представителями власти и населеніемъ.

Эта проповѣдь замѣчательна во многихъ отношеніяхъ. Она интересна и по основной своей тенденціи и потому, что является документомъ, впервые дающимъ намъ характеристику мировоззрѣнія еще столь юнаго будущаго государственнаго мужа. Проповѣдь сказана на евангельскій текстъ: «Не бойся, отселѣ будеши человѣки ловя» (Лук. V, 10). Основная тема проповѣди — недостаточность человѣческой мудрости и просвѣщенія, не подкрѣпленнаго истинною нравственностью и любовію къ людямъ: «просвѣщеніе безъ нравовъ» — «призракъ совершенства». Проповѣдникъ касается жизни цѣлыхъ человѣческихъ обществъ и тогда уже высказываетъ идею, лежавшую въ основаніи его взглядовъ въ періодъ зрѣлаго творчества: основа, побуждающая людей собраться воедино, лежитъ во взаимныхъ выгодахъ, а выгоды должны быть связаны со взаимными довѣріемъ и добротой. «Разумъ дастъ наилучшій чертежъ для образованія общества, напишетъ наилучшіе законы, предусмотритъ неудобства, ограничитъ силу властей», но при «развращенномъ сердцѣ» онъ самъ же поведетъ къ «безначалію» и «замѣшательству». Несомнѣнно, тутъ уже мы имѣемъ весьма прозрачную характеристику послѣднихъ годовъ Екатерининскаго царствованія. Но проповѣдникъ далѣе разсуждаетъ. «Премудрый государь» можетъ высоко поднять въ глазахъ свѣта свое правленіе, ему можетъ удивляться свѣтъ; «но если ты не будешь—обращается онъ къ такому правителю—на тронѣ человѣкъ... не низойдешь съ престола для отренія слезъ послѣдняго

изъ твоихъ поддапныхъ; если твои знанія будутъ только пролагать пути твоему властолюбію; если ты употребишь ихъ только къ тому, чтобы искуснѣе позлатить цѣпи рабства, чтобы непримѣтнѣе наложить ихъ на человѣковъ и чтобъ умѣть казать любовь къ народу и, изъподъ занавѣсы великодушія, искуснѣе похищать его стяжанія на прихоти твоего сластолюбія и твоихъ любимцевъ, чтобъ поддержать всеобщее заблужденіе, чтобъ изгладить совершенно понятіе свободы, чтобъ сокровеннѣйшими путями провесть къ себѣ всѣ собственности твоихъ поддапныхъ, дать чувствовать имъ тяжесть твоея десницы и страхомъ увѣрить ихъ, что ты болѣе, нежели человѣкъ: тогда, со всѣми твоими дарованіями, со всѣмъ симъ блескомъ, ты будешь только — счастливый злодѣй; твои ласкатели внесутъ имя твое золотыми буквами въ списокъ умовъ величайшихъ, но поздняя исторія черною кистію прибавитъ, что ты былъ тиранъ твоего отечества». Столь же рѣзко онъ характеризуетъ судью, знающаго законы, но необладающаго добрымъ и прямымъ сердцемъ, и наконецъ дѣлаетъ общее горячее заключеніе — призывъ къ единенію разума, совѣсти и доброты сердца.

Это твореніе юнаго Сперанскаго — первый проблескъ его политической мысли. Оно дорого для историка, потому что совершенно отчетливо говоритъ ему, что Сперанскій крѣпко задумывался надъ многими вопросами гораздо ранѣе, чѣмъ судьба поставила его въ положеніе человѣка, призваннаго составить планъ преобразованія: его основныя мысли были продуманы не ad hoc для составленія плана, не вычитаны изъ первой попавшейся иностранной книжки (какъ не разъ его враги старались утвердить о немъ именно такое мнѣніе), но были плодомъ серьезныхъ наблюденій, изученія и размышленій.

И дѣйствительно, еще будучи небольшимъ чиновникомъ, Сперанскій въ первые годы, даже дни, правленія

императора Александра I пытается провести въ жизнь свои теоріи; объ этомъ знали его покровители и обращались къ содѣйствію его пера. Только недавно, въ извѣстной книгѣ о графѣ Строгановѣ, принадлежащей перу великаго князя Николая Михайловича, опубликовано извѣстіе, весьма замѣчательное въ этомъ отношеніи; на проектѣ коронаціоннаго манифеста, — «всемилостивѣйшей грамоты, русскому народу жалуемый» — составленномъ графомъ Воронцовымъ и не утвержденномъ Александромъ I, имѣются поправки, сдѣланныя рукою Сперанскаго: значитъ, съ нимъ тогда уже совѣтовались. А между тѣмъ эта грамота должна была бы явиться первой конституціонной хартіей.

Въ 1803 г. Сперанскій получаетъ порученіе составить планъ государственнаго преобразованія (порученіе исходило отъ государя, но черезъ другихъ лицъ). Заданіе состояло въ томъ, чтобы дать преобразованіе всего административнаго устройства при условіи сохраненія въ неприкосновенности «основныхъ началъ» государственнаго строя. До насъ дошелъ черновой набросокъ плана 1803 г. Но схема его чрезвычайно любопытна: предлагая ввести раздѣленіе властей (на законодательную, исполнительную и судебную) и нѣкоторыя преобразованія въ высшей администраціи, Сперанскій вездѣ старается подчеркнуть тотъ основной мотивъ, что подобнаго рода мѣры будутъ имѣть только кажущееся приближеніе къ формамъ «истинной монархіи», и что послѣдняя немыслима безъ политическихъ органовъ, и что гораздо цѣлесообразнѣе и честнѣе, не закрываясь формами, дать государству «истинно монархическое» устройство [1]).

Мы обратили вниманіе на эти біографическія черты въ дѣятельности Сперанскаго съ тою цѣлью, чтобы разсѣять, на основаніи новоопубликованныхъ данныхъ,

[1]) Подъ истинною монархіею тогда разумѣли, въ противоположность деспотіи, монархію, облеченную конституціонными формами.

предубѣжденіе — остатокъ давнишнихъ партійскихъ и личныхъ счетовъ — будто основной планъ Сперанскаго (1809 г.) явился скороспѣлымъ твореніемъ, результатомъ еще несложившихся государственныхъ убѣжденій и наблюденій его автора.

Намъ представляется также весьма несправедливымъ, когда Сперанскаго обвиняли (а иногда обвиняютъ и теперь) въ томъ, что паденіе способствовало рѣзкому измѣненію его взглядовъ. Ссылаются иногда на его переписку; пониженный тонъ нѣкоторыхъ писемъ не соотвѣтствовалъ прежнему отношенію автора ихъ къ адресатамъ. Но надо предоставить себѣ положеніе автора частнаго письма, который знаетъ, что его письмо будетъ перлюстровано и съ комментаріями доведено до свѣдѣнія самой высокой особы въ государствѣ, что его письмо, даже зашитое въ шапку вѣрнаго слуги, будетъ перехвачено. Тяжело, несомнѣнно, дѣйствуетъ на человѣка съ убѣжденіями и такое положеніе, когда «квартальные, приставы, вся полицейская сволочь является поминутно, стерегутъ самое мое дыханіе» (письмо Сперанскаго къ Столыпину изъ Персіи), — когда сегодня человѣкъ не знаетъ, что будетъ съ нимъ завтра.

Но къ чести Сперанскаго слѣдуетъ сказать, что если онъ и падалъ духомъ, то въ немъ всегда таилась и искра вѣры и надежды въ свои политическія убѣжденія, онъ не переставалъ мечтать, даже дѣлать попытки возвратиться къ прежнимъ своимъ планамъ. Только что переведенный изъ ссылки въ Перми губернаторомъ въ Пензу (опала еще продолжалась, хотя и была подслащена), онъ узнаетъ отъ своего друга Столыпина о петербургскихъ слухахъ, будто хотятъ составить какой-то комитетъ о реформахъ, и тотчасъ же даетъ наставленіе Столыпину подать совѣтъ, чтобы комитетъ былъ составленъ изъ нѣсколькихъ губернаторовъ. И развиваетъ дальше свой планъ такъ: «Впослѣдствіи, когда дѣло

оснуется, можно будетъ приглашать и губ. предводителей и даже духовныхъ нѣкоторыхъ лицъ, дабы такимъ образомъ, раздвигая постепенно кругъ дѣйствія, приготовить и образовать лучшее общее мнѣніе въ публикѣ представлять ручательство въ безопасности правилъ. Много можно сдѣлать добра, начавъ вещи не съ того конца, съ коего нынѣ, по общимъ слухамъ, они начинаются. Кто мететъ лѣстницу съ низу? Очистите часть административную. Потомъ введите установительные законы, т.-е. свободу политическую, и затѣмъ постепенно приступите къ вопросу о свободѣ гражданской, т.-е. къ свободѣ крестьянъ. Вотъ настоящій ходъ дѣла».

Не даромъ Аракчеевъ такъ боялся Сперанскаго и недовѣрялъ ему.

Мы отмѣтили нѣсколько штриховъ изъ біографіи Сперанскаго только съ цѣлью оттѣнить систематичность развитія въ немъ его политическихъ убѣжденій и увѣренность въ нихъ даже въ тяжелыя для него годины.

Въ дѣятельности Сперанскаго есть двѣ стороны: онъ провелъ въ жизнь немногія изъ своихъ начинаній, но зато онъ о многомъ думалъ и очень многое хотѣлъ сдѣлать. Въ виду этого его записки и проекты имѣютъ въ огромномъ большинствѣ случаевъ чисто историческій интересъ. Ихъ поэтому необходимо изучать съ теоретической точки зрѣнія, какъ взгляды политическаго мыслителя. Мы постараемся подойти къ его проектамъ именно съ этой точки зрѣнія и извлечемъ изъ его разновременныхъ записокъ общія основы политическихъ идей Сперанскаго. Мы постараемся изложить его взгляды, какъ политическаго мыслителя.

Историческіе вопросы о томъ, насколько эти взгляды были приложимы къ жизни, или о томъ, какое значеніе они имѣли въ современномъ Сперанскому и послѣдующемъ законодательствѣ, не будутъ интересовать насъ съ точки зрѣнія поставленной нами задачи.

Хотя записки Сперанскаго были написаны въ разное время, хотя въ нихъ, примѣняясь къ обстоятельствамъ, онъ высказывался то съ большею, то съ меньшею опредѣленностью, однако не трудно подмѣтить общую схему его воззрѣній. Она укладывается въ слѣдующія рубрики. Для того, чтобы доказать необходимость установленія «истинной» монархіи, Сперанскій критикуетъ современные ему недостатки государственнаго строя. Отъ критики онъ переходитъ къ положительной сторонѣ дѣла и излагаетъ свои теоретическія воззрѣнія на государственный строй. Затѣмъ слѣдуетъ поставить изложеніе самой схемы государственнаго управленія и законодательства. Къ послѣднему тѣсно примыкаютъ воззрѣнія Сперанскаго на сословныя отношенія.

II.

Сперанскій былъ глубокимъ знатокомъ современнаго ему русскаго государственнаго строя. Онъ прекрасно понималъ историческія явленія XVIII вѣка, отчего его критика имѣетъ капитальное значеніе.

Для того, чтобы подтвердить свои идеи о необходимости введенія въ Россіи «истинной» монархіи, основанной на незыблемыхъ законахъ, гармонически проведенныхъ по всѣмъ отраслямъ управленія, Сперанскій не разъ обращается съ вѣрною и ѣдкою,—насколько позволяла форма офиціальной записки, представляемой самодержцу,—критикой какъ самаго положенія верховной власти, такъ и тѣхъ учрежденій и пріемовъ, въ которыхъ она себя проявляетъ. Власть самодержавная безъ «истинной» монархіи не достаточна и проявляется часто ко вреду самой власти и управленія. Эту свою мысль Сперанскій старается доказать теоретически и исторически. «Верховное начало въ Россіи,—говоритъ онъ,—

государь самодержавный, соединяющій въ особѣ своей власть законодательную, исполнительную и располагающій неограниченно всѣми силами государства»; это «начало никакихъ вещественныхъ предѣловъ не имѣетъ». Единственный предѣлъ ея — «умственныя границы», такъ что власть проводится въ дѣйствіе единообразнымъ порядкомъ.

Но такое положеніе власти тягостно въ извѣстной мѣрѣ ей самой.

Какъ ни проста эта верховная власть, но составъ ея «многосложенъ». Всѣ власти, т.-е. законодательная, исполнительная и судебная, соединены въ одномъ лицѣ. Поэтому власть завалена множествомъ работы, которую выполнить нѣтъ силъ. «По разнообразію ихъ, пространству и многосложности ихъ предметовъ нельзя предполагать, что лицо державное, само собою и непосредственно на нихъ дѣйствуя, могло сохранить съ точностью ихъ предѣлы и во всѣхъ случаяхъ сообразить всѣ различныя ихъ отношенія».

Многосложность и разнообразіе занятій монарха дѣлаютъ то, что ничто не можетъ произойти безъ его указа. Отсюда проволочка въ дѣлахъ. Это замѣтно особенно на судѣ: «Инстанцій у насъ семь, — говоритъ одна изъ записокъ, — а рѣшить можетъ одна самодержавная власть. Если какое-нибудь дѣло воспріяло свое окончаніе, не пройдя всѣхъ инстанцій и безъ высочайшаго рѣшительнаго указа, то сіе могло случиться только или по кончинѣ тяжущихся, или по нерадѣнію ихъ, или потому, что имъ наскучило тягаться». Да и для самой власти не всегда выгодно обладать столь обширными полномочіями. Напримѣръ, въ дѣлѣ собиранія налоговъ власть попадаетъ въ весьма щекотливое положеніе: «Есть мѣры, кои одно лицо, даже и всемогущее, не можетъ или не должно принимать на свою отвѣтственность. Таковы суть подати и налоги. Несвойственно и неприлично верховной власти представляться въ видѣ

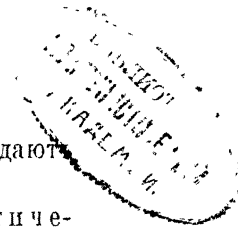
непрерывной нужды и умножать народныя тягости. Пусть разсчитываютъ ихъ министры, присуждаетъ совѣтъ, а государь долженъ только прилагать къ нимъ печать своего необходимаго утвержденія». При этомъ всѣ учрежденія имѣютъ только совѣщательный характеръ. «Существо законодательныхъ нашихъ установленій состоитъ единственно въ совѣщательномъ соображеніи, т.-е. въ томъ: 1) чтобы признать и удостовѣрить необходимость новаго закона; 2) чтобы составить проектъ закона и представить его на усмотрѣніе единой истинной власти, законодательной власти государя».

Столь широкія полномочія верховной власти невыгодно отражаются на всемъ механизмѣ государственнаго управленія. Ни Государственный Совѣтъ, ни Сенатъ, ни министерства не имѣютъ положительныхъ законовъ. Компетенція этихъ учрежденій отличается спутанностью, и всѣ они по существу занимаются и законодательствомъ, и судомъ, и административными дѣлами.

Мѣстъ, издающихъ законы, много, но въ частности изданіе ихъ не предоставлено ни одному учрежденію. «Важнѣйшая часть государственнаго управленія — соображеніе законовъ, уставовъ и учрежденій — не имѣетъ у насъ никакого постояннаго положенія и нѣтъ мѣста, гдѣ бы дѣла государственныя постоянно и единообразно были уважаемы».

Въ дѣлѣ управленія нѣтъ единства и каждое дѣло можетъ поступать въ Совѣтъ, Сенатъ или Комитетъ министровъ.

И каждое изъ этихъ учрежденій — безгласно. Въ самомъ дѣлѣ, Непремѣнный Совѣтъ — мѣсто «произвольное», въ которое вмѣсто законовъ поступаютъ текущія дѣла. Въ Сенатѣ одинъ голосъ можетъ остановить рѣшеніе и перенести дѣло на усмотрѣніе государя. Да и вообще Сенатъ ничего не можетъ постановить безъ государева



указа. Министры въ видѣ Высочайшихъ повелѣній издаютъ законы.

