

С. А. Исаев

Проекты М. М. Сперанского и политический опыт США

Цели, к которым стремился М. М. Сперанский, предлагая проекты реформирования политического устройства Российской империи, он сформулировал в записке «О силе правительства» (1811) следующим образом: «Во всех времена первое правило правительства есть быть *справедливым*, но в наше время первая нужда есть быть *сильным* и *богатым*»¹.

М. М. Сперанский считал, что для достижения этой цели государственная власть должна быть организована в соответствии с принципами, которые он в 1802 г. описал так: «Весьма важный во всяком самодержавном правлении вопрос: каким образом, не разделяя власти в существе ее, так распределить действие по разным частям государственного управления, чтоб каждая из них имела свое постоянное движение и все бы соединялись в одном средоточии, в особе государя»².

В 1809 г., во «Введении к Уложению государственных законов», Сперанский описывает в качестве обязательной нормы эту же триаду властей: «Три силы движут и управляют государством: сила законодательная, исполнительная и судная. Начало и источник сих сил в народе»³.

М. М. Сперанский считал, что именно таким образом устроена современная ему Франция, т. е. империя Наполеона I⁴. Однако в это время не Франция, а Соединенные Штаты Америки пользовались репутацией страны, где принцип разделения властей на три перечисленные ветви был положен в основу государственного устройства. Более того: в 1788 г. один из составителей Конституции США — Джеймс Мэдисон — в статье, написанной, чтобы убедить штаты

ратифицировать Конституцию, подчеркивал, что предлагаемый основной закон страны предусматривает, строго говоря, не разделение (*division*), а распределение (*distribution*) властей. Мэдисон соглашался с Монтескье, что сосредоточение всей полноты законодательной, исполнительной и судебной власти в одних руках было бы тиранией и потому недопустимо. Но и модель такого строгого разделения властей, в которой вся полнота законодательной власти находилась бы в руках, условно говоря, Конгресса, вся полнота исполнительной власти — в руках президента, а вся полнота судебной власти — у Верховного Суда, представлялась ему нереалистичной, да и нежелательной. Мэдисон констатировал, что в Конституции США основные, но не все, законодательные полномочия вручены Конгрессу США; исполнительная власть — в основном, но не исключительно — президенту США; судебная власть — в основном, но не вся — Верховному Суду. При этом создатели Конституции США вручили судебному органу — Верховному Суду — право судить о конституционности законов (законодательную функцию), а Сенату — право импичмента президента (серьезный рычаг воздействия на исполнительную власть)⁵. Эти и прочие отступления от строгого разделения властей американцы назвали «системой сдержек и противовесов» (*system of checks and counterbalances*). В обиходе для обозначения этого принципа государственного устройства закрепилось выражение «разделение властей», хотя точнее было бы «распределение», как у Сперанского.

Таким образом, у М. М. Сперанского были основания интересоваться политическим опытом США и ссылаться на него. Фактически же упоминания о США в основном корпусе опубликованных текстов Сперанского немногочисленны.

1. Во «Введении к Уложению государственных законов» (1809) М. М. Сперанский пишет: «Три великие системы издревле разделяли политический мир: система республик, система феодальная и система деспотическая»⁶.

В древних античных республиках граждане участвовали в выработке законов и тем самым ограничивали «власть державную». Феодальная система — это власть самодержавная, но ограниченная, причем ограниченная не законом, а, как выражается Сперанский, «вещественным или, так сказать, материальным ее разделением». Сперанский тут выражается туманно, что для него необычно. Вероятно, он имеет в виду то обстоятельство, что при плохом развитии путей сообщения в феодальной Европе и слабом бюрократическом аппарате короли имели мало возможностей вмешиваться в жизнь сколько-нибудь отдаленных частей своих владений. Деспотизм никаких законов не соблюдает, но деспотизма, по Сперанскому, в Европе не может быть — деспотизм только на Востоке. В истории же средневековой Европы Сперанский видит «борьбу системы республик с системою феодальною». Сначала эта борьба приводит не к победе республиканского принципа, а лишь к трансформации феодальной системы. Трансформируется она в то, что мы привыкли называть абсолютизмом. Правда,

