

Лекция 20 ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА АЛЕКСАНДРА I

Вопросы

1. Планы и проекты государственных преобразований в 1801–1812 гг.

Реформаторская политика в России была обусловлена целым рядом факторов, вследствие чего все реформы имели общие черты. Как правило, реформы инициировались *сверху* — самодержцем. Реформаторская деятельность всегда наталкивалась на сопротивление весьма многочисленной *партии контрреформ*, и судьба преобразований находилась в прямой зависимости от соотношения реформаторских и контрреформаторских сил. Влияние реформ на последующее развитие страны было двойственным. Успешные и последовательные преобразования предотвращали революционные потрясения, а непродуманные или не доведённые до конца реформы приближали их.

В начале XIX в. инициатором преобразований в сфере государственного устройства и социальных отношений выступил император Александр I (1801–1825). Характерной чертой его царствования было противостояние двух течений — либерального и консервативного — и, как следствие, лавирование императора между ними. Александр I вступил на престол в возрасте 23 лет. Он был любимым внуком Екатерины II, которая принимала самое активное участие в его воспитании. Именно императрица на должность воспитателя великого князя пригласила швейцарца Ф. П. Лагарпа — приверженца идей просвещения и республиканской формы правления. Став императором, Александр Павлович часто повторял, что всем, что есть у него хорошего, он обязан Лагарпу.

Екатерина II не скрывала, что Александр мог стать её прямым наследником, минуя сына Павла. В этой

264

ситуации Александру приходилось лавировать между бабкой и отцом. Как отмечал В. О. Ключевский, будущий император «жил на два ума, держал две парадные физиономии». Жизнь *на два лагеря* превратила Александра в скрытного, умело приспосабливавшегося к людям и обстоятельствам человека.

Большинство историков выделяют в царствовании Александра I два периода: до войны с Наполеоном 1812–1814 гг. (период подготовки реформ и стремление провести ширококомасштабные преобразования либеральной направленности) и после победы России в этой войне, когда во внутренней и внешней политике стали преобладать консервативные тенденции.

В Манифесте о восшествии на престол (12 марта 1801 г.) Александр I возвестил, что будет управлять империей «по законам и по сердцу своей августейшей бабки Екатерины Великой». Указы и распоряжения первых недель правления нового императора отменяли большинство запретительных мер Павла I: были восстановлены привилегии дворянства, упразднена Тайная экспедиция, ведавшая политическим сыском, возвращены на военную и гражданскую службу уволенные чиновники и офицеры, отменён поход донских казаков в Индию, объявлена амнистия бежавшим за границу от репрессий, разрешено свободно выезжать из страны, ввозить иностранные книги, журналы, газеты, открывать частные типографии, носить круглые шляпы и фраки. Были удалены от двора как ближайшие сподвижники Павла (генерал-прокурор Сената П. Х. Оболянинов, шталмейстер И. П. Кутайсов), так и участники заговора против него (П. А. Пален, претендовавший на роль первого лица в государстве, был выслан из столицы).

Важную роль во внутривластной жизни России в первые годы царствования Александра I играл *Негласный комитет* (1801–1803 гг.) — неофициальный правительственный орган при императоре. В него вошли *молодые друзья* императора: П. А. Строганов, Н. Н. Новосильцев, В. П. Кочубей и А. А. Чарторыйский. Планы Комитета были довольно обширны: от полной реорганизации государственного управления, постепенной отмены крепостного права до введения конституции. Следует иметь в виду, что под конституцией понималось создание представительного учреждения, провозглашение демократических свобод, ограничение самодержавной власти посредством закона. Выдающийся русский историк С. Ф. Платонов утверждал, что преобразования в системе государственных учреждений, изменения в крестьянском законодательстве, осуществлённые Александром I в первые пять лет правления, были непосредственно связаны с деятельностью Негласного комитета.

