

М. М. СПЕРАНСКИЙ — ГЛАВА АДМИНИСТРАЦИИ ПЕНЗЕНСКОЙ ГУБЕРНИИ (1816—1819 ГГ.)

Л. А. Пекшева

Воронежский государственный педагогический университет

В статье рассматривается деятельность выдающегося российского государственника начала XIX в. М. М. Сперанского в должности главы администрации Пензенской губернии. Автором раскрываются не только служебные достижения Сперанского, но и выясняется вопрос о влиянии опыта губернаторства на образ мыслей реформатора относительно местного управления в России. В работе показана важная роль личности администратора в решении управленческих проблем на местах.

В последнее десятилетие XX в. в нашей стране рухнула партийно-авторитарная система управления обществом, начался сложный процесс становления и развития новых органов верховной власти, местного самоуправления. В частности, важную роль в этом процессе стал играть воссозданный институт губернаторства — основное звено в системе управления субъектов Российской Федерации и одно из средств решения проблемы взаимоотношений центра с местными органами власти.

В связи с этим, на наш взгляд, практический интерес представляет исторический опыт функционирования местной администрации в системе общегосударственного управления самодержавной России. Особенно важно осмысление положительной стороны этого опыта, которая определяется, прежде всего, деятельностью выдающихся государственных деятелей в должности высших местных администраторов.

Одним из деятелей государственного масштаба, которому пришлось на практике решать задачи губернского управления в XIX в. являлся М. М. Сперанский. В 1816 г., после продолжавшегося почти шесть лет «удаления» от государственной службы, бывший госсекретарь Сперанский при содействии А. Аракчеева был назначен пензенским гражданским губернатором.

В исторической литературе пензенский период деятельности М. М. Сперанского освещен далеко не полно. В основном его рассмотрением занимались биографы Сперанского. В исследованиях М. А. Корфа, С. Н. Южакова, А. Н. Фатеева, С. А. Чибиряева, В. А. Томсинова содержится фактический материал, позволяющий реконструировать многие события, связанные с пребыванием Сперанского в Пензе¹. Дополнительные сведения

об административной службе Сперанского в Пензе можно почерпнуть в опубликованных очерках А. Ф. Бычкова² и А. Троицкого³, а также в приуроченном к столетию со дня рождения Сперанского сборнике материалов о его жизни⁴. Подробная информация о просветительской деятельности пензенского губернатора представлена в «Заметках...» И. Федорова⁵. Необходимо подчеркнуть, что в указанной литературе наибольшее внимание уделяется выявлению служебных достижений Сперанского и почти не раскрывается вопрос о влиянии опыта губернаторства на его образ мыслей относительно местного управления в России. С целью восполнения этого пробела в данной статье при рассмотрении административной деятельности Сперанского привлекаются материалы опубликованных и архивных источников. Особую ценность для выявления возникших у Сперанского в Пензе идей реформирования местного управления имеют документы, представленные в Сборнике материалов I отделения собственной его императорского величества канцелярии за 1876 г.⁶ Об

1892. — С. 47—52; *Фатеев А.Н.* М. М. Сперанский. Биографический очерк / А. Н. Фатеев. — Харьков, 1910. — С. 24—28; *Чибиряев С.А.* Великий русский реформатор: жизнь, деятельность, политические взгляды М. М. Сперанского / С. А. Чибиряев. — М., 1989. — С. 43—47; *Томсинов В.А.* Светило российской бюрократии: исторический портрет М. М. Сперанского / В. А. Томсинов. — М., 1991. — С. 55—59.

² *Бычков А.Ф.* Сперанский в Великополье и Пензе // *Русская старина*. — 1902. — № 6—7.

³ *Троицкий А.* М. М. Сперанский в Пензе // *Русская старина*. — 1902. — № 11.

⁴ В память графа Михаила Михайловича Сперанского. — СПб., 1872. — Т. 2. — С. 479, 486—488, 503.

⁵ *Федоров И.* заметки о деятельности М. Сперанского в Пензенской губернии / И. Федоров // *Записки Мордовского научно-исследовательского института языка, литературы и истории*. — Саранск, 1949. — С. 49—56.

⁶ Бумаги, относящиеся к служебной деятельности М. М. Сперанского в 1818 и 1819 гг. // *Сборник материалов I отделения собственной его императорского величества канцелярии*. СПб., 1876. — Т. 2. — С. 72—89.