Сперанский этим термином не пользуется: он пишет, что во время и после крестовых походов «установление регулярных войск и первое образование порядка в государственных сборах» привели к трансформации «первой феодальной системы» во «вторую феодальную систему». «Вторую феодальную систему» Сперанский предлагает назвать «феодальным самодержавием»: «Ни политической, ни гражданской свободы еще не было, но в той и другой положены уже были основания».

Далее он описывает трансформацию, которую для основной части Европы мы можем датировать XVII — началом XIX в.: «Время, просвещение и промышленность предприняли воздвигнуть новый вещей порядок». При этом «достижение политической свободы», в изображении Сперанского, было то ли средством созидания этого порядка, то ли обязательным атрибутом этого нового порядка. Этот «третий переход от феодального правления к республиканскому» привел к тому, что начался «третий период политического состояния государств. Англия первая открыла сей новый круг вещей; за нею последовали другие государства: Швейцария, Голландия, Швеция, Венгрия, Соединенные Американские области и, наконец, Франция.

Во всех сих превращениях время и состояние гражданского образования были главным действующим началом. Тщетно власть державная силилась удержать его напряжение; сопротивление ее воспалило только страсти, произвело волнение, но не остановило перелома. ...Сколько крови можно было бы сберечь, если бы правители держав, точнее наблюдая движение общественного духа, сообразовались ему в началах политических систем и не народ приспособляли к правлению, но правление к состоянию народа. Тот же самый ряд происшествий представляет нам история нашего отечества...»⁷

После обзора российской истории под таким углом зрения следует вывод: «Государство наше стоит ныне во второй эпохе феодальной системы, то есть в эпохе самодержавия, и, без сомнения, имеет прямое направление к свободе». К этим своим словам Сперанский сделал примечание, которое могло и испугать консервативного читателя: «В общем счете времени успехи в России идут несравненно быстрее, нежели шли они в те же эпохи в других государствах»⁸.

2. В той же работе, в связи со своим проектом учреждения в России «законодательного сословия», Сперанский бросает взгляд на современный ему Запад: есть ли в передовых европейских странах сословия? Во Франции революция упразднила сословия; Наполеон начал их восстанавливать — Сперанский считал, что неудачно. В Англии и США сословий нет — «но заметить должно, что там земли обрабатываются большею частью наймом и крестьяне не имеют твердой оседлости. В России распорядок сей был бы невозможен»⁹.

Итак, разделение на сословия, по М. М. Сперанскому, скорее благо, чем зло. Отсутствие такого разделения в США оправданно и объясняется особыми историческими обстоятельствами, но не может служить аргументом против проекта создания нового сословия, предлагаемого для России.

3. Наконец, в последней своей работе — «Руководство к познанию законов» (1838) — после констатации недостатков республиканского устройства, из-за которых республики, как правило, охватывали своей властью лишь небольшие территории, Сперанский указывает, что для преодоления этих недостатков республики иногда объединяются в федерации. Опять-таки я использую привычное для нас слово, при том что в тексте Сперанского фигурирует другое: «Отсюда произошел особенный вид смешанных республик, известных под именем соединенных штатов (NB: со строчной буквы! — *С. И.*), как то некогда было в Голландии и ныне есть в Северной Америке и в Швейцарском Союзе»¹⁰.

Кроме того, в опубликованных текстах Сперанского есть многочисленные отсылки к истории финансовой системы США. Однако факты финансовой истории США Сперанский всегда ставит в ряд с фактами из истории французских и британских финансов, не указывая ни на какие американские особенности.