Однимъ словомъ, въ государствѣ нѣтъ политическаго органа, потому что ни одно учрежденіе не имѣетъ правъ. Отсюда вытекаютъ существенныя неудобства для государственнаго управленія: при множествѣ законовъ нѣтъ закона постояннаго; «отсюда происходитъ то всеобщее убѣжденіе, самимъ опытомъ оправданное, что нѣтъ въ Россіи закона постояннаго и что можно перемѣнить все по личнымъ случаямъ и удобностямъ». Потому всѣ законы, учрежденія и мѣры правительства имѣютъ «видъ произвола и личнаго довѣрія, измѣняющагося по случаямъ и обстоятельствамъ». При такихъ условіяхъ учрежденія и законы не обладаютъ достаточнымъ достоинствомъ и уваженіемъ со стороны общества: «черезъ какія-нибудь 20 лѣтъ любой законъ подвергается измѣненію».

Такой порядокъ вещей не могъ приготовить общество и администрацію къ сознательному исполненію законовъ. Сами законы — не такъ плохи, какъ ихъ исполнители. Судьѣ трудно быть честнымъ тамъ, гдѣ нѣтъ «общаго мнѣнія, гдѣ нѣтъ публичности самаго суда». Сами судьи не учатся, но «творятся волею монарха» и т. д.

Столь печальное положеніе государства требуетъ измѣненія, но не частичнаго, а общаго. Какъ бы хорошо не была исправлена законодательнымъ путемъ любая отрасль управленія, она безъ связи съ общей реформой не произведетъ должнаго дѣйствія: все будетъ основываться на личныхъ качествахъ исполнителей, но не на общемъ положительномъ законѣ. Прежде всего всѣ должны получить полную увѣренность въ непреложности положительныхъ законовъ страны. «Всѣ жалуются, — говоритъ одна записка Сперанскаго, — на запутанность и смѣшеніе гражданскихъ нашихъ законовъ. Но какимъ образомъ можно исправить и установить ихъ безъ твердыхъ законовъ государственныхъ? Къ чему законы, рас-

предѣляющіе собственность между частными людьми, когда собственность сія ни въ какомъ предположеніи не имѣетъ твердаго основанія? Къ чему гражданскіе законы, когда скрижали ихъ каждый день могутъ быть разбиты о первый камень самовластія». «Жалуются на запутанность финансовъ. Но какъ устроить финансы тамъ, гдѣ нѣтъ общаго довѣрія, гдѣ нѣтъ публичнаго установленія, порядокъ ихъ охраняющаго. Жалуются на медленность успѣховъ просвѣщенія и разныхъ частей промышленности. Но гдѣ начало, ихъ животворящее? Къ чему послужитъ народу просвѣщеніе? Къ тому только, чтобы яснѣе обозрѣлъ онъ всю горесть своего положенія».

Такимъ образомъ Сперанскій постепенно подходитъ въ своихъ доказательствахъ къ необходимости введенія въ Россіи формъ «истинной» монархіи. Главнымъ базисомъ для него служитъ современное положеніе вещей и сопряженная съ нимъ необезпеченность правъ личности.

Прежде всего государственная и общественная жизнь, по мнѣнію Сперанскаго, достаточно созрѣла для воспріятія новыхъ формъ правленія. Для этой цѣли Сперанскій приводитъ рядъ историческихъ соображеній изъ всеобщей и русской исторіи. Въ историческомъ развитіи каждаго народа есть извѣстные моменты, когда общество достигаетъ зрѣлости и неудержимо стремится къ достиженію политической свободы. Исторія западно-европейскихъ государствъ доказываетъ, что въ этомъ случаѣ тщетно власть державная силилась удержать его напряженіе, сопротивленіе ея воспалило только страсти, произвело волненія, но не остановило перелома». Можно было бы «много сберечь крови, если бы правители державъ своевременно усвоили себѣ духъ общества и сообразовали бы правленіе къ состоянію народа». Русская исторія представляетъ нѣсколько моментовъ проявленія общественной мысли, начиная съ царя Алексѣя Михайловича. Но только въ настоящее время общество созрѣло

къ воспріятію новаго порядка вещей: «государство имѣетъ прямое направленіе къ свободѣ». Это «направленіе» общественнаго мнѣнія Сперанскій видитъ въ слѣдующихъ фактахъ. Компетенція власти остается прежней, но «моральная сила» ея, несомнѣнно, ослабѣла. «Съ горестью, но съ достовѣрностью можно сказать, что въ настоящемъ положеніи всѣ мѣры правительства, требующія не физическаго, но моральнаго повиновенія, не могутъ имѣть дѣйствія».

По мнѣнію Сперанскаго, безполезно было бы искать причинъ такого печальнаго явленія въ личныхъ свойствахъ государственныхъ дѣятелей: «одна есть истинная сему причина: образъ мыслей настоящаго времени въ совершенной противоположности съ образомъ правленія». Всякаго рода частныя исправленія будутъ только палліативными мѣрами: въ обществѣ замѣтно «глухое, но сильное желаніе другого вещей порядка». Вотъ почему Сперанскій думаетъ, что «настоящая система правленія не свойственна уже болѣе состоянію общественнаго духа».

Итакъ, сила общественнаго мнѣнія играетъ въ глазахъ Сперанскаго первенствующее значеніе. Общество готово для воспріятія «истинной» монархіи. Говоря о подготовкѣ общества, Сперанскій принималъ во вниманіе не только данное его состояніе, но и то возрождающее дѣйствіе, которое произведетъ въ странѣ введеніе свободныхъ учрежденій. Онъ и самъ не всегда увѣренъ въ зрѣлости общественной мысли даннаго момента и всѣхъ классовъ населенія. Предвидя наиболѣе вѣскія возраженія въ этомъ пунктѣ, онъ старается ихъ отпарировать. Въ одной изъ записокъ онъ сознается, что, быть-можетъ, нѣкоторыя новыя установленія на первое время и вызовутъ недоразумѣнія; но общество, ободренное сознаніемъ своихъ политическихъ и гражданскихъ правъ, скоро привыкнетъ къ новому порядку вещей. Поэтому Сперанскій имѣетъ глубокую вѣру въ силу публичности,

общественнаго мнѣнія и быстраго перевоспитанія общества подъ вліяніемъ новаго порядка вещей. «Россія скоро пожелаетъ знать, — говоритъ онъ, — что дѣлаетъ правительство и, познавая его труды, научится почитать его, любить свои законы, свой образъ правленія: ибо тогда они, дѣйствительно, будутъ для нихъ свои, когда они ихъ познаютъ». Такое правительство будетъ опираться въ управленіи на «народное мнѣніе»; по его мнѣнію, всякіе законы останутся мертвыми, если для ихъ исполненія отсутствуетъ свободная народная воля.

Такъ Сперанскій выясняетъ необходимость государственной реорганизаціи Россіи: эта необходимость вытекаетъ изъ самой сути государственнаго строя, изъ его тягостнаго и безпомощнаго положенія, а путь къ разрѣшенію вопроса слѣдуетъ искать въ свободномъ мнѣніи страны. Вообще Сперанскій очень заботится о томъ, чтобы привлечь къ участію въ управленіи «народное мнѣніе». Отсюда понятно, почему общество въ проектахъ Сперанскаго играетъ столь важную роль. По проектамъ Сперанскаго всѣ акты государственной дѣятельности должны совершаться публично: засѣданія суда, Государственной Думы и даже Исполнительнаго Сената.

Нельзя не замѣтить, что, представляя видную роль общественной самодѣятельности, Сперанскій какъ будто забывалъ, говоря о «народномъ мнѣніи», о массѣ крестьянства, находившагося въ тяжеломъ рабствѣ. Онъ не могъ также не знать, что и мелкое полуграмотное дворянство, разбросанное на громадномъ пространствѣ имперіи, далеко еще отъ сознательной общественной жизни. Идеализаціи общества, вѣра въ возможность быстраго и прочнаго установленія новыхъ порядковъ не разъ подавали поводъ къ обвиненію Сперанскаго въ излишнемъ схематизмѣ, въ тщетной вѣрѣ въ силу предписаній, указовъ. Не отрицая извѣстной идеализаціи общества въ запискахъ Сперанскаго, не слѣдуетъ, однако, упрекать

автора ихъ въ излишней вѣрѣ въ силу предписаній. Онъ не разъ съ ироніей говоритъ о томъ, что большое число законовъ не дѣлаетъ лучшими ни управителей ни управляемыхъ: предписанія останутся мертвыми, если отсутствуетъ свободная воля ихъ исполненія. Если же онъ самъ радужно смотрѣлъ на послѣдствія измѣненій въ общественномъ строѣ отъ введенія проектируемыхъ имъ мѣръ, то въ этомъ сказывалась не вѣра въ букву приказа, но нѣчто иное. Какъ видно изъ предшествующаго изложенія, Сперанскій искренно вѣрилъ, что политическая свобода способна быстро воскресить лучшія стороны человѣческой натуры, пробудить въ ней сознаніе собственнаго достоинства и дать толчокъ общественной самодѣятельности. Итакъ, тутъ сказывается не вѣра въ букву закона, а въ лучшія способности человѣческаго духа: важно отмѣтить вліяніе этой стороны воззрѣній Сперанскаго на его проектъ.

Итакъ, мы разсмотрѣли вопросы о томъ, какъ объяснялъ себѣ Сперанскій необходимость установленія новыхъ формъ правленія. Въ общемъ, онъ исходилъ изъ наблюденій надъ отрицательными сторонами дѣйствительности и изъ вѣры въ положительное свойство человѣческой личности. Посмотримъ теперь, какъ теоретически представлялъ себѣ Сперанскій новый государственный строй.

III.

Предшествующее изложеніе уже выяснило ту логическую постройку, которою Сперанскій хочетъ доказать необходимость реформъ въ государственномъ строѣ. Онъ сочною кистью рисуетъ недостатки современнаго управленія. Власть всеобъемлюща, но ея безпредѣльность ей самой тягостна: онъ расплывается въ лицахъ, но не въ прочно установленныхъ формахъ, личное довѣріе не

всегда оправдывается исполнительными органами, при такихъ условіяхъ контроль превращается въ фикцію. Матеріалъ, для котораго нужно обновить государственный строй, т.-е. русское общество, достаточно къ тому подготовленъ; болѣе того, въ немъ уже заражаются элементы, которые необходимо удовлетворить новыми формами правленія. Сперанскій—не шаблонный составитель проектовъ въ духѣ времени, какихъ и тогда было не мало. Онъ глубокій политическій мыслитель, не только практикъ, но и теоретикъ. Въ его взглядахъ видно широкое знакомство съ философіей, теоріей и практикой права западно-европейскихъ государствъ. Но это знакомство съ наукой, необходимое для всякаго мыслителя, не дѣлаетъ изъ Сперанскаго подражателя. Его теоретическія построенія представляютъ собою стройное цѣлое: изъ нихъ логически вытекаетъ предлагаемое Сперанскимъ для приведенія Россіи въ лучшее состояніе.

Политическое ученіе Сперанскаго обстоятельно развиваетъ слѣдующіе три вопроса: ученіе о власти, ученіе о правахъ подданныхъ и ученіе о законѣ. Сообразно условіямъ, при которыхъ составлялись записки и цѣли ихъ, Сперанскій съ неодинаковой подробностью трактуетъ объ этихъ вопросахъ; выдвигая ученіе о раздѣленіи властей и о законѣ, онъ сравнительно меньше останавливается на ученіи о существѣ власти и правахъ подданныхъ и, кажется, по весьма понятнымъ причинамъ: не задерживая своего высокаго офиціальнаго читателя на щекотливыхъ вопросахъ, Сперанскій строитъ свои проекты, однако, такимъ образомъ, что и развиваемое имъ ученіе о законѣ и о раздѣленіи властей должно вести мысль къ предпочтенію «истинной монархіи» инымъ формамъ правленія.

Развиваемое Сперанскимъ ученіе о существѣ власти покоится на двухъ посылкахъ. Первая заключается въ признаніи того, что государственный союзъ, на основа-

ніи естественнаго права, въ самомъ себѣ носитъ источникъ власти, вторая основывается на признаніи раздѣленія властей. Въ обоихъ случаяхъ мы, слѣдовательно, встрѣчаемся съ общепризнанными теоріями того времени.

Общество существовало раньше появленія державной власти: сліяніе воли отдѣльныхъ индивидуумовъ составляетъ сущность державной власти. Въ «естественномъ состояніи» каждый индивидуумъ имѣлъ свою волю, свой законъ и свое исполненіе. Эти три начала, присущія каждому индивидууму, породили три «силы», которыя движутъ и управляютъ государствомъ, которыя составляютъ державную власть, т.-е. «силу» законодательную, исполнительную и судебную. Соединеніе этихъ трехъ силъ рождаетъ верховную власть, раздѣленіе же ихъ создаетъ права подданныхъ.

Но державная власть можетъ пользоваться всѣми этими силами въ ихъ соединеніи — тогда правленіе будетъ деспотическое и государство окажется въ рабствѣ. Рабство бываетъ двоякаго рода: политическое и гражданское или одно только политическое; въ первомъ случаѣ подданные, не принимая участія въ государственномъ управленіи, не располагаютъ свободно и своею личностью и имуществомъ, въ другомъ — личность и имущество признаются свободными. Безраздѣльное пользованіе державною властью всѣми государственными силами нарушаетъ ихъ равновѣсіе; оно возстанавливается, когда во власти соучаствуютъ подданные. Изъ такого раздѣленія возникаютъ политическія права подданныхъ. Хотя Сперанскій признаетъ возможность существованія правъ гражданскихъ, безъ правъ политическихъ, но объясняетъ, что въ этомъ случаѣ гражданскія права не имѣютъ твердыхъ основаній. «Истинныя права гражданскія должны быть основаны на правахъ политическихъ точно такъ же, какъ и законъ гражданскій вообще не можетъ быть твердъ безъ закона политическаго». Таковы теоретиче-

скія представленія Сперанскаго о происхожденіи верховной власти и правъ подданныхъ. Отсюда понятно, что «власть или силы народа, дѣйствительно, всегда бываютъ больше силъ правительства, такъ какъ народъ самъ создаетъ свои силы, между тѣмъ, какъ правительство бываетъ сильно и могущественно только въ той степени, въ какой допускаетъ это народъ». Разъ правительство черпаетъ свою власть отъ народа, то оно будетъ законно, если основывается «на общей волѣ народа». «Сила можетъ быть ограничена только силой. Созданія, исходящія только изъ личной воли монарха, не могутъ служить противовѣсомъ силѣ»; хотя обѣ власти имѣютъ одинъ и тотъ же источникъ, т.-е. народную волю, но нація занимаетъ доминирующее положеніе, потому что власть правительства исходитъ отъ нея. Во избѣжаніе узурпаціи власти, народъ беретъ клятву, устанавливаетъ Сенатъ, Парламентъ, вообще устанавливаетъ основные законы страны во избѣжаніе «произвольнаго» правленія.

Отсюда вытекаютъ основныя свойства законнаго правительства: оно законно, если «основано на волѣ страны» и если «существуетъ на извѣстныхъ условіяхъ» и «исполняетъ эти условія». Послѣднее замѣчаніе Сперанскаго находится въ той версіи записки 1809 г., которую передаетъ Тургеневъ. Текстъ, сообщаемый послѣднимъ, по всей вѣроятности, не былъ офиціальнымъ; таковымъ былъ текстъ, изданный г. Семевскимъ. Въ этомъ изданіи вопросъ объ источникѣ власти развитъ далеко не съ тѣмъ колоритомъ, который приданъ былъ ему въ черновомъ: принципъ народной воли носитъ весьма блѣдныя очертанія, а о правахъ подданныхъ ограничивать власть Сперанскій совсѣмъ не говоритъ.