© Пекшева Л. А., 2006

¹ *Корф М.А.* Жизнь Графа Сперанского / М. А. Корф. — СПб., 1861. Т. 1—2; *Южаков С.Н.* М. М. Сперанский: его жизнь и общественная деятельность / С. Н. Южаков. — СПб.,

изучении Сперанским зарубежного опыта провинциального и окружного управления при разработке им в Пензе отдельных вопросов реформы управления на местах свидетельствуют записки, содержащиеся в фонде сенатора К. Г. Репинского в Отделе рукописей Российской национальной библиотеки.⁷

Назначение на губернаторскую должность для М. М. Сперанского означало возвращение его к активной жизни на государственном поприще. Первого октября 1816 г. Сперанский прибыл в Пензу с твердым намерением навести порядок в губернии и своей образцовой службой добиться возвращения в столицу и нового более высокого назначения.

Перешедшая в ведение Сперанского Пензенская губерния представляла собой глухую провинцию, населенную преимущественно небогатым дворянством, не отличавшимся образованностью и далеким от рассуждений об общественном благе.

Следует отметить, что пензенские помещики встретили губернатора с большой настороженностью. Отчасти это было связано с распространенным в среде помещичьих крестьян мнением, что Сперанского отправили в ссылку из-за поданного им Государю проекта об их освобождении⁸.

Признавая, что расположение наиболее социально значимой прослойки обывателей является немаловажным фактором создания благоприятной обстановки для реализации мер губернаторской власти, Сперанский прежде всего постарался рассеять все предубеждения против него, существовавшие в этом кругу. В скором времени ему удалось наладить общение с влиятельными пензенскими помещиками и добиться своим умелым обхождением и тактом положительного восприятия с их стороны. Но более всего укрепили доверие местной “знати” к новому губернатору его распоряжения, направленные на усмирение бунтующих крестьян с. Кутли Моршанского уезда.⁹ Проводимые наряду с этим меры по пресечению помещичьих тиранств над крестьянами также немало способствовали созданию авторитета Сперанского в губернии.

Новинкой для местных жителей стал открытый губернатором свободный доступ к нему всех просителей, независимо от их социального положения и материальной обеспеченности. Приходящие к Сперанскому со своими нуждами поражались ра-

зумному и скорому решению их дел. И не случайно, поскольку во всех губернских учреждениях вопросы рассматривались крайне медленно и редко по справедливости. Сперанский не собирался мириться с подобными порядками, сложившимися в деятельности местной администрации. Он начал с обновления аппарата губернского управления. К работе губернских органов власти Сперанский подключил способных, достаточно образованных людей, преимущественно из выпускников Пензенской духовной семинарии. По материалам, собранным М. А. Корфом, известно, что Сперанский, как мудрый руководитель, использовал различные методы поощрения наиболее деятельных чиновников, чем стимулировал активность работы всей губернской администрации.¹⁰

С особыми затруднениями столкнулся губернатор при налаживании эффективной деятельности губернской казенной палаты, прежде всего ее отделения питейных сборов. Во вверенной Сперанскому губернии существовала целая сеть винокуренных заводов. Питейные сборы составляли весьма значительную долю средств, поступающих в казенную палату. Однако постоянные злоупотребления со стороны вице-губернатора и советника по питейной части приводили к снижению уровня казенных доходов от винокурения. При этом гражданский губернатор не мог повлиять на ситуацию. По закону местные чиновники, уличенные даже самим губернатором в превышении служебных полномочий, оставались на своих должностях до судебного решения. А так как суд длился обычно около года, все это время продолжались злоупотребления. Сперанский был убежден, что исправить положение можно путем назначения на должность вице-губернатора и советника питейной части лиц, не являющихся здешними помещиками и обладающих необходимой материальной независимостью. По мнению Сперанского, это обеспечило бы более успешную реализацию функции административного контроля всеми отделениями казенной палаты и, в частности, отделением питейных сборов. Свои рассуждения на этот счет пензенский губернатор представил в письме министру финансов Д. А. Гурьеву¹¹. Но несмотря на положительное восприятие последним идеи Сперанского, она не получила практического воплощения. Все же новому губернатору, проводившему энергичные меры по организации работы местных учреждений ми-

⁷ ОР РНБ. Ф. 637. Д. 747. Л. 13—27.