И ведь нельзя сказать, будто для Сперанского США были настолько другой цивилизацией, что опыт ее не мог иметь для России никакого значения. В маловажных аспектах — мог. Почему же только в маловажных?

Мой ответ на этот вопрос — не категорическое утверждение, но лишь предположение, подлежащее проверке.

М. М. Сперанский был настоящим романтиком бюрократии. Поле его реформ — это многолюдный, рационально и сложно организованный государственный аппарат, который собирает налоги и распоряжается накапливаемыми средствами, а в военной обстановке — и людьми. Распоряжается на общее благо.

Такой государственный аппарат во времена Сперанского был во Франции, Пруссии, в меньшей мере — в Великобритании. Но в США численность федеральных служащих во времена Сперанского не превышала 20 тыс. человек (при населении США в 1820 г. 9638 тыс.), причем в большинстве своем это были работники почтового ведомства, а не чиновники в привычном для нас смысле этого слова¹¹. В США до Гражданской войны не было регулярного федерального налогообложения бизнеса и частных лиц: федеральная казна пополнялась через продажу западных земель и взимание пошлин с импортируемых товаров¹². Не было и системы государственного долга. Точнее говоря, в 1790-х гг. такую систему попытался создать министр финансов Александр Гамильтон, но уже администрация президента Томаса Джефферсона в 1801–1809 гг. ее демонтировала, а в 1835 г. правительство США — в первый и в последний раз в истории страны — полностью погасило государственный долг¹³.

Даже профессиональные историки США нередко превозносили раннюю американскую государственность (1787–1860 гг.) — как нечто уникальное и едва ли не чудесное: регулярно, как часы, проводимые выборы; мирный переход власти от одной партии к другой; довольно независимая судебная система;

строгое соблюдение прав личности. В континентальной Европе такого не было почти нигде. Ореол «американского чуда» начал рассеиваться в 1991 г., когда Ричард Франклин Бензел (р. 1949) — профессор Корнелльского университета — выпустил фундаментальную монографию «Левиафан янки: происхождение авторитета центральной власти в Америке, 1859–1877». Еще в 1968 г. С. Хантингтон предложил следующий обобщающий алгоритм формирования современной государственности в странах Европы в XVIII–XIX вв.: сначала абсолютистское государство, затем специализация и профессионализация бюрократического управления, и наконец демократизация власти через установление контроля парламентов над государственным аппаратом. Бензел, принимая схему Хантингтона, тем не менее описал развитие США как аномалию: вторая и третья позиция поменялись местами: после избавления от британской власти в США на федеральном уровне осуществилась демократизация, тогда как профессиональная бюрократия появилась только во время и после Гражданской войны. Объясняя, как такое стало возможно, Бензел констатировал, что в США в период 1789–1860 гг. обычные для основных государств Европы функции — налогового пресса, распределения расходных статей бюджета, воинского призыва — выполняли власти отдельных штатов. До 1860 г. функционал федеральной власти США был очень скромным. И Бензел предположил, что стабильность американской демократии до 1860 г. объяснялась просто-напросто тем, что «цена вопроса» на любых федеральных выборах в США была невелика¹⁴.

Российским современникам М. М. Сперанского эта особенность американской государственности была отлично известна. Например, русский посланник Андрей Яковлевич Дашков в донесении канцлеру Н. П. Румянцеву от 26 июля / 7 августа 1813 г. упоминал федеральное правительство во главе с президентом Мэдисоном как «администрацию, которая здесь мало что значит»¹⁵. И подобных высказываний в донесениях российских дипломатов можно насчитать десятки.

Так надо ли удивляться, что опыт деятельности такой куцей власти Сперанскому был просто неинтересен, априори не представлялся сколько-нибудь поучительным? М. М. Сперанский не дожил до времен, когда и в США сформировалась сильная федеральная бюрократическая вертикаль и когда американцам пришлось решать проблемы, похожие на те, которыми занимался он. В частности, «закон Пендлттона», вводивший экзамены для соискателей должностей и ряд запретов для чиновников, был принят в 1883 г. Федеральное регулирование бизнеса началось, когда в 1887 г. Конгресс США учредил Комиссию по торговле между штатами.