Хотя теоретическія разсужденія Сперанскаго обоснованы на весьма распространенныхъ теоріяхъ, господствовавшихъ въ эпоху революцій, но это не должно пара-

лизовать интереса къ нимъ русскаго изслѣдователя. Напротивъ, интересъ этотъ еще усиливается, когда, слѣдя за разсужденіями Сперанскаго, мы подходимъ къ тому, какъ онъ прилагаетъ свои общіе теоретическіе взгляды къ русской дѣйствительности.

Общіе взгляды Сперанскаго разъясняютъ намъ, въ какой мѣрѣ справедливы нападки на него и современниковъ и историковъ. Его называли и называютъ законникомъ, теоретикомъ. Онъ стремился къ установленію законности, потому что жизнь представляла беззаконіе. Но въ его умѣ всегда носился обликъ закона органическаго, основного, т.-е. такого, который покоится по народной волѣ, которому всѣ одинаково подчинены. Изъ предыдущаго ясно, какую роль и какое значеніе такіе законы должны играть въ странѣ. Въ этомъ отношеніи любопытна записка Сперанскаго «О силѣ правительства» (читана государю въ 1811 г.), гдѣ самостоятельно и примѣнительно къ Россіи развивается мысль о тѣхъ «силахъ», на которыхъ держится правительство. «Истинная сила правительства состоитъ: 1) въ законѣ, 2) въ образѣ правленія, 3) въ воспитаніи; 4) въ военной силѣ, 5) въ финансахъ». Законы, по его мнѣнію, являются «первымъ источникомъ силы правительства». Законы должны быть такъ устроены, чтобы оставить правительству довольно власти, чтобы дѣйствовать всегда во благо. Но такую силу можетъ дать правительству только «правильное законодательство». Это положеніе Сперанскій иллюстрируетъ сравненіемъ Англіи съ Турціей, находя правительственную власть первой весьма сильною и второй — весьма слабою. По вопросу о второй силѣ правительства, т.-е. объ образѣ правленія, Сперанскій полагаетъ, что образъ правленія даетъ правительству истинную силу: 1) правильнымъ раздѣленіемъ дѣлъ, 2) единствомъ управленія, 3) выборомъ управителей. Прилагая эти требованія къ Россіи,

авторъ записки находитъ, что «легко можно удостовѣриться, что и въ семъ отношеніи сила правительства у насъ всегда слаба. Мало есть государствъ, гдѣ бы управленіе, собственно такъ называемая администрація, менѣе было устроено».

Легко предвидѣть, что нашъ авторъ недоволенъ и постановкой воспитанія: оно должно носить «общественный характеръ», т.-е. подготовлять людей къ государственной дѣятельности. Между тѣмъ, «всѣмъ извѣстно, что въ Россіи нѣтъ почти общественнаго воспитанія, ибо нѣтъ ни цѣлости въ планѣ ни единообразія въ исполненіи. Великія издержки, сдѣланныя на сію часть правительствомъ, есть совершенная потеря времени и денегъ». Остальныя двѣ силы — финансы слабы, вслѣдствіе принятія неудовлетворительныхъ системъ, войско же «имѣетъ въ весьма нарочитой степени совершенства».

Итакъ, опредѣляя условія правительственной дѣятельности, Сперанскій неоднократно ставилъ вопросъ о коренныхъ законахъ страны.

Сперанскій съ особеннымъ вниманіемъ относился къ вопросу о содержаніи, назначеніи и раздѣленіи законовъ. Въ этомъ отношеніи онъ далъ столь точныя опредѣленія, которыя дѣлаютъ честь его уму.

Основной законъ, это—тотъ, который вытекаетъ изъ существа силъ государственныхъ. Для троякаго раздѣленія властей «потребны установленія, кои бы приводили ихъ въ дѣйствительное упражненіе». Отсюда возникаютъ законы органическіе, которые составляютъ тотъ цементъ, которымъ связываются, поддерживаются и уравновѣшиваются власти въ государствѣ. Общее назначеніе закона состоитъ въ обезпеченіи пользы и безопасности людей; законъ опредѣляетъ отношенія частныхъ лицъ къ государству (законъ государственный) и отношенія между частными лицами. Государственные законы бы-

ваютъ двоякаго рода: преходящіе и неизмѣнные, коренные. Въ государственной жизни существуетъ рядъ вопросовъ, которые по существу своему являются преходящими, таковы, напр., вопросы войны и мира, государственной экономіи и пр. Но польза и безопасность людей требуютъ, чтобы государство выработало коренные законы; они должны опредѣлить «образъ, коимъ силы государственныя сопрягаются и дѣйствуютъ въ ихъ соединеніи». Такіе законы должны опредѣлить положеніе державной власти, сущность закона и, наконецъ, извѣстные органическіе законы. Подъ именемъ послѣднихъ Сперанскій понимаетъ опредѣленіе формъ законодательства, суда, управленія и, наконецъ, устройство «сословія, въ коемъ всѣ сіи распорядки должны соединиться и чрезъ которое власть державная будетъ на нихъ дѣйствовать и принимать ихъ дѣйствіе». Таково опредѣленіе тѣхъ коренныхъ законовъ, которыми должна регулироваться государственная жизнь. Они доминируютъ во всемъ государственномъ строѣ, потому что основаны на народной волѣ. Это довольно отвлеченное представленіе о коренномъ законѣ, развитое Сперанскимъ въ проектѣ 1809 г., обосновывается въ запискѣ 1803 г. болѣе простыми и практическими соображеніями. Здѣсь онъ довольно осторожно касается вопроса о томъ, какимъ образомъ въ государствѣ самодержавномъ (мы видѣли, что тогда Сперанскому предлагалось составить проектъ коренныхъ законовъ при условіи сохраненія самодержавія) можно провести принципъ коренныхъ законовъ. Онъ полагаетъ, что «государь благонамѣренный» не найдетъ въ ограниченіи своей власти препятствій для проявленія своей дѣятельности. «Но самодержецъ, который бы захотѣлъ употребить во зло неограниченную его власть, встрѣтилъ бы твердую преграду своимъ насиліямъ, если не въ самихъ сихъ условіяхъ, то въ мнѣніи, въ укорененности и привыч-

кахъ народныхъ, особливо, когда привычки сіи долголѣтнимъ продолженіемъ добраго царствованія въ сердцахъ укрѣпятся. Сіе укрѣпленіе всегда было прочнѣйшимъ, надежнѣйшимъ оплотомъ политической свободы и можетъ быть лучшей гарантіей закона».

Настаивая на незыблемости коренныхъ законовъ, Сперанскій съ особеннымъ вниманіемъ перечисляетъ тѣ изъ нихъ, которые касаются правъ политическихъ, но мы уже знаемъ, что онъ такую же устойчивость придаетъ и законамъ гражданскимъ и судебнымъ. Такого свойства законы, по ученію Сперанскаго, не стѣсняютъ, однако, быстроты въ дѣятельности государственной машины. Это потому, что подъ именемъ закона онъ разумѣетъ однѣ лишь наиболѣе важныя, основныя нормы права, опредѣляющія дѣятельность исполнительныхъ органовъ; всѣ же постановленія, имѣющія временный характеръ, издаются самою исполнительною властью, но подъ контролемъ законодательнаго сословія. Такимъ образомъ, Сперанскій избавлялъ законодательную власть отъ излишней регламентаціи дѣятельности исполнительныхъ органовъ, предоставляя имъ широкую инициативу, но въ то же время онъ пытается точно установить разницу между закономъ и административнымъ распоряженіемъ. Заслуга Сперанскаго въ этомъ отношеніи по достоинству оцѣнена юридическою наукой, которая и въ настоящее время часто пользуется его опредѣленіями.

Административная власть, по мнѣнію Сперанскаго, есть только «исполненіе закона»; поэтому она имѣетъ дѣло съ фактами, подлежащими непрестаннымъ измѣненіямъ. Законъ долженъ установить общія нормы, въ которыхъ дѣйствуетъ административная власть. Поэтому, говоритъ онъ, «законъ имѣетъ предметомъ отношенія постоянныя и непремѣняемыя». Сперанскій принимаетъ раздѣленія закона на три группы: законъ государственный, т.-е. конституціонный, законъ гражданскій и за-

конъ уголовный (послѣдніе два вида онъ называетъ «уложеніемъ» въ отличіе отъ перваго); изданіе законовъ принадлежитъ высшей въ государствѣ власти. Какимъ бы образомъ ни была въ государствѣ составлена власть законодательная, никто, кромѣ нея, «не можетъ постановлять законовъ». Это замѣчаніе Сперанскаго представляетъ базисъ, на которомъ основаны его взгляды на внутренній распорядокъ въ государственномъ строѣ. Онъ предвидитъ большую опасность, если исполнительная власть во всемъ будетъ испрашивать разрѣшенія законодательной: въ отправленіи государственныхъ дѣлъ при такихъ условіяхъ не можетъ быть порядка. Но, съ другой стороны, не меньшая опасность грозитъ порядку, если власть исполнительная будетъ дѣйствовать «безъ соображенія съ закономъ государственнымъ». Разумѣется, законодательная власть должна контролировать исполнительную и должна опираться на «добрыхъ исполнителей». Словомъ, разсуждаетъ онъ далѣе, «изящность закона есть всегда относительна къ способамъ исполненія и имъ соразмѣрна».

Такъ разсуждаетъ Сперанскій въ проектѣ 1803 г.

Основныя мысли этого разсужденія встрѣчаемъ и во всѣхъ послѣдующихъ запискахъ. Въ проектѣ 1809 г. онъ ставитъ такую дилемму: «Если понятіе закона распространить на всѣ постановленія безъ изъятія, тогда все содѣлается предметомъ законодательнаго сословія, дѣла придутъ въ совершенное смѣшеніе, и единство исполненія исчезнетъ». Съ другой стороны, понятіе закона не должно парализовать дѣятельность исполнительной власти. Поэтому нужно найти истинную средину, на основаніи которой законъ будетъ отличаться отъ исполненія. Такую средину Сперанскій полагаетъ найти «въ простомъ началѣ»: «не дѣлай другому того, чего не желаешь себѣ». Вытекающія изъ этого правила послѣдствія для политической и гражданской свободы онъ дѣ-

литъ опять-таки на двѣ группы: къ 1-й онъ относитъ общія нормы; ко 2-й — такія, которыя должны быть регламентированы исполнительною властью. Даже и въ послѣдующее время, когда прошелъ для Сперанскаго періодъ блестящихъ мечтаній, онъ стремился, по крайней мѣрѣ, къ тому, чтобы отдѣлить въ государственномъ правѣ понятіе закона отъ административнаго распоряженія, понимая, сколь невыгодно для государства такое сплетеніе понятій. Въ концѣ 1809 г., когда Сперанскій уже начиналъ предвидѣть, что общій проектъ его преобразованій оттягивается введеніемъ въ жизнь, онъ подалъ императору Александру I записку о необходимости учрежденія Государственнаго Совѣта, т.-е. только одного изъ звеньевъ предположенныхъ преобразованій.

Въ этой запискѣ онъ настаивалъ на немедленномъ учрежденіи Совѣта: въ государствѣ нѣтъ учрежденія «для соображенія и составленія законовъ»; Сенатъ не можетъ быть таковымъ; существующій Совѣтъ тоже не удовлетворяетъ такому высокому назначенію, потому что онъ — «мѣсто произвольное, коего дѣйствія безгласныя неопредѣлительны»; до сихъ поръ изданіе закона являлось «предметомъ личнаго довѣрія, и, переходя по случаямъ изъ однѣхъ рукъ въ другія, никогда не имѣли ни единства ни надлежащаго уваженія». Въ сильномъ и обширномъ государствѣ, доказываетъ онъ далѣе, управленіе не можетъ отличаться стройностью, если каждая отдѣльная часть его движется по своему направленію, не исходя изъ объединяющаго центра. Отсюда выходитъ то, что законы у насъ имѣютъ «видъ произвола и личнаго довѣрія»; на всякомъ шагу встрѣчается «великая несвязность» въ законахъ. Законъ не можетъ имѣть свойственныхъ ему достоинства и важности потому, что онъ издается втайнѣ, «безъ всякаго публичнаго и единообразнаго ихъ уваженія»; часто по почину отдѣльныхъ лицъ, «дѣйствующихъ втайнѣ, пользуясь личнымъ до-

вѣріемъ». Законы часто вводятся и отмѣняются, отличаются такою неустойчивостью, что къ нимъ потеряно всякое уваженіе.

Такими соображеніями Сперанскій старался побудить колеблющагося императора къ учрежденію Государственнаго Совѣта.

И по возвращеніи изъ ссылки, наученный опытомъ, Сперанскій все-таки не переставалъ настаивать на единообразіи въ изданіи законовъ и необходимости точнаго исполненія законовъ. «Власть самодержавнаго государя,—говоритъ онъ въ запискѣ (1827 г.) «О системѣ гражданскаго управленія»,—должна быть сокрыта подъ эгидою законовъ; верховная власть своимъ вмѣшательствомъ въ частныя дѣла не должна выводить дѣла изъ законнаго ихъ теченія».

Въ особенности должно ограничить поступленіе частныхъ прошеній на имя государя: «хотя государь, по свойству предоставленной ему Богомъ власти, есть лицо самое безпристрастное, но дабы рѣшить поистинѣ тяжбу или дѣло, нужно вполнѣ прочесть всѣ оныхъ акты и производства: въ силахъ ли монархъ, удрученный государственными трудами и безчисленными заботами, все сіе исполнить?» Вообще государь, сдѣлавшись хранителемъ закона, отказавшись отъ вмѣшательства въ частныя дѣла, когда они могутъ быть рѣшены на точномъ основаніи закона, заслужитъ глубокую признательность своихъ подданныхъ. «Подданные станутъ его благословлять, когда увидятъ, что онъ есть первый хранитель государственныхъ уставовъ и что въ частныхъ тяжбахъ воля его не дѣйствуетъ. Правило сіе полезнѣе всѣхъ для самого государя. Оно, избавляя лицо его отъ безчисленныхъ жалобъ и неудовольствій частныхъ людей, доставитъ ему множество свободныхъ часовъ заниматься предметами, собственно до государства касающимися».

Таковы были представленія Сперанскаго о законѣ; въ извѣстной мѣрѣ они повліяли на нашъ Сводъ Зако-

новъ и нѣкоторое время воодушевляли бывшій кодификаціонный отдѣлъ. Сперанскій оставилъ прекрасныя начала, но не въ его силахъ оказалось закрѣпить ихъ въ русскомъ государственномъ правѣ.

