

УСПЕХИ И НЕУДАЧИ «МУНИЦИПАЛЬНОЙ» РЕФОРМЫ ЕКАТЕРИНЫ II (ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ИСТОРИОГРАФИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ГУБЕРНСКОЙ РЕФОРМЫ 1775 г.)

В статье исследуется отечественная историография вопроса результатов губернской реформы Екатерины II. Причем отмечаются не только особенности в решении данного вопроса на различных этапах развития науки, но и причины формирования конкретных оценок. Работа рассчитана на специалистов-историков, студентов и широкий круг интересующихся читателей.

Проходящая в настоящее время в России муниципальная реформа по-своему уникальна. Конечно, тысячелетняя российская история знает немало примеров административных преобразований. Однако, их целью, как правило, было усиление центральной власти. Реформа, современниками которой мы являемся, преследует иную цель – приблизить управляющих к управляемым. Пожалуй, наиболее близкий к ожидаемому от данной реформы результат получился в ходе реализации Учреждений для управления губерний 7 ноября 1775 г.

Губернская реформа 1775 г. относится к числу самых известных преобразований Екатерины II. Одновременно это, пожалуй, и лучше всего исследованное из мероприятий правительства той эпохи. При этом по большинству вопросов в историографии так и не сложилось общепринятого мнения. К числу таких вопросов принадлежит и оценка результативности реформы.

В настоящей работе ставится задача: проанализировать наиболее распространенные в литературе оценки результатов губернской реформы, а также выявив причины их формирования.

К решению данной задачи можно подойти двумя путями. Во-первых, можно выявить и обобщить накопленные в отечественной науке оценки результатов преобразования. Во-вторых, анализ историографии резуль-

¹ Юферова Светлана Владимировна, кандидат исторических наук, сотрудник научно-исследовательского отдела ВГУЭС.

E-mail: lol@mail.primorye.ru

Специальность 07.00.09 Историография, источниковедение, методы исторического исследования.

татов реформы можно увязать с выдвигавшимися в литературе целями преобразования.

Обратившись к сравнительному анализу целей и результатов губернской реформы, необходимо будет констатировать полный успех правительственных мер. Ведь выводы об укреплении самодержавно-крепостнического государства¹, увеличении армии чиновников², расширении прав «по части политического сыска»³, удовлетворении дворянских притязаний на собственность и власть в провинции⁴ в отечественной литературе давно уже стали хрестоматийными. Сопоставляя указанные историками цели с результатами реформы, обнаруживаем, что нереализованным осталась, пожалуй, только редко упоминавшееся намерение экономии средств бюджета. По подсчетам К.В. Сивкова новый административный аппарат обошелся казне на 2,5 млн. руб. дороже по сравнению с прежним⁵.

Однако, у подавляющего большинства авторов мы не найдем оценку реформы как успешной⁶. Наоборот, признаком хорошего тона, особенно в советское время, было показать ее недостатки и ошибки реформатора. Даже такой из исследователей екатерининской эпохи как Н.М. Дружинин обратил внимание, во-первых, на провал попытки реализовать идею Ш.-Л. Монтескье о посредствующих властях, а во-вторых, на то, что «Не только сословное самоуправление, но и самостоятельность обособленных судебных органов оказались призрачными в обстановке неограниченной императорской власти, опиравшейся на послушную бюрократию»⁷.

¹ См., наприм.: Дружинин Н.М. Просвещенный абсолютизм» в России // Абсолютизм в России XVII-XVIII вв. / Отв. ред. Н.М. Дружинин. - М., 1964. - С. 447; Котова О.А. Государственная деятельность Екатерины II. Дис. ...канд. ист. наук. - М., 2000. С. 241.

² См., наприм.: Клокман Ю.Р. Социально-экономическая история русского города. Вторая половина XVIII в. - М., 1967. С. 205; Писарькова Л.Ф. Российская бюрократия в XVII-XVIII веках // Власть и интеллект в императорской России // Отечественная история. 2005. № 4. С. 17.

³ Голикова Н.Б. Органы политического сыска и их развитие в XVII-XVIII вв. // Абсолютизм в России. С. 277.

⁴ См., наприм.: Ерошкин Н.П. История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции. - М., 1965. С. 116, 118; Макогоненко Г.П. Радищев и его время. - М., 1956. С. 227-228.

⁵ Сивков К.В. Финансовая политика Екатерины II // Три века. Россия от Смуты до нашего времени. /под ред. В.В. Каллаша. ТТ. 3-4. - М., 1992. С. 496.