⁸ Корф М.А. Жизнь Графа Сперанского / М. А. Корф. — СПб., 1861. Т. 2. — С. 126.

⁹ См.: Крестьянское движение в России в 1796—1825 гг. Документы. — М., 1961. — С. 397.

¹⁰ Корф М.А. Жизнь графа Сперанского / М. А. Корф. — СПб., 1861. — Т. 1 — С. 137.

¹¹ В память графа Михаила Михайловича Сперанского. — СПб., 1872. — Т. 2. — С. 479.

нистерства финансов, удалось добиться заметного повышения ее результативности. Постоянная координация со стороны Сперанского действий чиновников отделения питейных сборов, а также изыскиваемые губернатором пути пресечения всякого рода махинаций в сфере винокурения способствовали упорядочиванию дел по винному откупу.

Определенный порядок внес Сперанский и в организацию городского управления, наладил деятельность сословных городских органов. С целью пополнения городских бюджетов губернатор предусмотрел ряд мер, направленных на повышение доходов от городских сборов. В первую очередь, размер выплаты городских податей (кроме подушных) устанавливался на основании оценки недвижимого имущества горожан и таким образом приводился в соответствие с их реальными финансовыми возможностями.¹² Кроме того, Сперанский позаботился о создании благоприятных условий для развития городской торговли. Стремясь обеспечить большую вовлеченность горожан и сельских жителей в торговые отношения, он отдал распоряжение допускать к пошлинной торговле (внутренней оптовой и заграничной) граждан всех состояний и всех городов. Помимо этого разрешалось ведение внутренних торговых операций сельским мещанам; снимались все ограничения на участие в беспошлинной торговле¹³. В качестве средств, стимулирующих расширение торговых домов и компаний, вводились некоторые льготы для тех из них, которые регулярно увеличивали свой товарооборот. Уделял внимание новый губернатор и развитию цехового производства в городах. Под его руководством составлялись учреждения для управления пензенскими заводами (к примеру, учреждение Бриловского завода)¹⁴. В целом служебные действия Сперанского, связанные с управлением в сфере экономики, позволили настолько повысить уровень финансовых поступлений в местный бюджет, что был погашен лежавший на губернии долг казне в 5 млн руб. и произведено строительство нескольких городских больниц.

Наладив деятельность губернской администрации, Сперанский занялся наведением порядка в уездном управлении. При осмотре уездов он почти везде наблюдал безотрадную картину чиновничьего произвола и находил дела управления

в крайне запущенном состоянии. “Сколько зла и сколько мало способов к исправлению”, — писал Сперанский во время своего “путешествия” по губернии.¹⁵ Размышляя об источниках несовершенства уездного управления, Сперанский возвращался к возникавшей у него еще ранее, при решении других проблем губернской власти, мысли о необходимости реформирования всей системы местного управления. Из его письма, адресованного В. П. Кочубею (от 21 сентября 1818 г.), мы узнаем, что к тому времени М. М. Сперанский считал пересмотр действующего учреждения об управлении губерниями насущной потребностью: “Если бы теперь спросили, какие же для внутреннего устройства России учреждения наиболее нужны, — не теряясь в воздушных высотах, можно было бы с достоверностью ответить: всего нужнее устав об управлении губерний. Доколе будут оне (губернии) состоять на настоящем инвалидном положении, дотол, можно решительно сказать, дух народный и общее нравственное образование не только пойдут вперед, но от одного года к другому будут отставать назад”.¹⁶ Такие рассуждения доказывают, что, занимаясь организацией деятельности уездной администрации, Сперанский осознавал, что ее теперешняя неэффективность определяется не только плохими исполнителями, но, прежде всего, существующим неустойчивым губернским управлением в целом. Тем не менее пензенский губернатор приложил максимум усилий, чтобы обеспечить реализацию административных задач на уровне уездов. Видя, что состояние дел управления в них всецело зависит от порядочности и инициативности исправников, Сперанский стремился заменить совершенно неспособных чиновников, погрязших в пьянстве и взяточничестве, уважаемыми и добросовестными гражданами. Наряду с этим губернатор организовал скорое решение дел в земском суде, деятельно занялся обустройством уездных училищ.