Таковы тѣ элементы, на которыхъ, по мнѣнію Сперанскаго, зиждется «истинная» монархія. Верховная власть состоитъ изъ трехъ государственныхъ «силъ», т.-е. законодательной, административной и судебной; источникъ власти покоится на волѣ страны; общество проявляетъ свою волю въ законодательствѣ; для охраны правъ устанавливаются «коренные» законы. Отсюда также понятно, что форма правленія, не объединяющая въ себѣ указанныхъ условій, должна быть признана неудовлетворительною. Сперанскій часто, для выясненія своей основной мысли, обращается къ вопросу о преимуществѣ той или иной системы правленія. Такъ, развивая мысль о томъ, что въ Россіи должно учредить правленіе «на непримѣняемомъ законѣ», Сперанскій замѣчаетъ: «нельзя основать правленія на законѣ, если одна державная власть будетъ и составлять законъ и исполнять его». Можно, конечно, разсуждаетъ Сперанскій, и при самодержавномъ правленіи облечь власть «внѣшними формами закона» (т.-е., раздѣленіемъ ея на законодательную, исполнительную и судебную). Но гораздо предпочтительнѣе избрать не внѣшнюю форму, но оградить правленіе «внутреннею и существенною силой установленія», учредить власть «на законѣ не словами, но самымъ дѣломъ». Сравнивая обѣ системы правленія, Сперанскій рѣшительно предпочитаетъ для Россіи вторую, потому что первая «имѣетъ только видъ закона, другая—самое существо его. Первая издалека готовитъ сама себѣ прекращеніе, а другая при благопріятныхъ обстоятельствахъ можетъ утвердиться, долгое время безъ важныхъ перемѣнъ постепенно слѣдовать за гражданскимъ усовершеніемъ; первая можетъ быть оправдана

въ народѣ своевольномъ, непостоянномъ, преклонномъ ко всѣмъ новымъ умствованіямъ и особливо тогда, какъ народъ сей выходитъ изъ анархіи съ превратными привычками; но вторая одна можетъ быть свойственна народу, который имѣетъ болѣе добраго смысла, нежели пытливости, болѣе простого и твердаго разума, нежели воображенія, коего характеръ трудно обольстить, но легко убѣдить простою истиною, словомъ, она можетъ быть болѣе свойственна такому народу, коего нѣтъ нужды прельщать и обманывать по добронравію его и нѣкоторой лѣности, всѣмъ народамъ сѣвернымъ природной».

Есть и другія стороны превосходства въ строѣ истинной монархіи. Одно изъ нихъ — *отвѣтственность исполнительной власти*. Въ «истинной монархіи» отвѣтственность исполнительныхъ органовъ, говоритъ онъ въ проектѣ 1803 г., основана на публичности дѣйствій правительства и контролѣ законодательнаго сословія. Такого рода отвѣтственности не можетъ быть въ деспотіи; послѣдняя можетъ достигнуть только точности исполненія, «но не ручается ни за совершенства ни за твердость закона». Словомъ, разсуждаетъ далѣе Сперанскій, «отвѣтственность сія удостовѣряетъ только въ томъ, что все и самое зло дѣлается не иначе какъ по установленной правительствомъ формѣ».

Опредѣляя отрицательныя черты, не совмѣстимыя съ «истинною монархіей», Сперанскій подходитъ къ теоретическому опредѣленію того, что по его мнѣнію должно представлять правленіе «монархическое». Такъ, оно не можетъ быть основано въ странѣ, гдѣ половина населенія находится въ совершенномъ рабствѣ; оно должно покоиться на государственномъ законѣ: въ немъ должна быть отдѣлена власть законодательная отъ исполнительной. Но законодательная власть должна быть представлена въ лицѣ независимаго законодательнаго «сосло-

вія» и притомъ опирающагося на свободное общественное мнѣніе. Независимое сословіе не можетъ, однако, привиться къ странѣ, гдѣ существуетъ рабство и нѣтъ просвѣщенія. Общественное мнѣніе, столь необходимое для правительства, немыслимо, однако, безъ свободы «тисненія» (т.-е. печати). Въ истинной монархіи должна быть установлена строгая отвѣтственность исполнительной власти. Таковы качества, которыя необходимо развить въ государствѣ, переходящемъ на путь истинной монархіи. Такъ писалъ Сперанскій еще въ проектѣ 1803 г., когда онъ указывалъ на то, что Россія, подготовляясь къ истинной монархіи, должна предварительно освободиться отъ существующихъ въ ней недостатковъ. Тогда же имъ уже точно опредѣлены и тѣ положительныя основы, на которыхъ должна покоиться истинная монархія, и которыя вполнѣ сходятся съ представленнымъ имъ позднѣе проектомъ конституціи.

Излагая общія теоретическія основы истинной монархіи, Сперанскій прекрасно понимаетъ, что одно начертаніе законовъ, какъ бы они хороши ни были, не дѣлаетъ еще правленія вполнѣ устойчивымъ. Необходимо еще развить въ странѣ устои, на которыхъ должна покоиться вся организація государства. Не достаточно, чтобы общество получило законы; необходимо, чтобы оно могло контролировать движеніе государственнаго организма. Даже существованія законодательнаго сословія еще недостаточно. Истиннымъ охранителемъ государственныхъ законовъ является общественное мнѣніе. Но для того, чтобы оно могло контролировать государственный порядокъ, необходимы два условія: свобода печати и публичность всѣхъ дѣяній законодательной, судебной и административной власти.

IV.

Таковы общіе контуры «истинной монархіи». Выяснены были общія основы правъ подданныхъ и того органическаго закона, который охраняетъ эти права, и, наконецъ, способы ихъ охраненія. Но невыясненными еще остаются размѣры участія отдѣльныхъ слоевъ населенія, т.-е. соціальныя воззрѣнія Сперанскаго. Этотъ вопросъ стоитъ въ неразрывной связи съ общимъ строемъ его ученія.

Законъ, по ученію Сперанскаго, охраняетъ политическія и гражданскія права подданныхъ и регулируетъ отношенія ихъ къ верховной власти. Это приводитъ насъ къ изученію той части его воззрѣній, которыя касаются свойствъ политическихъ и гражданскихъ правъ населенія. Объ этомъ Сперанскій подробно трактуетъ въ своемъ проектѣ 1809 г. Общія теоретическія его воззрѣнія приложены здѣсь имъ къ тогдашнему положенію Россіи.

Въ положеніи русскихъ сословій Сперанскій различаетъ *три класса*. Къ первому классу онъ причисляетъ помѣщичьихъ крестьянъ, которые не имѣютъ ни политической ни гражданской свободы. Ко второму классу относятся купцы, мѣщане и государственные крестьяне, обладающіе гражданскими правами, но не имѣющіе политическихъ. Дворянство относится къ третьему классу: не имѣя политическихъ правъ, оно, однако, отличается отъ первыхъ тѣмъ, что на ряду съ государственною властью имѣетъ право владѣть крестьянами.

Гражданскія права, т.-е. *безопасность лица и имущества*, составляютъ первое и неотъемлемое достояніе всякаго человѣка, входящаго въ составъ общества. Человѣческой природѣ «противно», когда жизнь и имущество человѣка ничѣмъ не обезпечены. Отсюда рабство немыслимо въ правильно устроенномъ государствѣ. Оно должно быть искоренено и въ Россіи. Гражданская сво-

бода раздѣляется на два вида: свобода личная и свобода вещественная (имущественныя права). Для личной свободы Сперанскій находитъ необходимымъ двѣ гарантіи: 1) никто не можетъ быть безъ суда наказываемъ и 2) никто не обязанъ отправлять личную службу иначе, какъ по закону, а не по произволу другого. Права на имущество также должны быть гарантированы двумя непзмѣнными условіями: 1) всякому принадлежитъ свободное владѣніе и распоряженіе своею собственностью на основаніи общаго закона и 2) никто не обязанъ отправлять вещественной службы и платить податей, иначе какъ по закону. Разсуждая далѣе о томъ, всѣмъ ли классамъ населенія должны принадлежать права гражданскія въ полномъ ихъ объемѣ, Сперанскій дѣлитъ вообще гражданскія права на двѣ категоріи: на права, общія всѣмъ безъ различія, и на права особенныя. Къ первой относятся всѣ означенные четыре пункта личныхъ и вещныхъ правъ съ слѣдующимъ, однако, ограниченіемъ: владѣніе населенными имѣніями принадлежитъ только извѣстному классу общества, т.-е. дворянству. Ко второй категоріи, т.-е. къ особеннымъ гражданскимъ правамъ, онъ относитъ право владѣнія населенными имѣніями и право быть изъятымъ отъ очередной службы, но съ обязательствомъ нести «особенную» службу. Послѣднее изъятіе Сперанскій вводитъ на томъ основаніи, что нѣкоторые роды высшей административной дѣятельности требуютъ спеціальной подготовки, воспитательной и образовательной: поэтому такая служба должна заполняться лицами высшаго сословія.

На основаніи различія въ правахъ гражданскихъ, Сперанскій выводитъ сословное различіе. Это въ особенности примѣнимо къ Россіи, гдѣ землевладѣніе не можетъ обойтись наемнымъ рабочимъ и гдѣ существуетъ воинская повинность, требующая осѣдлости. На этомъ

основаніи приходилось бы заключить, что Сперанскій не предвидитъ возможности освобожденія крѣпостныхъ крестьянъ. Однако въ данномъ случаѣ онъ предполагаетъ отбываніе крестьянами повинностей по закону; но, сверхъ того, мы знаемъ, что Сперанскій является врагомъ рабства и предполагаетъ возможнымъ освобожденіе крестьянъ: слѣдовательно, въ проектѣ 1809 г. онъ хотѣлъ дать помѣщичьимъ крестьянамъ личныя права и опредѣлить отношенія ихъ къ помѣщику путемъ закона,— очевидно, въ томъ предположеніи, что освобожденіе — естественное дѣло будущаго.

Признавая необходимымъ раздѣленіе гражданскихъ правъ и существованіе сословій, Сперанскій естественно предполагалъ и различіе въ правахъ политическихъ. Онъ исходитъ изъ того убѣжденія, что имѣющій недвижимую собственность или капиталъ въ извѣстномъ размѣрѣ болѣе способенъ, въ силу собственныхъ интересовъ, заботиться «о добротѣ закона». Это связывается и съ общимъ представленіемъ Сперанскаго о законѣ: законъ составляется въ защиту лица и собственности, почему чѣмъ болѣе человѣкъ заинтересованъ въ правахъ собственности, тѣмъ болѣе онъ будетъ заботиться о ея сохраненіи. Объ интересахъ правъ личности онъ тутъ забываетъ. Есть и моральныя основанія, по его мнѣнію, для различія въ правахъ политическихъ: извѣстныя категоріи населенія, — какъ домашніе слуги, ремесленники, поденщики и «народъ рабочій»,—едва ли обладаютъ достаточнымъ «разумомъ» и «любочестіемъ», чтобы быть допущенными къ законодательству. Разъ не всѣ слои общества могутъ быть допущены къ праву выбора, то тѣмъ болѣе нельзя допустить, разсуждаетъ Сперанскій, всеобщаго права представительства. Отсюда Сперанскій выводитъ раздѣленіе государства на три сословія: дворянство, среднее состояніе и «народъ рабочій». Первое сословіе обладаетъ всѣми правами

гражданскими и политическими. Второе, состоящее изъ купцовъ, мѣщанъ, однодворцевъ и поселянъ, владѣющихъ недвижимою собственностью «въ извѣстномъ» размѣрѣ, обладаетъ политическими правами «по ихъ собственности» и гражданскими за исключеніемъ правъ «особенныхъ». «Народъ рабочій», состоящій изъ помѣстныхъ крестьянъ, мастеровыхъ, ихъ работниковъ и домашнихъ слугъ, пользуется общими гражданскими правами, но не имѣетъ политическихъ. Переходъ изъ низшихъ состояній въ высшее вполнѣ свободенъ на основѣ пріобрѣтенія собственности и личныхъ заслугъ.

Изложеніе соціальныхъ взглядовъ Сперанскаго едва ли требуетъ особенныхъ разъясненій. Критиковать ихъ съ современной намъ точки зрѣнія было бы излишнимъ. По отношенію къ тому времени можно одно замѣтить: Сперанскій, очевидно, приноравливалъ современный ему соціальный строй къ проектируемой имъ формѣ истинной монархіи. Было бы неумѣстно видѣть со стороны Сперанскаго слишкомъ большую уступчивость тенденціямъ времени. Предполагаемая имъ отмѣна рабства и возможность перехода изъ одного состоянія въ другое уничтожаютъ подобное предположеніе. Но съ другой стороны нельзя не одобрить тѣхъ практическихъ соображеній, которыми руководствовался Сперанскій. Онъ былъ горячимъ противникомъ крѣпостного права, но не связывалъ реформы государственнаго съ его отмѣною, потому что правительство могло встрѣтить рѣзкую оппозицію со стороны этого тогда могущественнаго класса. Дѣйствительно, дворянство, не зная всего плана Сперанскаго, больше всего его ненавидѣло, какъ поборника эмансипаціи крестьянъ. Сперанскій же предлагалъ прежде провести реформу государственнаго строя, желательную и для большинства дворянства, въ увѣренности, что однимъ изъ слѣдствій ея будетъ неизбѣжное паденіе крѣпостного права. Но, съ другой стороны, привлеченіе къ полити-

ческой дѣятельности свободнаго крестьянства (казенныхъ) и всѣхъ собственниковъ придаетъ проекту Сперанскаго демократическую окраску — такую, до которой не доходили современные ему государственные люди даже весьма либеральнаго направленія.

Мы сдѣлали краткій обзоръ политическихъ взглядовъ Сперанскаго. Наша цѣль заключалась лишь въ томъ, чтобы выяснить тѣ практическія соображенія, которыми руководился этотъ замѣчательный государственный дѣятель при составленіи своихъ проектовъ. Сперанскій не писалъ спеціальныхъ политическихъ трактатовъ; его общіе теоретическіе взгляды разбросаны поэтому въ разновременныхъ запискахъ и проектахъ, которые ему приходилось представлять. Мы указали главнѣйшее, опуская многія частности, которыя, однако, вполнѣ заслуживали бы большаго вниманія. Однако, оставляя въ сторонѣ эти частности, въ предшествующемъ изложеніи, какъ кажется, въ достаточной мѣрѣ выяснено то теоретическое построеніе, на основѣ котораго Сперанскій составлялъ свои проекты, предлагавшіе или ввести въ Россіи полныя формы истинной монархіи, или, по крайней мѣрѣ, улучшить современное ему положеніе вещей.

Сперанскій пришелъ къ убѣжденію въ необходимости коренныхъ измѣненій въ государственномъ строѣ путемъ тщательнаго ознакомленія съ современной ему дѣйствительностью. Усвоивъ политическіе идеалы второй половины XVIII вѣка, самостоятельно переработавъ ихъ, онъ пошелъ дальше своихъ образцовъ въ ясности многихъ правовыхъ опредѣленій. Весь складъ понятій Сперанскаго отлился въ его проектахъ. Къ знакомству съ нимъ мы теперь и перейдемъ.

V.

Сказанное достаточно характеризуетъ ту комбинацію высшихъ правительственныхъ учрежденій, какая естественно вытекаетъ изъ общихъ положеній Сперанскаго.

Мы теперь и приступимъ къ изложенію этой стороны его органическаго права 1809 г.

Государство управляется при условіи строгаго раздѣленія трехъ государственныхъ «силъ». Разсуждая о соотношеніи этихъ силъ въ общемъ строѣ государственнаго механизма, Сперанскій указываетъ, что «можно облечь самодержавное правленіе внѣшними формами закона», оставивъ нетронутымъ его существо; такъ, можно установить законодательное сословіе, свободное только по внѣшности, можно установить исполнительную власть такъ, чтобъ она имѣла внѣшній видъ отвѣтственности, будучи, однако, въ дѣйствительности, зависимой; можно бы и суду дать всѣ преимущества «видимой свободы». Но такія формы имѣютъ только одинъ видъ закона, который можетъ быть оправданъ только въ томъ случаѣ, если вводится среди народа, склоннаго къ анархіи. Въ Россіи такихъ условій не существуетъ, а потому положеніе въ ней законодательнаго сословія должно быть поставлено вполнѣ независимо и такъ устроено, «чтобы оно не могло совершать своихъ положеній безъ державной власти, но чтобы мнѣнія его были свободны и выражали бы собою мнѣніе народное».

Таково внѣшнее соотношеніе трехъ «государственныхъ силъ». Оно выражается въ четырехъ государственныхъ установленіяхъ: Государственномъ Совѣтѣ, дѣйствующемъ подъ непосредственнымъ руководствомъ носителя державной власти, законодательнаго сословія, Сената и министерствъ.

Каждое изъ этихъ учрежденій, будучи составною частью державной власти, распространяетъ свое дѣйствіе на всю имперію, опираясь на подчиненныя ему низшія правительственныя учрежденія.