⁶ Об положительном влиянии реформы на развитие городов писал, например, Ю.Р. Клокман. См.: Клокман Ю.Р. Указ. соч. С. 109, 203, 205; он же Город в законодательстве русского абсолютизма во второй половине XVII-XVIII вв. // Абсолютизм в России. С. 344. Впрочем в то же время Б.Н. Миронов видел в реформе причину слабого развития городов. См.: Миронов Б.Н. Русский город в 1740-1860-е гг.: демографическое, социальное и экономическое развитие. - Л., 1990. С. 203.

⁷ Дружинин Н.М. Указ. соч. С. 458.

Исключением из правила было, пожалуй, только признание успешности мер правительства по борьбе с народными волнениями. Так, В.О. Ключевский писал, что после выборов в губернские учреждения дворяне «возвращались в свои крепостные усадьбы с убеждением, что ... крепкого порядка, ... не поколеблет уже никакая пугачевщина»¹.

Впрочем, в советское время историки могли и в этой сфере увидеть неудачу правительства. Вот как объяснял Л.В. Черепнин отсутствие крестьянских войн после 1775 г.: «главное - это то, что крестьянское движение перешло на новую более высокую ступень. Оно стало массовым, широким, повсеместным, переросло даже те рамки, в которых разворачивались крестьянские войны»².

Об успешности административных преобразований стали открыто писать лишь некоторые современные историки. Пожалуй, В.С. Лопатин был первым, кто прямо заявил: «административные реформы, прежде всего губернская, улучшили управление»³. Однако и в работах последнего времени не ставится проблема соответствия результатов преобразования намечавшимся целям. Исключением, пожалуй, является только вывод Н.И. Павленко: «реформа достигла той цели, ради которой проводилась. В результате дробления губерний и уездов губернская и уездная администрации получили возможность без проволочек реагировать как на события повседневной жизни губерний и уездов (взимание налогов, набор рекрут, сыск беглых, борьба с разбоями), так и на чрезвычайные обстоятельства (волнения, эпидемии, эпизоотии)»⁴.

Обобщение историографии итогов губернской реформы следует начать с общепризнанного факта наличия административных и социальных ее последствий. Помимо упомянутых выше, среди административных итогов реформы исследователи называют то, что «прежнее отраслевое управление несколько теснее увязали с территориальным, а последнее ... стало во многом, по своей внутренней структуре, комплексно-отраслевым»⁵. На практике это означало ликвидацию большинства Коллегий. Указывая на это следствие преобразования, ученые обычно ограничивались констатацией факта передачи функций центральных учреждений местным, не вдаваясь в подробности реформирования аппарата управления. Возможно, невнимание к проблемам передачи полномочий

¹ Черепнин Л.В. Крестьянская война под предводительством Е.И. Пугачева: причины и характер // Героические страницы истории народов нашей Родины / отв. ред. Л.В. Черепнин. - Челябинск, 1976. С. 23.

² Черепнин Л.В. Крестьянская война под предводительством Е.И. Пугачева: причины и характер // Героические страницы истории народов нашей Родины / отв. ред. Л.В. Черепнин. - Челябинск, 1976. С. 23.

³ Лопатин В.С. Потемкин и Суворов. - М., 1992. С. 87.

⁴ Павленко Н.И. Екатерина Великая. - М., 1999. С. 186.

⁵ Быконя Г.Ф. Русское неподатное население Восточной Сибири в XVIII - начале XIX вв. Формирование военно-бюрократического дворянства. - Красноярск, 1985. С. 36.

связано с тем, что данный вопрос был исследован В.А. Григорьевым. Кроме того, отсутствие интереса к «техническим» деталям может объясняться и тем, что в результате реформы характер власти не изменился. «На первый взгляд, - пишет А.Б. Каменский, - в ходе реформы происходило дальнейшее перераспределение властных полномочий между центром и регионами в пользу последних. Однако, степень самостоятельности местных органов оставалась крайне ограниченной. ... Все принципиальные решения политического характера принимались в центре»¹. К блоку же вопросов хозяйственных исследовательский интерес проявлялся редко.

К техническим деталям реформы, относилось, очевидно, и организация единообразной для всей страны структуры местных органов власти. На факт унификации управления в России историки обычно указывали, но оценку его значимости в судьбе государства давали не всегда. По мнению же А.Б. Каменского, унификация органов управления способствовала необычайной устойчивости империи².

К тому же выводу пришла и Т.С. Мамсик. По ее мнению, «предвидя возможность для России британского (распад колониальной империи, начавшийся с борьбой за независимость США - С.Ю.) и польского (возвышение дворянства и, как следствия, потеря страной суверенитета - С.Ю.) казусов, Екатерина замыслила поставить и тому, и другому барьер - трансформировала полиэтничное государство в империю нации»³.