Впрочем, многие тексты М. М. Сперанского пока не опубликованы и известны только специалистам, работающим с ними в архивах. Не исключено, что упоминания о политическом опыте США имеются также и в них и они подтвердят или опровергнут мое предположение.

- ¹ *Сперанский М. М. Избранное* / Сост., авт. вступ. ст. и коммент. В. С. Парсамов. М.: РОССПЭН, 2010. С. 385.
- ² Там же. С. 229. («Примечания о Сенате», 1802, 3 мая).
- ³ Там же. С. 307.
- ⁴ Там же. С. 321.
- ⁵ *Федералист: Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея*. М.: Прогресс, 1993. С. 323–330. (№ 47).
- ⁶ *Сперанский М. М. Избранное*. С. 313.
- ⁷ Там же. С. 314–315. («Введение к Уложению государственных законов», 1809).
- ⁸ Там же. С. 318.
- ⁹ Там же. С. 335.
- ¹⁰ Там же. С. 581.
- ¹¹ Численность федеральных государственных служащих США в 1821 г. составляла 6914 чел., из них в столице работали 603 чел.; в 1841 г. — 18 038 чел., в столице — 1014 (The Statistical History of the U. S. Stamford (Conn.), 1965. P. 710).
- ¹² Как сообщил министр финансов США Леви Вудбери в своем докладе Конгрессу 8 декабря 1835 г., в 1833 г. доходная часть бюджета США составила 33 млн долл., в том числе доход от таможенных сборов — 29 033 тыс. долл., а от продажи земель — 3967 тыс. (American State Papers. Documents of the Congress of the U. S. in relation to the Public Lands, from the 1st Session of the 24th to the 2nd Session of the 24th Congress. Vol. VIII. Washington, 1861. P. 2–3).
- ¹³ Президент Эндрю Джексон с гордостью объявил об этом 8 января 1835 г. Сколько длилось пребывание США в таком состоянии, мнения историков расходятся. К 1 января 1836 г. долг составлял скромную сумму в 37 тыс. долл. Астрономический рост государственного долга США приходится на годы Гражданской войны.
- ¹⁴ *Bensel R. F. Yankee Leviathan. The Origins of Central State Authority in America, 1859–1877*. Cambridge, 2003. P. 5, 94–105.
- ¹⁵ *Россия и США: Становление отношений. 1765–1815* / Сост. Н. Н. Башкина и др. М.: Наука, 1980. С. 609.

References

- American State Papers. Documents of the Congress of the U.S. in relation to the Public Lands, from the 1st Session of the 24th to the 2nd Session of the 24th Congress. Vol. 8. Washington, 1861.
- BENSEL R. F. *Yankee Leviathan. The Origins of Central State Authority in America, 1859–1877*. Cambridge, 2003.
- Federalist. Politicheskie esse Aleksandra Gamil'tona, Dzhejmsa Medisona i Dzhona Dzheya*. [Federalist. Political essays by A. Hamilton, D. Madison, and D. Jay. In Russ.]. Moscow, 1993.
- Rossiya i SSHA: Stanovlenie otnoshenij, 1765–1815*. [Russia and the USA: Formation of relations. In Russ.]. / Sost.: N.N. Bashkina i dr. Moscow, 1980.
- SPERANSKIY M. M. *Izbrannoe* [Selected writings. In Russ.]. / Sost., avtor vstupitel'noj stat'i i komment. V. S. Parsamov. Moscow, 2010.
- The Statistical History of the U. S. Stamford (Conn.), 1965*.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

С. А. Исаев. Проекты М. М. Сперанского и политический опыт США // Петербургский исторический журнал. 2023. № 3. С. 149–155