Сперанскій выставляетъ три правила, по которымъ должны быть распланированы соотношенія этихъ учрежденій для успѣшнаго ихъ дѣйствія. Во-первыхъ, необ-

ходимо «всѣ степени силъ государственныхъ совмѣстить между собою», т.-е. расположить ихъ въ строго іерархическомъ порядкѣ, и притомъ такъ, чтобы объемъ ихъ компетенцій не переплетался. Второе правило состоитъ въ томъ, чтобы доставить возможность всѣмъ подданнымъ принять участіе во всѣхъ стадіяхъ дѣятельности властей, не прибѣгая притомъ къ слишкомъ большому раздробленію учрежденій Третье правило, наконецъ, состоитъ въ выборѣ «средней мѣры» въ опредѣленіи числа народныхъ представителей, въ разныхъ учрежденіяхъ, такъ какъ и слишкомъ большое ихъ число и слишкомъ малое бываетъ вредно для успѣшной дѣятельности. Четвертое правило состоитъ въ соблюденіи слѣдующаго принципа: вопросы, касающіеся законодательства и суда, требуютъ содѣйствія многихъ лицъ въ сужденіи и единства въ утвержденіи (закона) и въ надзорѣ (надъ судомъ); между тѣмъ, отъ власти исполнительной надо требовать полнаго единства въ исполненіи. Эти принципы распланировки учрежденій должны быть поддержаны еще и другимъ: удобствомъ территоріальнаго дѣленія. Сперанскому не нравится тогдашнее раздѣленіе губерній (онъ неправильно судилъ о принципахъ екатерининскаго раздѣленія губерній). Онъ предлагаетъ поэтому раздѣлить имперію на губерніи, съ населеніемъ отъ ста до трехсотъ тысячъ душъ каждую, губерніи—на округи (отъ двухъ до пяти въ каждой) и округи—на волости. Это дѣленіе касается центральной и западной Россіи; изъ него исключаются окраинныя области, какъ Сибирь, Кавказъ, Закавказскій и Астраханскій край съ Грузіею, Оренбургскій, Новороссійскій и земля Войска Донского.

Такимъ образомъ, Сперанскій придавалъ большое значеніе принципу раздѣленія властей, при условіи, однако, полной независимости законодательнаго сословія. При этомъ онъ стремился къ тому, чтобы, проводя до крайности принципъ раздѣленія, заставить всѣ учрежденія

дѣйствовать въ полной гармоніи другъ съ другомъ: этого, по мнѣнію Сперанскаго, можно было достигнуть проведеніемъ указанныхъ имъ правилъ.

Кромѣ этихъ административныхъ принциповъ, всѣ учрежденія, по мысли Сперанскаго, должны быть проникнуты общими идеями политическаго характера. Такъ, прежде всего весьма характерную черту для своего времени представляетъ принципъ, по которому вся дѣятельность власти административной, судебной и законодательной носитъ публичный характеръ; во-вторыхъ, не только законодательныя, но даже судебныя и административныя учрежденія опираются на народныхъ представителей въ видѣ совѣщательныхъ и контролирующихъ органовъ. Наконецъ, третью особенность всѣхъ учрежденій составляетъ начало косвенныхъ выборовъ въ довольно сложныхъ степеняхъ.

Теперь намъ остается познакомиться съ конкретно-проектированными Сперанскимъ учрежденіями. Прежде всего остановимся на порядкѣ законодательномъ.

Первою ступенью, въ которой выражалась бы законодательная дѣятельность общества, является волостная дума, собирающаяся каждые три года и состоящая изъ всѣхъ владѣльцевъ недвижимой собственности волостного района и изъ представителей каждаго пятисотнаго участка казенныхъ крестьянъ. Волостная дума вѣдаетъ: выборъ членовъ волостного правленія, выборъ депутатовъ въ окружную думу, представленіе окружной думѣ объ общественныхъ нуждахъ волости, составленіе списка двадцати «отличнѣйшихъ обывателей» волости и, наконецъ, она производитъ отчетъ въ сборахъ и употребленіи суммъ, находящихся въ распоряженіи волостного правленія.

Такимъ образомъ, волостная дума — это съ одной стороны органъ мѣстнаго самоуправленія, съ другой — органъ, избирающій депутатовъ, засѣдающихъ въ слѣдующей высшей инстанціи. Собраніе волостной думы

представляетъ собою нѣчто въ родѣ вѣча всѣхъ владѣльцевъ недвижимой собственности и выборныхъ отъ казенныхъ крестьянъ. Очевидно, эта дума должна быть довольно многочисленной тамъ, гдѣ преобладало мелкопомѣстное дворянство, или въ городахъ. Число лицъ, избираемыхъ такой думой въ качествѣ депутатовъ въ окружную думу, могло быть также не мало, потому что по проекту оно не должно превышать двухъ третей владѣльцевъ.

Слѣдующую ступень представляетъ о к р у ж н а я д у м а. Ея компетенція во всемъ сходна съ компетенціей волостной. Прежде всего эта дума является избирательнымъ учрежденіемъ, которое выбираетъ членовъ окружнаго совѣта, членовъ окружнаго суда и депутатовъ въ губернскую думу и затѣмъ изъ волостныхъ списковъ избираетъ двадцать «отличнѣйшихъ обывателей». Затѣмъ она провѣряетъ отчетъ окружнаго начальства по расходамъ на мѣстныя нужды. Наконецъ та же дума дѣлаетъ представленія объ общественныхъ нуждахъ на основаніи волостныхъ заявленій.

Третью ступень той же лѣстницы представляетъ г у б е р н с к а я д у м а, компетенція которой буквально сходна съ компетенціей низшихъ ея органовъ, т.-е. заключается въ избраніи членовъ губернскаго совѣта, суда, депутатовъ въ государственную думу, въ составленіи списка «отличнѣйшихъ» обывателей, въ провѣркѣ отчетовъ губернскаго управленія и, наконецъ, въ составленіи представленій на основаніи таковыхъ же, полученныхъ изъ окружныхъ думъ. Всѣ избирательные списки и представленія отправляются на имя канцлера государственной думы.

Присматриваясь къ этой схемѣ выборныхъ органовъ, надо прежде всего отмѣтить, что проектъ нигдѣ не говоритъ о срокахъ депутатскихъ полномочій окружной и губернской думъ. Но, по всей видимости, надо предполагать, что эти собранія, собираясь по примѣру во-

лостныхъ каждые три года, составлялись изъ депутатовъ, каждый разъ переизбираемыхъ въ волостяхъ и посылаемыхъ въ округа, а отсюда — въ губерніи. Въ дѣятельности учрежденій обращаетъ на себя вниманіе тотъ фактъ, что въ губернскихъ и окружныхъ думахъ составляются представленія объ общественныхъ нуждахъ исключительно на основаніи письменныхъ заявленій изъ низшихъ думъ. Въ этомъ правилѣ нельзя не видѣть нѣкотораго стѣсненія личной иниціативы депутатовъ. Очевидно, Сперанскій въ этомъ отношеніи стоялъ вообще на уровнѣ понятій того времени, которое видѣло въ депутатѣ лицо, обязанное поддерживать мѣстные интересы, согласно данной ему инструкціи. Этотъ взглядъ легъ въ основу депутатскихъ полномочій Екатерининской комиссіи. Однако пріѣздъ депутата съ письменнымъ наказомъ отъ мѣстнаго общества не предварялъ еще условій дѣятельности самого депутата: польскій сеймъ и Екатерининская комиссія показываютъ, что депутаты, въ зависимости отъ различныхъ условій своей дѣятельности, могутъ явиться или узкими проводниками требованій наказовъ, или самостоятельными дѣятелями, для которыхъ наказы служатъ опорою ихъ требованій. Вообще проектъ Сперанскаго не даетъ разъясненія той роли, которую должны играть эти наказы. Даже не ясно: утверждаются ли по обсужденіи наказы низшей думы высшею, или же послѣдняя должна была ограничиться простой формулировкой. Сперанскій или не предвидѣлъ всѣхъ этихъ вопросовъ, или предоставлялъ жизни дать имъ то или другое направленіе, исходя изъ общаго своего убѣжденія о необходимости предоставить свободное выраженіе общественной самодѣятельности.

Если вопросъ о наказахъ можетъ представиться сомнительнымъ съ точки зрѣнія политической дѣятельности депутатовъ, то безспорно предлагаемый Сперанскимъ способъ выборовъ депутатовъ является весьма сложнымъ и такимъ, который не можетъ отчетливо представить настроеніе избирателей.

Завершеніемъ законодательнаго порядка является законодательное сословіе подъ именемъ Государственной Думы. Она созывается ежегодно, безъ всякаго призыва со стороны исполнительной власти по коренному закону. Дѣятельность ея можетъ быть прервана или объявленіемъ отсрочки засѣданія до слѣдующаго года, или же увольненіемъ всѣхъ членовъ; но въ послѣднемъ случаѣ — при условіи объявленія списка новыхъ членовъ, выбранныхъ губернскими думами. Никакими иными способами членъ Думы не можетъ быть устраненъ отъ исполненія своихъ обязанностей, развѣ по рѣшенію верховнаго суда. Въ Думѣ предсѣдательствуетъ канцлеръ; въ проектѣ, однако, не обозначено, является ли канцлеръ выборнымъ или по назначенію, секретарь же думы во всякомъ случаѣ назначается. Дума распадается на нѣсколько комиссій, избираемыхъ ею по характеру государственной дѣятельности, напр, на комиссію законовъ государственныхъ, законовъ гражданскихъ, уставовъ, учрежденій и министерскихъ отчетовъ, комиссію финансовую и комиссію о государственныхъ нуждахъ. Комиссіи дѣйствуютъ подъ руководствомъ предсѣдателей и секретарей, избираемыхъ Думою.

Вообще образъ дѣйствій государственной думы является не разработаннымъ. Такъ, напримѣръ, уставъ оставляетъ не разъясненнымъ даже вопросъ о томъ, въ какихъ случаяхъ дѣйствуетъ Государственная Дума въ комиссіяхъ и въ какихъ случаяхъ она собирается въ полномъ составѣ. Но эти недостатки объясняются тѣмъ предположеніемъ Сперанскаго, что формы эти будутъ выработаны самою думою и изданы, какъ коренной законъ.

Однако въ проектѣ намѣчены важнѣйшія основы функціонированія думы.

Въ жизни конституціонныхъ учрежденій весьма важнымъ является порядокъ внесенія и утвержденія законовъ и особенно обезпеченіе правильнаго, ничѣмъ не пару-

шаемаго теченія конституціонной жизни. Хотя та часть проекта, которая опредѣляетъ составъ и дѣятельность думы, не даетъ отвѣта на всѣ эти вопросы, однако, какъ разныя мѣста проекта 1809 г., такъ и записки другихъ годовъ позволяютъ уяснить мысль автора.

Намъ уже приходилось ссылаться на тѣ мѣста записокъ, въ которыхъ Сперанскій указываетъ на условія, гарантирующія прочность формъ истинной монархіи и выражающіяся во внѣшнихъ актахъ, напр., въ формальной присягѣ носителя власти. Дальнѣйшую гарантію онъ видѣлъ: во-первыхъ, въ самомъ сословіи, призванномъ къ власти, и, во-вторыхъ, въ силѣ общественнаго мнѣнія. Необходимымъ условіемъ независимости членовъ законодательнаго сословія является ихъ полная независимость отъ исполнительной власти; для обоихъ же условій необходима широкая публичность дѣйствій всѣхъ правительственныхъ органовъ и свобода печати (зап 1803 г.).

Само собою разумѣется, что для того, чтобы законодательное сословіе могло оказать въ необходимыхъ случаяхъ оппозицію, необходимо, чтобы въ самомъ учрежденіи его были обозначены моменты, побуждающіе его къ оппозиціи и къ охранѣ правъ, и затѣмъ, чтобы точно были опредѣлены степени прохожденія законодательнаго проекта до его утвержденія. Въ этихъ цѣляхъ, по мнѣнію Сперанскаго, необходимо установить, что никакой законъ не можетъ имѣть силы, если онъ «не составленъ» законодательнымъ собраніемъ (1809 г.). Въ соотвѣтствіи этому въ самомъ проектѣ устава Государственной Думы предвидится три случая, когда дума входитъ въ обсужденіе для принятія необходимыхъ мѣръ по собственной иниціативѣ. Это прежде всего разсмотрѣніе представленій о государственныхъ нуждахъ, очевидно, на основаніи таковыхъ же представленій, исходящихъ изъ нижнихъ думъ. Важнѣе, однако, второй и

третій случай: Дума, по собственной инициативѣ, разсматриваетъ представленія объ уклоненіи отъ отвѣтственности правительственныхъ органовъ и представленія о мѣрахъ, нарушающихъ государственные коренные законы. Подъ послѣдними разумѣются случаи нарушенія личной или политической свободы гражданъ. При нарушеніи политической свободы и уклоненіи правительственныхъ органовъ отъ отвѣтственности, законодательное сословіе по собственной инициативѣ возбуждаетъ слѣдствіе противъ министра, предписавшаго незаконную мѣру.

Изъ этого, между прочимъ, вскрывается важный фактъ, что, по мысли Сперанскаго, въ извѣстныхъ случаяхъ, даже при нормальной государственной жизни, Государственная Дума получала право законодательной инициативы. Въ самомъ дѣлѣ, разсмотрѣніе представленій нижнихъ думъ о государственныхъ нуждахъ естественно приводило бы къ изданію законодательныхъ постановленій. Во всѣхъ другихъ случаяхъ законодательная инициатива находилась въ рукахъ державной власти и вносилась въ думу отъ ея имени однимъ изъ министровъ или изъ членовъ Государственнаго Совѣта.

Законъ проходитъ три стадіи развитія. Во-первыхъ, предложеніе закона. Сперанскій особенно настаиваетъ на томъ, что оно должно принадлежать исключительно правительству, хотя, какъ мы только что видѣли, оно могло перейти и къ членамъ Думы, при разсмотрѣніи общественныхъ нуждъ. Онъ полагаетъ, что если источникъ закона окажется внѣ предѣловъ державной власти, то можетъ произойти «несвязность въ дѣлахъ», могутъ появиться предложенія «неблаговременныя», могутъ, наконецъ, произойти столкновенія между правительствомъ и законодательнымъ сословіемъ. Съ его точки зрѣнія разнообразіе населенія и степень его просвѣщенія побуждаютъ дать правительству широкую законодательную

инициативу. Вреда отъ того произойти не можетъ, такъ какъ въ представленіи Сперанскаго державная власть проявляетъ свое дѣйствіе черезъ Государственный Совѣтъ. Вторая стадія въ прохожденіи закона есть уваженіе закона: оно принадлежитъ исключительно законодательному сословію. Утвержденіе закона принадлежитъ носителю верховной власти.

Уже изъ предыдущаго можно замѣтить, что компетенція законодательнаго сословія распадается на двѣ части: во-первыхъ, на уваженіе и составленіе закона, во-вторыхъ, «на взысканіе отвѣта во всѣхъ уставахъ и учрежденіяхъ», т.-е. высшій контроль. Разсмотрѣнію законодательнаго сословія подлежатъ только тѣ постановленія, которыя, по терминологіи Сперанскаго, подходятъ подъ категорію законовъ,— тѣ, «коими вводится какая-либо перемѣна въ отношеніяхъ силъ государственныхъ, или въ отношеніяхъ частныхъ людей между собою». Другая категорія законовъ— уставы и учрежденія, опредѣляющіе способы исполненія законовъ. Они должны быть также «подъ отвѣтственностью» законодательнаго сословія, потому что исполнительная власть можетъ изданіемъ своихъ уставовъ ниспровергнуть самый законъ. Во избѣжаніе коллизій между властью законодательнаго сословія и исполнительными органами, Сперанскій полагаетъ, что нѣкоторые уставы и учрежденія также должны быть представляемы на уваженіе думы. Вообще, по распредѣленію Сперанскаго, предметами законовъ служатъ: уложеніе государственное и законы органическіе, уложеніе гражданское, уголовное, коммерческое, сельское, равно какъ и дополненія ихъ и разъясненія. Къ категоріи уставовъ и учрежденій, вносимыхъ въ думу, относятся: уставъ судебный, уставы судебныхъ и правительственныхъ мѣстъ, о налогахъ и повинностяхъ, продажа и залогъ государственныхъ имуществъ и выдача исключительныхъ на нихъ

привилегій, вознагражденіе частныхъ лицъ за имущества, отчуждаемыя для общественной пользы.