Крестьянский вопрос в течение всего царствования Александра I являлся важной частью внутренней политики. Одно из первых распоряжений императора запрещало публиковать объявления о продаже крестьян без земли. Александр I отказался от практики раздачи казённых крестьян помещикам. Указ 12 февраля 1801 г. разрешал купцам, мещанам и государственным крестьянам приобретать и продавать ненаселённые земли.

20 февраля 1803 г. по инициативе графа С. П. Румянцева (сына фельдмаршала П. А. Румянцева), пожелавшего отпустить на волю крестьян одного из своих имений с землёй, был издан указ «О вольных хлебопашцах». В соответствии с ним землевладельцы могли освобождать крестьян от крепостной зависимости с землёй на условиях, определённых свободным соглашением (за выкуп). В среднем размер выкупа колебался от 500 до 390 руб. ассигнациями с души мужского пола.

Крестьяне, получившие на основании указа *вольную*, стали именоваться *вольными хлебопашцами*. Однако этот акт имел в большей степени моральное, нежели реальное значение: к концу царствования Александра I в вольных хлебопашцах числилось 47 153 крестьянина мужского пола, т. е. 0,5 % от всех крепостных. Вольные хлебопашцы несли все повинности податного сословия, но казна не могла распоряжаться их землёй, как распоряжалась землёй казённых крестьян.

До начала Отечественной войны 1812 г. были изданы и другие распоряжения, ограничивавшие сферу применения крепостного права. Так, указ 1808 г. запрещал продавать крестьян на ярмарках в *розницу*. Указ 1809 г. лишал помещиков права ссылать своих крестьян в Сибирь за маловажные проступки. Крестьяне, которые незаконно оказались в крепостной зависимости, получали право возбуждать иски о предоставлении им свободы. После окончания срока службы признавались свободными крестьяне, взятые по рекрутскому набору в армию и на флот. С разрешения помещика крестьяне могли заниматься торговлей, получать подряды и брать векселя.

20 февраля 1804 г. Александр I утвердил «Положение об устройстве крестьян в Лифляндской губернии». С некоторыми изменениями в 1805 г. это положение было распространено и на Эстляндскую губернию. Крестьяне объявлялись наследственными владельцами своих земельных наделов, их запрещалось продавать без земли. Барщина ограничивалась двумя днями в неделю. В оброчных имениях денежные повинности устанавливала специальная ревизионная комиссия. Крестьяне наделялись

гражданскими правами, вводились крестьянское самоуправление и крестьянские суды. Таким образом, указы 1804–1805 гг. ограничивали крепостное право в Лифляндии и Эстляндии.

Значительным шагом на пути совершенствования государственного управления стал Манифест об учреждении министерств (8 сентября 1802 г.). Создание министерств завершило процесс реорганизации петровской системы центрального управления, основанной на коллегиальных принципах. Вместо коллегий образовывались 8 министерств (иностраннных дел, военных сухопутных сил, морских сил, внутренних дел, финансов, юстиции, коммерции и народного просвещения). Министры, назначаемые императором и подотчётные ему, единолично (а не коллегиально) принимали решения и несли за них персональную ответственность. Коллегии не упразднились, а включались в соответствующие министерства, сохраняя организационную самостоятельность и занимаясь текущими вопросами управления.

Завершил министерскую реформу законодательный акт от 25 июня 1811 г. — «Общее учреждение министерств», проект которого был разработан М. М. Сперанским. Этот акт определял функции каждого министерства, число которых возросло до двенадцати, состав, пределы власти и ответственность министерств, а также порядок делопроизводства. В структуре каждого министерства образовывались департаменты, ведавшие отдельными вопросами. Департаменты делились на отделения, а отделения — на столы. Особо важные вопросы, относившиеся к ведению министерства в целом, рассматривала канцелярия (департамент общих дел) или *совет министра*, который образовывали руководители департаментов данного министерства. Создание министерств — единственное доведённое до логического завершения предложение Негласного комитета.