Аннотация: В своих проектах М. М. Сперанский весьма последовательно придерживался принципа необходимости разделения властей на классические три ветви: законодательную, исполнительную и судебную (или распределения властей между законодательными, исполнительными и судебными структурами). Однако для обоснования пользы от такого разделения он никогда не ссылался на опыт США: страны, где в Конституции такое разделение было проведено наиболее последовательным образом. В статье высказана рабочая гипотеза, призванная объяснить это противоречие. Предметом реформирования в проектах Сперанского был бюрократический аппарат, способный собирать весьма внушительные налоги и использовать их на нужды страны. В США на федеральном уровне такой аппарат отсутствовал до начала Гражданской войны в 1861 г. Не было ни подоходного налога, ни налога с оборота, а доходы бюджета формировались из таможенных сборов и поступлений от продажи земель. Многие функции, которые в Европе выполнялись властями соответствующих стран, в США выполнялись властями штатов. Подробно динамику развития федеральной государственности США в этом аспекте впервые описал Ричард Бензел в монографии «Левиафан янки». Бензел проследил последовательность этапов политической модернизации в Европе, открытую Сэмюэлем Хантингтоном: 1. Укрепление и консолидация центральной власти в государстве; 2. Профессионализация бюрократического аппарата; 3. Участие народа в политике — и показал, что в США 2-й и 3-й процессы имели место в обратной последовательности. Проблемы, над которыми работал Сперанский, в США возникли уже после кончины Сперанского.

Ключевые слова: абсолютизм, Бензел, Ричард Франклин (р. 1949), бюрократия, Конституция США 1787 г., модернизация, Мэдисон, Джеймс (1751–1836), принципы политического устройства, разделение властей, распределение властей, Сперанский М. М. (1772–1839).

FOR CITATION

S. A. Isaev. The projects by Michael M. Speranskiy and the U. S. political experience // Petersburg historical journal, no. 3, 2023, pp. 149–155

Abstract: M. M. Speranskiy was consistent in upholding the principle of necessity to divide power into three classical branches: legislative, executive, and judicial (or, rather of necessary distribution of powers between legislative, executive, and judicial bodies). But he did never refer to the experience of the USA, as to the proof that such division was useful. The article proposes a hypothesis explaining this point. The subject of reforming, in Speranskiy's plans, was bureaucratic apparatus, collecting taxes and re-distributing incomes for the common interests of the Empire. But such type of bureaucratic apparatus was almost absent in the U. S., on federal level, till the beginning of the Civil War in 1861. There were neither income tax nor turnover tax: the bulk of income was from customs, and from selling public lands. Many functions provided in Europe by the authorities of national states, were provided, in the U.S., by the authorities of the States of the USA. The development of American Federal statehood in this aspect was originally described by Richard Bensele in his "Yankee Leviathan" (1991). Bensele traced the sequence of political modernization discovered by Samuel Huntington for Europe: 1st, the extension and consolidation of central state power; 2nd, bureaucratic specialization; and 3rd, popular political participation — demonstrating that in the U.S. the 2nd and the 3rd stages changed places. The subjects of Speranskiy's concern emerged in the U. S. only after Speranskiy's decease.

Key words: absolutism, Bensele, Richard Franklin (b. 1949), bureaucracy, distribution of powers, division of powers, Madison, James (1751–1836), modernization, principles of statehood, the U. S. Constitution, 1787, Speranskiy, Michael M. (1772–1839).

Автор: Исаев, Сергей Александрович — к. и. н., старший научный сотрудник, и. о. заведующего отделом всеобщей истории Санкт-Петербургского института истории РАН.

Автор: Isaev, Sergei Aleksandrovich — the candidate of sciences in history, senior research worker, acting chairman of the Department of General History, St. Petersburg Institute of History, Russian Academy of Sciences.

E-mail: isayevsviir@yandex.ru

ORCID: 0000-0001-9491-3510