Такъ представлялъ себѣ Сперанскій устройство и положеніе въ государствѣ законодательнаго сословія.

Но Сперанскій былъ строгимъ сторонникомъ идеи раздѣленія властей въ государственномъ управленіи. Разрабатывая проектъ государственнаго устройства на совершенно новыхъ началахъ, онъ не могъ не остановиться надъ вопросомъ о соотношеніи власти исполнительной и судебной къ власти законодательной. И эти вопросы имъ прекрасно разработаны.

На первомъ планѣ послѣ законодательной власти стоитъ власть исполнительная. По проекту Сперанскаго вся исполнительная власть, и въ весьма широкомъ масштабѣ, принадлежитъ носителю державной власти въ государствѣ. Тутъ автору проекта пришлось оперировать надъ очень щекотливыми вопросами, и надо отдать полную справедливость его государственному уму: отлично понимая недостатки русскаго государственнаго строя, онъ сумѣлъ поставить дѣло такъ, что, сохраняя высокое достоинство власти, нашелъ вѣрный путь обезвредить ненормальныя ея проявленія.

Державная власть проявляетъ свое дѣйствіе во всѣхъ трехъ частяхъ государственной власти: въ законодательствѣ, судѣ и исполненіи законовъ. Въ первомъ случаѣ ея роль сводится къ предложенію закона въ Государственной Думѣ и къ утвержденію акта, одобреннаго ею. Относительно суда ей предоставлены надзоръ и охрана формъ и образовъ суда.

Въ дѣлѣ исполненія законовъ прерогативы державной власти отличаются необходимой широтой. Въ распоряженіи правительства и на его отвѣтственности, въ общей формулировкѣ, находятся слѣдующіе важные предметы: 1) вопросы о войнѣ и мирѣ, 2) всѣ «великія мѣры», принимаемыя къ спасенію государства въ го-

дины бѣдствій, 3) всѣ частныя инструкціи, учрежденія и распоряженія, удостовѣряющія, изъясняющія и дополняющія прежніе уставы и учрежденія и разрѣшающія частныя въ нихъ сомнѣнія и затрудненія, въ 4-хъ, разумѣется, и вся широкая область исполненія закона и надзора за исполненіемъ. Возможной при примѣненіи этихъ мѣръ коллизіи между исполнительной властью и независимымъ отъ нея контролирующимъ органомъ, — законодательнымъ сословіемъ, предполагается избѣгнуть посредствомъ введенія троякаго рода основныхъ законоположеній. Первое заключается въ признаніи принципа (свойственнаго англійскому государственному праву), что державная власть не отвѣтственна въ принятіи мѣръ, нарушающихъ законъ, равно и ея совѣтъ (т.-е. Государственный Совѣтъ); отвѣтственны только исполнительные органы власти, министры, контрасигнующіе акты; наконецъ, третій принципъ, и весьма дальновидный, состоитъ въ томъ, что державная власть имѣетъ всѣ свои проявленія въ совѣщательныхъ органахъ, — Государственномъ Совѣтѣ и исполнительномъ Сенатѣ.

Такимъ образомъ, четыре учрежденія въ совокупности составляютъ правительственную власть: носитель державной власти, его министры, Государственный Совѣтъ и Сенаты. Слѣдуетъ внимательно остановиться на ученіи Сперанскаго об ъ отвѣтственности министровъ и о совѣтахъ при особѣ государя.

Сперанскій имѣлъ передъ собою опыты не только русской исторіи XVIII в., но и опытъ дѣйствія министерской власти по учрежденію 1802 г. Эти опыты прошлаго научили его, что всякая отвѣтственность въ Россіи весьма трудно осуществлялась тогда, какъ всякая власть покоилась на личномъ довѣріи къ тому или другому сановнику. О министерствахъ по закону 1802 г. онъ былъ особенно невысокаго мнѣнія, такъ какъ власть министра на практикѣ оказалась безконтрольной, без-

граничной и не могущей проявить должной самостоятельности. «Министерское поведеніе» состоитъ «въ угодливости» и въ своеобразной тактикѣ, «чтобы ничего на себя не принимать и казаться, однакоже, дѣйствующимъ». Онъ отлично разъясняетъ, почему въ Россіи не можетъ получить развитія отвѣтственность министровъ: не было учрежденія политическаго и притомъ вполнѣ независимаго для того, чтобы контролировать исполнительные органы. Сенатъ не могъ сдѣлаться такимъ органомъ, ибо онъ зависитъ «отъ произволенія державной власти» и потому не можетъ замѣнить собою сословія политическаго, составленнаго изъ народныхъ представителей. «Если бы сами министры утвердить ее (отвѣтственность) пожелали, они не могли бы въ семъ успѣть, ибо гдѣ законъ самъ не стоитъ на твердомъ основаніи, тамъ и отвѣчать предъ нимъ нельзя». Но отсутствіе законной отвѣтственности очень вредно отражается на всемъ ходѣ управленія: въ глазахъ общества всѣ дѣйствія министровъ имѣютъ «видъ произвола», подвергаются постояннымъ нареканіямъ. Дѣйствительная отвѣтственность министровъ можетъ установиться только съ учрежденіемъ законодательнаго сословія. Слѣдуетъ оговориться, что, конечно, Сперанскій различаетъ отвѣтственность государственную и личную: первая состоитъ въ обязательствѣ со стороны правительства не допускать ничего противнаго законамъ, въ правильности принятыхъ министрами мѣръ и въ «добротѣ» ихъ исполненія, вторая же есть только взысканіе со стороны монарха за неисполненіе предписанной министру мѣры.

Полное соотвѣтствіе принимаемыхъ правительствомъ мѣръ съ закономъ Сперанскій ставитъ краеугольнымъ камнемъ въ правильной дѣятельности государственнаго механизма. Правительственная власть своими распоряженіями «подъ видомъ исполненія законовъ» можетъ «обезобразить ихъ и совсѣмъ уничтожить», почему она

и должна быть отвѣтственной передъ законодательной властью. Но Сперанскій также понималъ, что одно представленіе отчетовъ въ законодательное собраніе не можетъ обезпечить правильнаго исполненія законовъ. Отвѣтственность исполнительныхъ органовъ покоится на силѣ общественнаго мнѣнія. Послѣднее же способно правильно функціонировать при двухъ неизбѣжныхъ условіяхъ: при публичности дѣйствій правительства и при свободѣ печати (зап. 1803 г.). Сперанскій придавалъ очень большое значеніе отвѣтственности правительственной власти: она и есть истинное охраненіе закона и, «установляя ее, — говоритъ онъ, — государь самодержавный отступается отъ безотчетнаго управленія и въ лицѣ министровъ покоряетъ собственную свою власть закону».

Но далеко не безопасно ограждать въ государствѣ правильное исполненіе законовъ одною отвѣтственностью исполнительныхъ органовъ, притомъ подчиненныхъ непосредственно державной власти: можетъ произойти совершенно нежелательная коллизія, борьба, что нарушитъ правильное теченіе государственной жизни. Это понималъ Сперанскій и, какъ мы полагаемъ, съ этою именно цѣлью онъ проектировалъ поставить державную власть въ непосредственную связь съ двумя совѣщательными органами. Проведеніе мѣръ, нарушающихъ коренные законы, чрезъ эти совѣты на практикѣ было бы дѣломъ весьма труднымъ.

Въ проектахъ Сперанскаго государственная власть «окружена» во всѣхъ своихъ важныхъ дѣяніяхъ Государственнымъ Совѣтомъ, «коего бытіе установляется не произволомъ ея, но кореннымъ государственнымъ закономъ». Государственный Совѣтъ, о которомъ говорилъ Сперанскій, и есть нынѣ дѣйствующій органъ, учрежденный императоромъ Александромъ I согласно проекту Сперанскаго, но, къ сожалѣнію, потерпѣвшій нѣкоторыя измѣненія въ послѣдующее время. Въ проектѣ

Сперанскаго Государственный Совѣтъ именуется «сословіемъ»; черезъ него восходятъ къ державной власти всѣ дѣйствія «порядка законодательнаго, судебнаго и исполнительнаго», въ немъ только въ одномъ разсматриваются всѣ проекты законовъ, уставовъ и учрежденій, а по одобреніи ихъ государемъ направляются на уваженіе законодательнаго сословія; на утвержденіе и разсмотрѣніе совѣта вносятся всѣ дѣла, превышающія власть министра; его разсмотрѣнію подлежатъ всѣ внутреннія мѣры, принимаемыя правительствомъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ и представляемыя ему коренными законами страны; вопросы о войнѣ и мирѣ вносятся также на его уваженіе, наконецъ онъ же разсматриваетъ бюджетъ и ежегодные отчеты министровъ предварительно внесенія таковыхъ въ законодательное собраніе.

Итакъ, хотя правительственной власти проектомъ Сперанскаго предоставлено широкое право законодательной иниціативы и проведенія въ исполненіе законовъ, однако это пространство власти могло быть умѣряемо соучастіемъ въ управленіи Государственнаго Совѣта. Этотъ органъ долженъ былъ сдѣлаться учрежденіемъ, объединяющимъ и мѣры законодательныя (въ смыслѣ проектовъ) и примѣненіе уже изданныхъ законовъ на практикѣ, ибо ни одна законодательная мѣра и даже ни одинъ сколько-нибудь важный правительственный актъ не могли воспріять свое дѣйствіе безъ разсмотрѣнія въ Совѣтѣ. Правда, Совѣтъ составляется изъ особъ, назначаемыхъ государемъ. Но высокое положеніе этого учрежденія и, повидимому, предполагавшаяся несмѣняемость его членовъ (за свои преступленія они подлежатъ особому верховному суду) могли бы служить извѣстною гарантіею безпристрастія и свободы этого учрежденія. Разумѣется, для этого необходимо существованіе и политическаго органа и контроля общественнаго мнѣнія. Вслѣдствіе отсутствія этихъ двухъ условій, нашъ Государственный

Совѣтъ, дѣйствовавшій по закону Сперанскаго, сохранившимъ силу, съ нѣкоторыми обезличивающими его измѣненіями Николаевскаго періода, никогда не могъ воспріять во всей полнотѣ законнаго своего назначенія; несмотря на это, исторія Государственнаго Совѣта богата указаніями на то, что онъ прислушивался къ голосу общественнаго мнѣнія.

Но по мысли Сперанскаго рядомъ съ Государственнымъ Совѣтомъ долженъ былъ дѣйствовать и Правительствующій Сенатъ, его исполнительное отдѣленіе. Проектъ Сената не находится въ общемъ уложеніи 1809 г.; онъ представленъ авторомъ въ 1811 г., прошелъ въ Государственномъ Совѣтѣ, но не былъ введенъ въ дѣйствіе потому, что самъ Сперанскій впалъ въ немилость и отправленъ въ ссылку. Поэтому пока трудно съ достовѣрностью утверждать, предполагалъ ли Сперанскій связать Сенатъ съ органическимъ проектомъ 1809 г., или же Сенатъ былъ выдвинутъ только потому, что охлажденіе государя уже не давало надежды на проведеніе всей реформы, и Сперанскій, по крайней мѣрѣ, проектомъ Сената пытался поставить теченіе государственной жизни въ болѣе нормальныя условія. По нашему предположенію, болѣе вѣроятнымъ слѣдуетъ считать первое, т.-е. что реформу Сената Сперанскій связывалъ съ общимъ планомъ. Проектъ Сената является въ тѣсной связи съ проектомъ о реорганизаціи министерствъ, который тоже былъ представленъ Сперанскимъ позже, и, кромѣ того, проектъ 1811 г. въ основныхъ чертахъ намѣченъ авторомъ еще въ запискѣ 1803 г. Далѣе проектъ Правительствующаго Сената является вполнѣ естественнымъ скрѣпленіемъ отдѣльныхъ министерствъ взамѣнъ Комитета министровъ, къ которому Сперанскій относился весьма враждебно.

«Правительствующій Сенатъ въ порядкѣ общихъ дѣлъ исполнительныхъ» по проекту Сперанскаго является по

существу своему совѣтомъ министровъ съ нѣсколько расширеннымъ составомъ и компетенціею. Онъ состоитъ изъ управляющихъ министерствами, главноуправляющихъ, ихъ товарищей и изъ министровъ безъ портфелей. Въ немъ предсѣдательствуетъ самъ императоръ, или государственный канцлеръ. Къ обычной компетенціи Сената принадлежитъ принятіе мѣръ, по коимъ въ законѣ встрѣчаются «недоумѣнія или затрудненія», или мѣръ, требующихъ совокупнаго дѣйствія нѣсколькихъ министровъ, обнародованіе законовъ, дѣла по герольдіи. Но весьма важно, что въ Сенатѣ же разсматриваются всѣ дѣла, требующія высочайшаго указа, и тутъ же указы контрасигнуются подлежащими министрами; въ немъ обсуждаются дѣла, касающіяся высшихъ чиновниковъ (назначеніе ихъ, награды), назначаемыхъ высочайшею властью и т. п. Сенатъ не издаетъ никакихъ новыхъ законовъ, но слѣдитъ за правильнымъ ихъ исполненіемъ и побуждаетъ въ этомъ направленіи всѣ чины имперіи.

Очень не трудно въ этомъ учрежденіи подмѣтить основную черту. Сперанскій хорошо понималъ, что единоличные доклады министровъ у государя весьма часто приводили къ мѣрамъ, нарушавшимъ основные законы государства, къ случайнымъ, наконецъ, что министры стремились покрыть свою отвѣтственность испрошеніемъ указовъ. Противъ этого направленъ проектъ Сената: испрошеніе указа приходилось дѣлать въ присутствіи многочисленнаго собранія, состоящаго не изъ однихъ министровъ, и проектируемую мѣру приходилось бы подвергнуть предварительному обсужденію.

Введеніе въ механизмъ государственнаго управленія Сената и Совѣта, не отнимая у державной власти и ея совѣтниковъ иниціативы, приводило, однако, къ совокупному обсужденію принимаемыхъ мѣръ. Правда, такой порядокъ можетъ показаться способнымъ замедлять движеніе въ дѣятельности правительственной власти. Но

въ поясненіе мысли Сперанскаго можно привести рядъ вѣскихъ соображеній: 1) тогда государственная жизнь не знала столь быстраго темпа, какъ нынѣ; 2) авторъ боролся съ серьезными недостатками, прочно вкоренившимися въ государственный строй; 3) онъ всегда предполагалъ широкую самодѣятельность, на законномъ основаніи, министерствъ; 4) въ извѣстной мѣрѣ проектированный порядокъ уже возбуждалъ бы инициативу министра, опирающагося на законъ и общественное мнѣніе. Наконецъ, надо помнить, что оба совѣта способны были предотвратить коллизіи правительственной власти съ Государственной Думой и послѣдней внушили бы больше довѣрія къ предлагаемымъ законопроектамъ.

Мы ознакомились съ основными чертами государственныхъ воззрѣній Сперанскаго. Самое развитіе дальнѣйшаго плана административнаго устройства не представляетъ для насъ теоретическаго интереса. Отмѣтимъ только двѣ характерныя черты.