В итоге рассмотрения наиболее значимых мероприятий пензенского губернатора можно утверждать, что на этом посту М. М. Сперанский проявил себя как умелый администратор-практик. Даже при действующей, весьма несовершенной системе губернского управления он добился ощутимых позитивных результатов в решении вопросов местного администрирования. “В воздаяние за отличные

¹² Троицкий А. М. М. Сперанский в Пензе // Русская старина. — 1902. — № 11. — С. 51.

¹³ Корф М. А. Жизнь графа Сперанского / М. А. Корф. — СПб., 1861. — Т. 2. — С. 130.

¹⁴ В память графа Михаила Михайловича Сперанского. — СПб., 1872. — Т. 2. — С. 482.

¹⁵ Корф М. А. Жизнь графа Сперанского / М. А. Корф. — СПб., 1861. — Т. 2. — С. 128.

¹⁶ Бычков А. Ф. Сперанский в Великополье и Пензе / А. Ф. Бычков // Русская старина. — 1902. — № 6. — С. 54.

труды” Сперанский был пожалован 5 тыс. десятин земли.¹⁷

При рассмотрении пензенского периода деятельности М. М. Сперанского важна не только оценка его служебных достижений, но и выявление влияния опыта губернаторства на его образ мыслей относительно местного управления в России.

М. М. Сперанского как государственного деятеля всегда отличало постоянное стремление к логическому анализу социальной действительности и неутомимый поиск политических средств, обеспечивающих ее развитие. Поэтому неслучайно, что практическое решение проблем губернаторской власти вызвало его обращение к разработке местных реформ. Непосредственное столкновение с провинциальной жизнью, недостатками и даже пороками местного управления способствовало появлению у Сперанского идеи создания “лучшего губернского устава”. В уже упоминавшемся ранее письме к В. П. Кочубею Сперанский отмечал: “Настоящее учреждение ни времени, ни пространству дел, ни народонаселению не соразмерно. Пересмотр его и соображение есть первая потребность губерний”¹⁸ (речь идет об екатерининских “Учреждениях” 1775 г.). Будучи губернатором, Сперанский убеждался в том, что вопросы местного значения не могут решаться в правительственных инстанциях. Они должны быть распределены между губерниями, “дабы быв сближены с самим предметом их управления, с нуждами народными, они могли действовать вернее, обстоятельнее и полезнее”.¹⁹ Таким образом, Сперанский признавал необходимость предоставления хотя бы некоторой административной свободы на местах, а для того, чтобы последняя не превращалась в произвол, по его мнению, требовалось обязательное привлечение к делам управления независимых от местной власти собственников недвижимости. Интересно, что эти рассуждения весьма близки идеям Гумбольдта, высказанным также в 1819 г. Тот считал самостоятельное право решения местных, локальных вопросов первым шагом к участию народа в политической жизни. Вообще же для Сперанского, привыкшего постоянно отслеживать зарубежный опыт управления, было вполне естественным обращение к западноевропейской практике местного

реформирования при подготовке материалов к составлению проекта губернского устава. Ознакомившись с введением во Франции административных провинций (по реформе Ж. Неккера), Сперанский понимал, что подобное учреждение могло быть полезным и для России. “В высших политических отношениях таковое учреждение послужило бы к образованию общего народного мнения, без коего самые благонамеренные правительства продвигаются не иначе, как ощупью и наудачу; в видах управления оно послужило бы к лучшему распорядку податей и к пресечению вопиющих злоупотреблений”. Но тут же он восклицает: “... сколько предметов должно обозреть и приуготовить прежде, нежели введено будет сие учреждение!”²⁰ Сперанский четко осознавал, что достижение эффективности реформирования на местах станет возможным лишь с изменением общегосударственных принципов управления. Именно в Пензе Сперанский написал записку “О необходимости и путях изменения военных принципов управления страной на гражданские”.²¹ В ней подчеркивалось, что гражданское управление в России “не имеет самостоятельности ни в людях, ни в законах, ни в учреждениях, ни в воспитании”.²² Признавая целесообразность военных принципов управления при завоевании новых территорий, Сперанский доказывал их бесполезность в ситуации мирного развития, когда “сбыт обеспечен и цены возвышены”. В таких условиях управление всецело должно быть направлено на “сохранение собственности, т.е. на обеспечение суда и законов”. По справедливому замечанию историка В. А. Корнилова, подобные суждения Сперанского звучали как альтернатива намерениям Александра I ввести разделение России на генерал-губернаторства, которые бы управлялись военными чиновниками (проект 1816 г.).²³