По мнению русского историка конца XIX в. С. М. Середонина, министерская реформа привела к *самодержавию министерств*, что стало возможным из-за незавершённости преобразований в

государственной сфере, так как не было образовано представительное учреждение (т. е. введена конституция) — своеобразный венец министерской реформы.

В рамках реорганизации центрального управления в 1802 г. был учреждён высший административный орган — Комитет министров. В его состав входили высшие чиновники государства. Комитет министров рассматривал дела, решение которых было затруднено из-за отсутствия законов или вследствие того, что вопрос затрагивал интересы различных ведомств. К компетенции Комитета министров относились дела по надзору за деятельностью государственного аппарата и его служащих, а также рассмотрение жалоб помещиков и крестьян. В 1810 г. был введён пост председателя Комитета министров. На эту должность император назначал представителей высшей бюрократии. Первым председателем Комитета министров в 1810–1812 гг. был государственный канцлер граф Н. П. Румянцев.

Одновременно с учреждением министерств 8 сентября 1802 г. специальным указом императора расширялись права Сената. Он объявлялся *хранителем законов*, высшей судебной инстанцией, органом надзора за администрацией (с правом контроля за деятельностью министров). В действительности эти функции Сената оказались призрачными, а полученное им право представления императору своего мнения по указам (некоторое подобие законодательной инициативы) и ответственность министров перед Сенатом — мнимыми (С. М. Середонин).

В *либеральном* духе осуществлялась реорганизация народного образования. Согласно положению 1803 г. «Об устройстве училищ» формируется следующая система образования: одноклассная приходская школа, трёхклассное уездное училище, шестиклассная гимназия в губернском городе, университет в городе — центре учебного округа. Устанавливалась преемственность в образовании — окончивший низшую ступень мог продолжить обучение на следующей ступени. Функции надзора и контроля над учебными заведениями осуществляли попечители, которые стояли во главе шести учебных округов. Так, в Московский округ император назначил своего бывшего учителя истории и русской словесности М. Н. Муравьёва, а в Петербургский — Н. Н. Новосильцева.

В 1804 г. в Харькове был открыт четвёртый университет в России (до этого они имелись в Москве, Вильно и Дерпте), а в 1805 г. — в Казани. «Устав университетов» 1804 г. значительно расширял права и автономию университетов, провозглашая свободу преподавания, выборность ректора и профессуры, невмешательство администрации в дела университета.

Новый виток реформаторской активности Александра I связан с именем М. М. Сперанского (1772–1839). Выходец из семьи сельского священника Владимирской губернии, благодаря личным качествам и поразительной работоспособности он сделал головокружительную карьеру и к исходу 1807 г. стал одним из ближайших советников императора. В конце 1808 г. Александр I поручил М. М. Сперанскому составить общий план государственных преобразований. В начале октября 1809 г. проект реформ,

названный автором «Введение к Уложению государственных законов», был закончен.

Изложение программы М. М. Сперанского требует некоторых предварительных замечаний. основополагающие идеи преобразований, несомненно, были выдвинуты Александром I. В противном случае М. М. Сперанский никогда бы не решился на составление столь смелого и масштабного проекта. Бесспорно, реализация его проекта ограничила бы самодержавную власть, способствовала продвижению России по пути превращения крепостнической монархии в буржуазную. При разработке главных направлений политической реформы М. М. Сперанский опирался на существовавшую европейскую конституционную традицию, в частности на английский и французский опыт.

По мнению известных русских историков А. Е. Преснякова и С. М. Середонина, проект М. М. Сперанского развивал и конкретизировал основные идеи политических преобразований, обсуждавшихся Негласным комитетом. Однако несомненно и отличие программы реформ М. М. Сперанского от достаточно общих рассуждений *молодых друзей* императора.