Отъ министерскаго управленія Сперанскій безусловно требовалъ единства въ дѣйствіяхъ всѣхъ частей его, точнаго распредѣленія дѣлъ между вѣдомствами и строгаго сообразованія съ законами и уставами. Однако единство плана управленія, коему такъ много удѣлялъ вниманія Сперанскій, отнюдь не предрѣшало извѣстнаго схематизма, навязываемаго всѣмъ мѣстностямъ и національностямъ, составляющимъ русское государство. Онъ только не интересуется въ своихъ проектахъ мѣстными особенностями,—просто потому, что пишетъ ихъ для центральныхъ частей государства. Онъ отлично понималъ, что единство плана управленія не должно препятствовать мѣстнымъ различіямъ: «Странно было бы желать,—говоритъ онъ,—чтобы народы, въ образѣ жизни, въ привычкахъ и степени просвѣщенія и промышленности различные, покорялись съ равною удобностію единому образу управленія». Но для всѣхъ могутъ существовать общія правила.

Дѣйствительно, проектъ Сперанскаго предполагалъ широкое признаніе мѣстныхъ особенностей. Интересно, что Сперанскій высказывалъ къ нимъ уваженіе еще тогда, когда національный вопросъ въ Россіи не игралъ существенной роли. Въ этомъ отношеніи любопытна мысль Сперанскаго выдѣлить въ особое управленіе области, имѣющія существенныя бытовыя отличія.

Затѣмъ въ самой схемѣ губернскаго управленія Сперанскій уже въ то время предоставлялъ мѣстнымъ элементамъ широкое участіе въ мѣстномъ управленіи. Его проектъ клонился къ упрощенію губернской администраціи, къ приданію ей единства и къ комбинаціи мѣстнаго управленія съ совѣщательными и контролирующими органами, состоящими изъ выборныхъ представителей. Таковы его совѣты: губернскій, окружный и волостной. Они напоминаютъ наше земство, но съ той разницей, что онъ вводитъ мелкую земскую всесословную единицу въ видѣ волости, совершенно самостоятельную, а высшія инстанціи дѣйствовали въ качествѣ совѣтовъ, исполнительными органами которыхъ была общегосударственная администрація, окружная и губернская. При полной независимости совѣтовъ они, однако, не могли оказаться лишь въ положеніи совѣщанія при администраціи и, напротивъ, для нихъ представлялась возможность, заботясь о чисто земскихъ дѣлахъ, получить вліяніе и на общую администрацію. Правда, при такой схемѣ возможно предвидѣть рѣзкія столкновенія, но они неизбѣжны и при системѣ правительственнаго надзора за земскими учрежденіями.

Таково устройство законодательной и исполнительной власти въ проектѣ Сперанскаго. Намъ остается лишь въ нѣсколькихъ словахъ представить его мнѣніе объ устройствѣ суда.

Съ современной точки зрѣнія многія мысли Сперанскаго о судѣ не являются новыми. Но это потому, что

многія его идеи были имъ же впослѣдствіи привиты русскому законодательству, войдя въ сводъ законовъ и уложеніе о наказаніяхъ, нѣкоторыя идеи сдѣлались достояніемъ закона болѣе поздняго времени. Но для того времени это были новыя мысли, шедшія далеко впереди наличнаго законодательства. Таковы, напр., простыя мысли объ отдѣленіи слѣдственной части отъ суда, объ отграниченіи понятій о формѣ и обрядахъ суда отъ самого сужденія о дѣлѣ, особенно въ дѣлахъ уголовныхъ, гдѣ очень многое должно быть предоставлено совѣсти судящаго, о судѣ присяжныхъ.

Но въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ и въ дѣлѣ суда Сперанскій стоялъ впереди практики нашего времени. Прежде всего онъ безусловно проводилъ принципъ «народнаго выбора судей». «Сословіе судебное,—говоритъ онъ,—должно быть такъ образовано, чтобъ въ бытіи своемъ оно зависѣло отъ свободнаго выбора, и одинъ только надзоръ формъ судебныхъ и охраненіе общей безопасности принадлежало правительству». Въ его представленіи «самый поразительный признакъ самовластія деспотическаго въ государствѣ есть, когда верховная воля, дающая общій законъ, сама прилагаетъ его къ частнымъ случаямъ». Въ представленіи Сперанскаго контроль исполнительной власти въ дѣлѣ суда можетъ выражаться только въ наблюденіи за правильностью формъ и обрядовъ, для чего достаточно назначаемыхъ президентовъ суда [1]). Всѣ остальные судьи, отъ волостного до членовъ Сената, должны быть избираемыми и совершенно независимы отъ администраціи. Даже верховный судъ, Судебный Сенатъ, не только состоитъ изъ избираемыхъ судей, но независимость его подчеркнута двумя условіями: должность сенатора несовмѣстима ни съ какими другими должностями по назначенію отъ правительства, и самъ Се-

[1]) Но и президенты назначаются изъ тѣхъ двадцати «отличнѣйшихъ обывателей», которыхъ избираютъ округа и губерніи.

натъ расчлененъ на четыре палаты и удаленъ изъ столицы. Судебный Сенатъ предполагалось учредить въ четырехъ городахъ (Петербургѣ, Москвѣ, Кіевѣ и Казани). Это приближало высшее судебное мѣсто къ населенію и въ то же время удаляло его отъ вліянія высшаго правительства.

VI.

Мы изложили общую схему проекта Сперанскаго, отмѣтивъ въ немъ наиболѣе характерныя идеи. Думается, что далеко не безполезно будетъ еще разъ бросить общій взглядъ на это твореніе великаго политическаго ума.

Но прежде всего, съ точки зрѣнія исторической, является весьма важнымъ вопросъ о томъ, насколько Сперанскій былъ самостоятеленъ въ составленіи своего плана: вѣдь въ Сперанскомъ видѣли,— и готовы видѣть,— человѣка, увлекшагося Наполеоновскимъ режимомъ и стремившагося перенести его въ Россію. На это можно категорически отвѣтить, что конституціонный планъ Сперанскаго не является заимствованіемъ или даже отраженіемъ ни одной изъ тогда извѣстныхъ конституцій, примѣненіе коихъ можно было бы предложить для Россіи, т.-е. ни французской ни англійской. Но, несомнѣнно, онъ внимательно изучилъ и ту и другую и въ своемъ планѣ старался внести наиболѣе раціональныя, здоровыя и жизнеспособныя, основы политической жизни, выработанныя въ тогдашнихъ конституціонныхъ странахъ, или современною ему наукой. Намъ представляется это наблюденіе чрезвычайно важнымъ и при изученіи идей Сперанскаго и при оцѣнкѣ его проекта.

Что касается англійскаго строя, то, какъ кажется, въ общемъ мировоззрѣніи Сперанскаго можно найти отвѣтъ, почему имъ заимствованы отсюда однѣ черты и оставлены другія. Сперанскій прекрасно оцѣнивалъ значеніе органическаго роста націи и ея учрежденій. Но

англійскія учрежденія покоятся на высоко развитомъ правосознаніи цѣлой націи. Условія, создавшія это высокое развитіе народа, заключались въ прочности принципа личной неприкосновенности, въ широкой свободѣ слова и публичныхъ собраній, въ прочно организованномъ мѣстномъ самоуправленіи, въ независимости и выборности судебнаго института. Но эти принципы привились къ англійскому народу путемъ органическимъ, и именно въ силу этого англійская нація предоставила своему правительству самую широкую свободу дѣйствій, безъ стѣсненій и нарушеній свободныхъ учрежденій страны. Сперанскій въ своемъ проектѣ и въ своихъ пояснительныхъ запискахъ вездѣ проводитъ названные принципы англійской свободы, ставя ихъ краеугольнымъ камнемъ «истинной монархіи». Но эти принципы надо еще ввести въ народную жизнь, народъ и правительство еще должны навыкнуть относиться къ нимъ съ уваженіемъ, наконецъ, необходимъ еще общій подъемъ націи въ культурномъ отношеніи. Широкая самостоятельность правительственныхъ органовъ, безъ строго опредѣленныхъ конституціею способовъ контроля, не могла быть предложена странѣ, гдѣ самостоятельность исполнительныхъ органовъ не отличалась на практикѣ отъ самовластія, гдѣ общество было принижено, гдѣ поэтому формы контроля должны покоиться не на обычаяхъ страны, но на твердо установленныхъ законахъ. Министерство изъ большинства палаты не могло быть рекомендовано тамъ, гдѣ нѣтъ сложившихся политическихъ партій.

Можетъ-быть, руководствуясь именно этими соображеніями, Сперанскій въ свой проектъ вводитъ начало англійской свободы, широкое мѣстное управленіе, но примѣнительно къ русскимъ условіямъ проводитъ рядъ постановленій касательно фактическаго контроля надъ администраціей. Но по отношенію къ областямъ, гдѣ

преобладали особыя историческія или національныя особенности, Сперанскій готовъ былъ не останавливаться на мѣстномъ самоуправленіи общаго типа, но предоставить болѣе широкія условія мѣстной жизни.

Что касается французской конституціи, то Сперанскій сумѣлъ изъ нея выдѣлить нѣкоторыя здоровыя черты и сумѣлъ избѣжать отрицательныхъ ея особенностей, что придаетъ его проекту полную самостоятельность. Проектъ Сперанскаго гораздо шире даже сравнительно съ республиканской конституціей III года. Въ послѣдней были нѣкоторые принципы, нецѣлесообразность коихъ впослѣдствіи сдѣлалась ясной, напр., раздѣленіе учрежденія, имѣющаго инпціативу закона (Совѣтъ пятисотъ) отъ учрежденія, утверждающаго законъ (Совѣтъ старѣйшинъ), принципъ частичнаго обновленія совѣтовъ и администраціи, устраненіе собраній кантональныхъ избирателей отъ какого бы то ни было участія въ мѣстныхъ дѣлахъ и т. п. Нечего говорить о томъ, какъ далекъ проектъ Сперанскаго отъ монархической конституціи VIII г. съ дополненіями временъ консульства и имперіи. Это была конституція, предоставлявшая всю власть консуламъ, при которыхъ конституціонныя учрежденія явились лишь декораціей. Основные принципы ея состояли въ слѣдующемъ. Нація была лишена права выборовъ, ибо она только составляла списки лицъ, рекомендуемыхъ ею правительству, изъ которыхъ уже правительство должно было назначать членовъ законодательнаго корпуса, администраторовъ, судей. Она вводила охранительный Сенатъ, имѣвшій весьма странную роль стража конституціи. Публичность дѣйствій властей или была совсѣмъ устранена, или ограничена. Эта конституція (особенно съ Наполеоновскими дополненіями) передавала назначеніе судей въ руки правительства, она не признавала мѣстнаго самоуправленія, ибо всѣ органы въ общинахъ, округахъ и департаментахъ замѣщались по назначенію

отъ правительства, въ томъ числѣ и мѣстные совѣты. Не говоримъ уже о той странной роли, которую получило первенствующее учрежденіе—законодательный корпусъ: онъ не имѣлъ ни права законодательной иниціативы, ни права обсужденія закона (онъ только принималъ или отвергалъ законъ), ни права контроля исполнительной власти.

Таковы были основные принципы конституціи VIII года. Можно ли, зная проектъ Сперанскаго, говорить о заимствованіи имъ своего плана изъ французской конституціи?

Но въ послѣдней были черты, которыя Сперанскій сумѣлъ оцѣнить по достоинству. Это — министерство, назначаемое правительствомъ (первымъ консуломъ, потомъ императоромъ) и Государственный Совѣтъ, окружающій верховную власть. Уже были указаны основанія, по которымъ Сперанскій предпочиталъ для Россіи внѣпартійное министерство. Что касается Государственнаго Совѣта, то это — прекрасное созданіе революціонной Франціи. Совѣтъ игралъ важнѣйшую роль во всѣхъ реформахъ Наполеона и смягчалъ его абсолютизмъ. По словамъ Тьера, Государственный Совѣтъ «являлся лучшимъ изъ учрежденій для образованнаго самодержавія, желающаго достигнуть истины». Дѣйствительно, Государственный Совѣтъ въ проектѣ Сперанскаго весьма близокъ къ французскому, иногда даже сходится въ отдѣльныхъ статьяхъ.

Но въ другихъ случаяхъ Сперанскій, оцѣнивая недостатки французской конституціи, старается аналогичныя учрежденія въ своемъ планѣ поставить въ условія, при которыхъ подобные недостатки не могли бы быть привиты новымъ учрежденіямъ. Въ такое именно положеніе онъ ставитъ мѣстное самоуправленіе (волость) и управленіе округа и губерніи, контролируемое собраніемъ выборщиковъ и окруженное избираемыми ими же совѣтами, изолируетъ выборы и институтъ судей отъ вліянія администраціи, придаетъ законодательную иниціативу и

широкій контроль Государственной Думѣ и пр. Вообще, если бы нужно было искать на Западѣ сравненій для плана Сперанскаго, то такое сопоставленіе слѣдовало бы дѣлать не съ современными ему учрежденіями, но по духу и цѣли съ другимъ, болѣе позднимъ созданіемъ великаго государственнаго ума — съ германской конституціей, которая составлялась тогда, когда уже можно было оцѣнить дѣйствіе и французскаго и англійскаго образцовъ.

Въ самомъ дѣлѣ, вложенныя въ проектъ Сперанскаго начала вкратцѣ могутъ быть формулированы слѣдующимъ образомъ. Сперанскій даетъ исполнительной власти широкія полномочія, — въ ея рукахъ почти исключительно сосредоточивается инициатива закона и вся область его примѣненія (за исключеніемъ суда). Но этотъ объемъ власти не можетъ послужить для нарушенія конституціи. Носитель верховной власти, дѣйствуя въ Государственномъ Совѣтѣ и Исполнительномъ Сенатѣ, удаленъ отъ вліянія отдѣльныхъ лицъ, проявленіе его воли получаетъ закономѣрное теченіе и, преломляясь черезъ высокіе совѣщательные органы, найдетъ поддержку страны. Неконституціонная же мѣра встрѣтитъ отклоненіе прежде, чѣмъ послужитъ предметомъ рѣзкой критики со стороны оппозиціи, разжигающей страсти населенія. Такимъ образомъ, законодательная и правительственная дѣятельность могли бы получить болѣе спокойное теченіе. При этомъ всякая мѣра, предложенная Государственной Думой на основаніи заявленій мѣстныхъ обществъ, волостей, округовъ, губерній, явилась бы какъ бы вотумомъ всего народа и, слѣдовательно, имѣла бы весьма важное значеніе. Наконецъ, мѣры и законопроекты правительства могутъ найти поддержку или критику въ тѣхъ же вотумахъ общинъ, волостей, округовъ и губерній.

Такимъ образомъ получается постоянное общеніе законодательной и правительственной власти съ мѣстными единицами и между ними устанавливается живое взаи-

модѣйствіе. Ни газеты, ни клубы, ни партіи,— всѣ эти трудно учитываемые и субъективные элементы національной политики, но большинство голосовъ каждой данной волости и всѣхъ волостей имперіи оказывали бы вліяніе на политику. Такой порядокъ вещей переноситъ политическую агитацію изъ крупныхъ городскихъ центровъ въ село, что весьма справедливо по отношенію къ сельской Россіи. Такая агитація не подъ силу небольшой трескучей политической партіи какого бы то ни было направленія, но вопросъ, затрагивающій жизненные интересы всей страны, найдетъ откликъ и въ селахъ. Можетъ быть, на первое время сельское населеніе оказалось бы весьма консервативнымъ элементомъ, но подчиненіе такому режиму вполнѣ справедливо, если не смотрѣть на государственную реорганизацію съ узко-субъективной точки зрѣнія.