М. М. Сперанский полагал, что укрепление общегосударственных принципов управления повлечет за собой правовую обеспеченность инициативы граждан в решении местных вопросов. По его мнению, охраняемая законом самостоятельность органов самоуправления позволила бы добиться существенных прогрессивных изменений в местном администрировании.²⁴ Однако Сперан-

¹⁷ Федоров В.А. М. М. Сперанский и А. А. Аракчеев: Учеб. пособие / В. А. Федоров.

¹⁸ Бычков А.Ф. Сперанский в Великополье и Пензе / А. Ф. Бычков // Русская старина. — 1902. — № 6. — С. 54.

¹⁹ Прутченко С. Сибирские окраины. Историко-юридические очерки. Приложения / С. Прутченко. — СПб., 1899. — С. 33.

²⁰ ОР РНБ. Ф. 637. Д. 747. Л. 21.

²¹ ОР РНБ. Ф. 637. Д. 747. Л. 19—26.

²² ОР РНБ. Ф. 637. Д. 747. Л. 21.

²³ Корнилов В.А. М. Сперанский — генерал-губернатор Сибири / Отв. ред. А. П. Косых // Политика царизма в Сибири в XIX — н. XX в.: Сб. статей. — Иркутск, 1987. — С. 54.

²⁴ Бумаги, относящиеся к служебной деятельности М.М. Сперанского в 1818 и 1919 гг. // Сборник материалов I отде-

ский понимал, что на данный момент времени такие новшества не реальны, поскольку их введение требует серьезных общегосударственных преобразований и соответствующей подготовки самого общества. Возможным было только более четкое определение полномочий губернаторов и постепенное привлечение к делам местного управления уважаемых собственников недвижимости, непосредственно независимых от губернаторской власти. Последнее, по убеждению Сперанского, способствовало бы укреплению начал местного самоуправления.²⁵ Находясь в Пензе и размышляя о создании механизма участия собственников недвижимости в решении местных проблем, Сперанский продолжал считать верными свои идеи об образовании системы представительных учреждений, высказанные им еще во “Введении к Уложению государственных законов”. Только теперь, погрузившись в провинциальную жизнь, Сперанский в полной мере осознал неподготовленность к деятельности в таких учреждениях той социальной группы местного населения, которую он предполагал привлечь к выработке административных решений. В связи с этим Сперанский придавал огромное значение мерам, направленным на формирование

ления Собственной е. и. в. канцелярии. — СПб., 1876. — Т. 2. — С. 28—31.

²⁵ Бумаги, относящиеся к служебной деятельности М. М. Сперанского в 1818 и 1919 гг. // Сборник материалов I отделения Собственной е. и. в. канцелярии. — СПб., 1876. — Т. 2. — С. 30.

управленческой грамотности и культуры на местах. Подобные меры он энергично проводил, пребывая на посту пензенского губернатора. Неслучайно в истории Пензы М. М. Сперанский назван просветителем края.²⁶

Материалы сохранившихся пензенских записей и писем Сперанского показывают, что приобретение практических знаний конкретных проблем губернского управления способствовало определенной трансформации его подхода к реформированию на местах. Если ранее (1803—1809 гг.) Сперанский рассматривал совершенствование порядка местного администрирования в контексте общегосударственных преобразований, связанных с введением политических свобод, то теперь реформу губернского управления он выдвигал на первый план в гражданских преобразованиях, “непрерывно предваряющих” модернизацию политической системы. В Пензе Сперанский приступил к разработке отдельных вопросов по осуществлению местных реформ в России. Его идеи по созданию “лучшего губернского устава” 1819 г. были приближены к реальным потребностям губерний и нацелены на достижение изменений, возможных при сложившемся образе государственного управления. Дальнейшее развитие эти идеи получили в период сибирской деятельности М. М. Сперанского.

²⁶ Федоров И. заметки о деятельности М. Сперанского в Пензенской губернии / И. Федоров // Записки Мордовского научно-исследовательского института языка, литературы и истории. — Саранск, 1949. — С. 49—56.