Приоритет в преобразованиях М. М. Сперанский отдавал политической сфере — реформам государственного устройства. Рассматривая уничтожение крепостного права как необходимое условие обновления России, он относил решение этой проблемы на будущее. В основе проекта преобразований М. М. Сперанского (иногда его называют конституцией) был заложен принцип разделения властей. С этой целью законодательные функции сосредоточивались в новом органе — Государственной думе,

судебные — в Сенате, исполнительная власть предоставлялась министерствам. Для координации действий высших государственных учреждений создавался Государственный совет, члены которого назначались императором. Совет наделялся правом предварительного рассмотрения законов до их внесения в Государственную думу. Исключительное право законодательной инициативы и утверждения новых законов сохранялось за императором, в его руках сосредоточивалась и вся полнота управления страной.

Систему законодательных учреждений образовывали выборные Думы — волостные, уездные, губернские и общегосударственные. Избирательные права предоставлялись дворянству, «людям среднего состояния» (кушцы, государственные крестьяне). Гражданскими правами, по мысли М. М. Сперанского, следовало наделить всё население страны, включая крепостных крестьян.

Для депутатов Государственной думы устанавливался имущественный ценз. Председатель Думы, избранный депутатами, утверждался императором. Государственная дума рассматривала законопроекты, представленные министрами, Государственным советом или императором. Закон вступал в силу только после одобрения Думой. Она также контролировала деятельность исполнительных органов власти. Принимать законодательные акты помимо Думы император мог только при чрезвычайных обстоятельствах.

Александр I одобрил план М. М. Сперанского, но не решился на осуществление реформ. По его мнению, преобразования следовало начать с центральной системы государственного управления, а затем поэтапно осуществлять их в других сферах.

1 января 1810 г. был учреждён Государственный совет — высший законосовещательный орган при государе.

Основные функции Государственного совета состояли в рассмотрении перед утверждением императором всех законопроектов (законодательной инициативой Государственный совет не обладал), а также в разъяснении смысла уже действовавших законов. Помимо законопроектов он рассматривал сметы, уставы различных обществ, штаты учреждений, вопросы, требовавшие утверждения верховной властью.

Государственный совет состоял из четырёх департаментов. Департамент законов рассматривал законопроекты общего назначения. Департамент гражданских и духовных дел ведал вопросами юстиции, полиции и духовного ведомства. Департамент государственной экономики разбирал вопросы, относившиеся к сфере финансов, промышленности, торговли и науки. Департамент военный занимался российской армией. Все дела первоначально поступали в Государственную канцелярию, которая имела специальные отделения по числу департаментов. Возглавлял канцелярию Государственный секретарь. Первым Государственным секретарём был назначен М. М. Сперанский. После рассмотрения дел в департаментах часть из них поступала в Общее собрание Государственного совета — объединённое заседание департаментов.

Закон вступал в силу после утверждения императором.

Члены Государственного совета назначались императором из высших сановников. Министры являлись членами Государственного совета по должности. Председатель Государственного совета, являвшийся одновременно председателем Комитета министров, назначался царём. В случае присутствия царя на заседании Государственного совета председательство переходило к нему.

В реализации реформаторских замыслов М. М. Сперанского Александр I, по существу, ограничился учреждением Государственного совета. С образованием Государственного совета (1810 г.) и окончанием

270

министерской реформы (1811 г.) завершается процесс реорганизации органов центрального управления.

В преобразовательные планы Александра I входила и реорганизация местного управления. М. М. Сперанский отмечал, что общие идеи министерской реформы предполагалось применить к реформе губернского и уездного управления. Однако до 1812 г. соответствующий проект так и не был составлен.

В 1809 г. Александр I поручил М. М. Сперанскому подготовить программу упорядочения и оздоровления финансовой системы государства. В результате войн, которые вела Россия в начале XIX в., дефицит государственного бюджета достиг катастрофического размера. Он покрывался за счёт выпуска

ассигнаций. Стоимость ассигнационного рубля по отношению к серебряному упала почти в три раза. Для подготовки финансовой реформы М. М. Сперанский привлёк профессора М. А. Балугьянского, И. Е. Якоба, а также Н. С. Мордвинова. В основе предложенных мер лежала идея, с одной стороны, сокращения государственных расходов, а с другой — повышения налогов, т. е. приведения государственных доходов в соответствие с расходами.