Но относительно условій, въ которыхъ оказалась бы законодательная дѣятельность по проектамъ Сперанскаго, могутъ быть сдѣланы два сильныхъ возраженія. Первое— что законодательная дѣятельность можетъ двигаться крайне замедленнымъ темпомъ. Проектъ закона, предлагаемый въ Исполнительномъ Сенатѣ (хотя это и необязательно), проходитъ въ Государственный Совѣтъ, оттуда — на уваженіе Государственной Думы. Но можетъ случиться, что дума или само правительство будутъ выжидать мнѣній общинъ въ видѣ представленій о мѣстныхъ нуждахъ. Второе возраженіе заключается въ томъ, что личная дѣятельность депутата при такихъ условіяхъ можетъ проявляться менѣе интенсивно. Наконецъ, депутатъ является въ Государственную Думу не по прямому избранію.

При сужденіи объ этихъ вопросахъ надо помнить основную черту законопроекта Сперанскаго: законодательная власть проявляетъ себя въ особо важныхъ случаяхъ, когда дѣло идетъ объ изданіи законовъ органическаго свойства, или уставовъ и учрежденій. Такимъ образомъ, область законодательной дѣятельности является

нѣсколько суженной. При такихъ условіяхъ нѣсколько замедляемый въ своемъ теченіи ходъ законодательныхъ работъ только можетъ служить съ пользою для дѣла.

Но въ проектѣ Сперанскаго есть одна въ высшей степени важная черта. Обыкновенно въ конституціонныхъ государствахъ существуетъ двѣ палаты, изъ которыхъ верхняя является de jure контролирующимъ аппаратомъ по отношенію къ нижней, но de facto нисходитъ на степень простой декораціи, такъ какъ составляется или изъ чиновъ по назначенію отъ короны, или непрямой подачей голосовъ (палата лордовъ и французскій сенатъ). Въ дѣйствительности роль этихъ учрежденій незначительна. Между тѣмъ нельзя отрицать того важнаго значенія, которое можетъ имѣть для страны учрежденіе, достаточно самостоятельное, и призванное къ кормилу правленія внѣ зависимости отъ партійной агитаціи, умудренное опытомъ, или обладающее техническими свѣдѣніями. Въ проектѣ Сперанскаго верхняя палата по идеѣ своей была призвана къ обработкѣ законопроекта, т.-е. къ важнѣйшей стадіи законодательной работы. Такая работа требуетъ отвлеченія отъ партійности, опыта, техническихъ свѣдѣній, и она возлагалась на Государственный Совѣтъ. Вообще надо считать весьма опаснымъ, когда законопроектъ, въ его технической особенно части, составляется подъ вліяніемъ взглядовъ только какой-нибудь одной партіи. Это сознается иногда и двигателями парламентской жизни, когда подготовительныя комиссіи создаются внѣ зависимости отъ принадлежности къ той или иной политической группѣ. Современный парламентскій депутатъ является прежде всего органомъ своей партіи и имѣетъ въ этомъ смыслѣ большое сходство съ газетнымъ органомъ. Въ этомъ сильная сторона и депутата и парламента, но въ этомъ и его слабость. Какъ членъ опредѣленной партіи, депутатъ нервно отражаетъ своею дѣятельностію текущія событія государ-

ственной и общественной жизни. Эта черта очень полезна при контролѣ надъ правительственною дѣятельностью, но можетъ давать отрицательные результаты, если будетъ оказывать вліяніе на законодательную дѣятельность. При такихъ условіяхъ и опытность парламентскаго министерства не устраняетъ возможной ошибки большинства, потому что министръ — продуктъ своей партіи.

Такимъ образомъ, возможная медленность (только возможная) при подготовленіи и прохожденіи проекта закона по плану Сперанскаго искупалась бы возможностью основательной подготовки проекта и, наконецъ, даже апелляціи къ мнѣнію страны.

При такихъ условіяхъ нѣтъ особенной нужды въ томъ, чтобы законопроектъ исходилъ изъ нѣдръ представительнаго собранія, въ лицѣ министерства изъ большинства. Но мы видѣли, что Государственная Дума Сперанскаго не лишена законодательной иниціативы и въ ея руки переданы могущественныя средства для воздѣйствія на жизнь страны — государственный бюджетъ и контроль надъ дѣятельностью министерства.

Но можетъ возбудить сомнѣніе мысль Сперанскаго о предоставленіи широкой и сильной власти исполнительнымъ органомъ. Нами уже были указаны начала, вслѣдствіе которыхъ проектъ Сперанскаго не могъ привести къ самовластію (Государственный Совѣтъ и Исполнительный Сенатъ). Но кромѣ того, съ точки зрѣнія теоретической, нельзя не признать вѣрной основную мысль Сперанскаго: правительство должно быть сильно, но обязано дѣйствовать законномѣрно, а населеніе должно имѣть всѣ способы для контроля. Самодержавіе парламента, проникающаго во всѣ мелочи административной дѣятельности, — черта, не приносящая здоровой политической жизни странѣ. Оттого самодержавіе парламентовъ ограничивается въ дѣйствительности или народнымъ мнѣніемъ (напр., въ Англіи), или самою конституціонною

хартіею (напр., въ Сѣверо-Американскихъ штатахъ или во Франціи).

Но проектъ Сперанскаго замѣчателенъ въ томъ отношеніи, что онъ предоставлялъ обществу и его избранникамъ широкое право контроля: надъ дѣятельностью высшихъ правительственныхъ органовъ — въ лицѣ Государственной Думы, въ губерніи и округѣ — въ лицѣ избранныхъ населеніемъ губернскихъ и окружныхъ совѣтовъ и общихъ губернскихъ и окружныхъ думъ. Но и помимо этого официальнаго контроля — мы хорошо знаемъ — Сперанскій вызывалъ къ жизни контроль общества.

Намъ остается отмѣтить послѣднюю черту общаго характера въ проектѣ Сперанскаго — непрямые выборы представителей. Никакихъ объясненій самъ авторъ проекта не даетъ по этому поводу. Разумѣется, система косвенныхъ выборовъ всегда имѣетъ слишкомъ много отрицательныхъ сторонъ, такъ что едва ли можетъ найтп многихъ защитниковъ. Но, очевидно, такая мѣра могла быть рекомендована въ цѣляхъ уменьшенія въ странѣ острой политической агитаціи, свойственной прямому голосованію. Одно можно сказать въ оправданіе этой части проекта Сперанскаго, что практиковавшіяся въ его время системы выборовъ были крайне неудовлетворительны: старая англійская давала преобладающее вліяніе крупнымъ лордамъ, практика французскихъ конституцій (до VIII года) передавала дѣло выборовъ въ руки крайнихъ политическихъ клубовъ, терроризовавшихъ болѣе спокойное или индиферентное большинство кантональныхъ выборщиковъ, не говоря уже о сложности и искусственности самыхъ выборныхъ системъ. Вообще Сперанскій, насколько можно уяснить себѣ его мысль, направлялъ свой проектъ, чтобы избѣжать политической борьбы. Такъ, онъ ставитъ условіемъ, чтобы выборы въ сосѣднихъ губерніяхъ не происходили одновременно и

притомъ въ различныхъ группахъ губерній совершались бы въ разные годы.

Нужно замѣтить, что государственной наукѣ и практикѣ не удалось еще выработать идеальной системы выборовъ. При прямой системѣ выборовъ избиратель нерѣдко вотируетъ за данное лицо, зная о немъ только изъ публикацій партіи, личныхъ качествъ котораго онъ оцѣнить поэтому не можетъ (что для избирателя не безразлично): избиратель даетъ свой голосъ за извѣстную партію, программу. Въ партіи же небольшое число ея вождей намѣчаютъ кандидатовъ. Такимъ образомъ, по существу, и тутъ выборы не прямые, двойные. При системѣ косвенныхъ выборовъ избиратель выбираетъ группу довѣренныхъ лицъ, которыя уже изъ своей среды выбираютъ депутата. Но если при этомъ, какъ это обыкновенно практикуется, избирательная группа занята только выборами, то такой способъ, затемняя желанія всѣхъ избирателей, способенъ только обезцвѣтить выраженія ихъ воли.

Система Сперанскаго занимаетъ срединное положеніе. Волостной избиратель посылаетъ своего депутата въ округъ съ тремя порученіями: избрать представителя въ слѣдующую инстанцію, представить въ округѣ нужды волости, заняться мѣстными дѣлами. При двухъ послѣднихъ дѣлахъ выяснятся личныя способности избранника и его политическія убѣжденія, и въ губернское собраніе, или въ Государственную Думу онъ явится не какъ кандидатъ, намѣченный вождями партіи, но въ силу своихъ личныхъ качествъ и убѣжденій. Разумѣется, и въ окружныхъ и въ губернскихъ собраніяхъ намѣтятся партіи, направленія. Большинство и пошлетъ своего избранника, но руководствуясь уже болѣе широкими данными, чѣмъ признаніе избранникомъ программы.

Заканчивая вопросъ, сдѣлаемъ еще оговорку. Сперанскій нигдѣ его не объясняетъ, какое голосованіе онъ предполагаетъ — тайное или открытое.

VII.

Въ 1809 г. обширный проектъ государственнаго преобразованія, составленный Сперанскимъ, былъ имъ представленъ на утвержденіе императора. Самый проектъ былъ составленъ по порученію государя. Но, очевидно, онъ не нашелъ въ немъ того, что искалъ, и нашелъ то, чего не ожидалъ. Начались колебанія. Становилось замѣтнымъ охлажденіе къ Сперанскому. За нимъ учрежденъ надзоръ, главной пружиной котораго явился Александръ I. Поведена была сложная интрига, и въ началѣ 1812 г. Сперанскій уже оказался «измѣнникомъ», арестованъ и сосланъ въ Нижній-Новгородъ. Офиціально причина столь внезапной перемѣны никогда не была объявлена, и самъ Сперанскій не оставилъ подробностей потомству. Но неумолчная исторія вынесла свой судъ.

Изъ этого обширнаго проекта введены были въ жизнь только двѣ части: Государственный Совѣтъ и министерства. Такимъ образомъ, въ жизнь вошла только часть обширнаго плана. Современный Государственный Совѣтъ и министерства дѣйствуютъ на основѣ закона 1810 и 1811 гг. И это составляетъ крупную заслугу Сперанскаго. Дѣло въ томъ, что учрежденіемъ Государственнаго Совѣта и министерствъ въ значительной мѣрѣ извлечены были тѣ недостатки въ управленіи, о которыхъ говорили въ послѣдніе годы XVIII и въ первые годы XIX столѣтій: управленіе было объединено въ рукахъ министровъ съ опредѣленными полномочіями и не расплывалось среди отдѣльныхъ лицъ. Съ другой стороны, учрежденіе Совѣта съ опредѣленными функціями придало извѣстную правильность и осмотрительность въ дѣлѣ изданія законовъ. Появилось учрежденіе, въ которомъ законъ, переданный въ Совѣтъ Высочайшею волей, подвергался обсужденію. Такимъ образомъ, если не уничтожилась, то значительно уменьшилась возможность изданія

закона по какимъ-либо случайнымъ соображеніямъ. Поэтому Сперанскій былъ вполнѣ правъ, когда въ своемъ общемъ отчетѣ за 1810 годъ съ благородною откровенностью писалъ государю: «Совѣтъ учрежденъ, чтобы власти законодательной, дотолѣ разсѣянной, разнообразной, дать первый видъ, первое очертаніе правильности, постоянства, твердости и единообразія... Однимъ симъ учрежденіемъ сдѣланъ уже неизмѣрный шагъ отъ самовластія къ истиннымъ формамъ монархическимъ». Этотъ великій шагъ въ народную жизнь, этотъ переходъ къ формамъ истинной монархіи, по мнѣнію Сперанскаго, совершенъ потому, что, учредивъ Государственный Совѣтъ, придавъ ему форму публичнаго учрежденія, ввѣривъ ему обсужденіе законовъ, верховная власть тѣмъ самымъ опредѣлила свое направленіе. И, дѣйствительно, Сперанскій былъ правъ въ своей характеристикѣ того значенія, которое долженъ былъ получить Государственный Совѣтъ въ государственномъ управленіи: несмотря на колебанія въ направленіи политики, Государственный Совѣтъ занялъ въ теченіе XIX в. почетное мѣсто среди правительственныхъ учрежденій: общество навыкло съ довѣріемъ относиться къ мнѣнію большинства въ Совѣтѣ.

Таковы были политическіе идеалы Сперанскаго и размѣры практическаго ихъ осуществленія. Какъ извѣстно, на этомъ не окончилась государственная дѣятельность Сперанскаго.

Возвращенный изъ ссылки, онъ былъ поставленъ императоромъ Николаемъ I во главѣ комиссіи законовъ. Конечно, теперь онъ уже не имѣлъ прежняго вліянія, и время для широкихъ преобразованій прошло. Но и въ качествѣ руководителя комиссіей по составленію Свода законовъ Сперанскій продолжалъ дѣлать то, что могъ, въ прежнемъ направленіи своихъ идеаловъ: путемъ изданія Свода Сперанскій стремился къ установленію въ

государствѣ законности. Впрочемъ, эта сторона дѣятельности Сперанскаго уже не входитъ въ задачу статьи.

Мнѣ остается въ заключеніе напомнить въ общихъ чертахъ обликъ Сперанскаго, какъ политическаго мыслителя и какъ государственнаго дѣятеля.

Выросши въ такой средѣ, которая наиболѣе непосредственнымъ образомъ, на собственной спинѣ, ощущала проявленіе произвола, Сперанскій, занявъ первенствующее положеніе въ государствѣ, стремился къ тому, чтобы провести въ государственный механизмъ такіе законы, которые обезпечивали бы гражданскія и политическія права личности. Онъ прекрасно понималъ причину тѣхъ недуговъ, которые испытывало государство. Онъ понималъ, что для развитія правильной государственной жизни необходимы свобода личности и устраненіе произвола.

По его мнѣнію, никакіе законы не будутъ хороши до тѣхъ поръ, пока личность гражданина, какъ исполняющаго предписанія закона, такъ и та, которая слѣдитъ за исполненіемъ ихъ, не будетъ обезпечена. Сперанскій, далѣе, сознавалъ, какое громадное значеніе имѣетъ для правильной государственной жизни общественное мнѣніе, свободно высказываемое, и на этомъ основаніи онъ въ своемъ планѣ преобразованія отводилъ широкое участіе общественныхъ элементовъ въ управленіи.

Конечно, многія изъ истинъ, высказанныхъ въ свое время Сперанскимъ, для насъ являются общепризнанными. Но это нисколько не уменьшаетъ значенія Сперанскаго, какъ государственнаго дѣятеля и какъ политическаго мыслителя: надо вѣдь сопоставить его съ той средой, съ тѣмъ уровнемъ общественныхъ понятій, которыя господствовали въ его время. И тогда на фонѣ раболѣпнаго общества передъ нами выдвинется съ особенною яркостью величавая фигура Сперанскаго.

Это не царедворецъ, снискивающій себѣ благоволеніе, не трепещущій обыватель, забитый и загнанный, не столько умомъ, сколько инстинктивно сознающій тѣ или иные недостатки режима. Передъ нами гражданинъ въ лучшемъ значеніи этого понятія, неуклонно идущій къ цѣли.

Безспорно, лучшіе люди александровской эпохи исповѣдывали тѣ же идеи, которыя стремился водворить Сперанскій. Но была громадная разница между отчетливостью и ясностью его политическаго міровоззрѣнія и сентиментальною туманностью воззрѣній его современниковъ. Какъ государственный дѣятель, Сперанскій успѣлъ провести сравнительно немного изъ того, что онъ предполагалъ сдѣлать; но въ этомъ не его вина. Впрочемъ, и то, что сдѣлалъ Сперанскій, имѣетъ важное государственное значеніе. Потомство всегда будетъ съ благодарностью цѣнить то, что сдѣлано Сперанскимъ, а историкъ и государственный дѣятель со вниманіемъ отнесутся къ тѣмъ идеаламъ, которые проповѣдывалъ Сперанскій.