В первую очередь намечалось прекратить выпуск новых ассигнаций, а выпущенные ранее признать государственным долгом, который должен был погашаться посредством выкупа ассигнаций для последующего их уничтожения. В целях получения необходимых казне средств следовало: сократить текущие расходы государства; ввести новый налог, средства от которого предполагалось направить только на погашение государственного долга; осуществить внутренний заём под залог государственных имуществ, часть которых надлежало распродать; повысить прямые и косвенные налоги (в два раза — подушную подать с крестьян, в три раза — с мещан); увеличить *питейный сбор*, а также гильдейские сборы с купцов и *торгующих крестьян*; поднять цены на соль, пошлины на паспорта, гербовую бумагу и почтовые услуги; ввести на один год налог на имения в размере 50 коп. с ревизской души; пересмотреть таможенный тариф (в 1810 г. на одни предметы роскоши были наложены высокие таможенные пошлины, ввоз других был запрещён).

Осуществление этих мер значительно улучшило финансовое положение страны. В течение 1810–1811 гг. государственный доход возрос более чем вдвое, а в 1812 г. он увеличился со 125 млн до 300 млн руб. В то же время финансовые преобразования М. М. Сперанского вызвали негативную реакцию в обществе, в первую очередь среди дворянства, недовольного введением сбора с имений.

С раздражением были восприняты в чиновничьих, дворянских и придворных кругах указы 3 апреля «О придворных званиях» и 6 августа 1809 г. «Об экзаменах на чин», подготовленные при участии М. М. Сперанского. Апрельский указ предписывал всем лицам, имевшим придворные звания камер-юнкера и камергера, не состоявшим на службе, в двухмесячный срок избрать определённый род службы, иначе их звания превращались в простые отличия. Согласно августовскому указу чины коллежского асессора (давал личное дворянство) и статского советника (давал потомственное дворянство) присваивались только после сдачи экзаменов по программе, приложенной к указу, или при предъявлении диплома об университетском образовании.

Указы имели целью поднять образовательный и профессиональный уровень чиновников с учётом потребностей новых правительственных учреждений, но они в значительной степени ущемляли права дворянства.

В высших слоях общества усиливалось недовольство преобразованиями Александра I и деятельностью М. М. Сперанского. Взгляды представителей консервативных правительственных и придворных кругов нашли отражение в «Записке о древней и новой России в её политическом и гражданском отношениях» Н. М. Карамзина (1811 г.). Основная мысль «Записки» состояла в необходимости укрепления самодержавия — главного источника развития государства. Опорой самодержавия провозглашалось дворянство. Автор утверждал, что процветание России неразрывно связано с самодержавием, проводимые преобразования ослабляют самодержавную власть, Россия не созрела для отмены крепостного права.

В начале 1812 г. нападки *консервативной части света* и противников преобразований на *первого министра* приняли особо жёсткий характер. М. М. Сперанского третировали как выскочку, о нём распускались политические сплетни, молва объявила его даже французским шпионом. Наступило охлаждение и в личных отношениях Александра I и М. М. Сперанского. В этих условиях император «внимает общественному мнению». 29 марта 1812 г. М. М. Сперанский был уволен с государственной службы и сослан в Нижний Новгород под строгий надзор полиции, а затем переведён в Пермь. Однако в 1816 г. он был назначен пензенским гражданским губернатором, а в 1819 г. — генерал-губернатором Сибири. М. М. Сперанский выступил инициатором реформы управления Сибири, проведение которой способствовало улучшению деятельности местной администрации. В 1821 г. император вернул М. М. Сперанского в столицу, назначил членом Государственного совета, Сибирского комитета и управляющим Комиссией составления законов.