Еще одним следствием реформы, отмечавшимся как советскими так и современными исследователями, было появление новой подсистемы в системе органов власти. Но оценка значимости факта появления системы органов государственного призрения была различной. Советский историк видел лишь социальную подкладку правительственного решения: «казенная благотворительность была превращена в систему субсидий для дворян. Прочие обязанности были провозглашены правительством с демагогической целью и обычно не выполнялись»⁴. Современные исследователи, как правило, обращают внимание на факт организации государственной системы общественного призрения, которая сохранялась и в XIX столетии⁵.

¹ Каменский А.Б. От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII в. Опыт целостного анализа. - М., 2001. С. 429.

² Каменский А.Б. Жизнь и судьба императрицы Екатерины Великой. - М., 1997. С. 179.

³ Мамсик Т.С. «Русский проект» Екатерины Великой: государство как федерация самоуправляющихся общин. ИЗ авторских гипотез // Местное самоуправление в истории Сибири XIX-XX веков. (Сб. материалов региональной научной конференции). - Новосибирск, 2004. С. 17.

⁴ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 116.

⁵ См., наприм.: Муктан А.В. Обзор фондов Российского государственного исторического архива по истории благотворительности в России в конце XVIII-XIX вв. // Благотворительность в России: Исторические и социально-экономические исследования / Отв. ред. Б.В. Останин. - СПб., 2003. С. 30; Прохоров В.Л. Этапы развития благотворительности в России // Вопросы истории. - 2005. №3. С. 160.

По-разному видели социально-политические последствия реформы ученые разных научных школ. В.С. Иконников, например, обратил внимание на то, что Учреждением «полагались некоторые преграды господству придворной аристократии»¹. Изменение политической роли дворянства в целом отмечали историки, изучавшие такое явление, как эпоха дворцовых переворотов в России. По их мнению, «перенос политической жизни из столицы в провинцию способствовал оттоку социальной энергии дворянства из центра и, таким образом, лишал переворот питательной почвы»². Тот же самый перенос «политической жизни» из столицы в провинцию в перспективе мог видаться по-иному. Так, исследователь, анализирувавший возможные модели развития российской власти, дает следующую оценку значимости реформы: «Екатерина и не подозревала, какую мину замедленного действия она закладывает под самый фундамент самодержавия. ... Сословная воляница неминуемо заражала и местные органы государственной власти»³.

Последняя оценка довольно пессимистична. Объясняется это своеобразием позиции автора, не считавшего перспективу перехода от самодержавия к конституции единственно верной моделью развития государства. Подавляющее же большинство ученых полагало неизбежным и прогрессивным такой переход. Поэтому весь комплекс мер, направленный на создание органов реального самоуправления в России, в дореволюционной и современной литературе чаще всего оценивался позитивно. Обычно в него включалась и губернская реформа 1775 г.⁴. В связи с этим следует обратить внимание на различие оценок результативности появившейся при Екатерине системы местного самоуправления в советской и российской историографии. Советские ученые настойчиво подчеркивали мысль о недееспособности даже органов дворянского самоуправления⁵. В лучшем случае, в новых органах власти видели лишь

¹ Иконников В.С. Сенат в царствование Екатерины II // Русский архив. - 1888. Кн. 1. С. 35.

² Волкова И.В., Курукин И.В. Феномен дворцовых переворотов в политической истории России XVIII - начала XX вв. // Вопросы истории. 1995. №№5-6. С. 49.

³ Андреев Д.А. Размышления американского историка о сценариях власти в царской России. // Вопросы истории. 2003. №10. С. 102.

⁴ См., напр.: Богословский М.М. Учреждение об управлении губерний и Жалованные грамоты Екатерины II // Три века. С. 531; Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX - начале XX в.: очерки истории / Отв. ред. О.И. Сергеев. - Владивосток, 2002. С. 21.

⁵ Организацию работы органов самоуправления при Екатерине II исследователи, как правило, рассматривали не без доли скепсиса. Создавая генеалогию Онегина, В.О. Ключевский писал об его отце, что выбранный в совестный суд он соскучился, дожидаясь дел. См.: Ключевский В.О. Евгений Онегин и его предки // Ключевский В.О. Сочинения. - Т. IX. - М., 1990. - С. 94. Однако современные исследователи все чаще констатируют успешность действия этих органов. См.: Кустова Е.В. Городское самоуправление Вятки в конце XVIII - середине XIX вв. // Вопросы истории. 2004. №6. С. 136, 137.

«намечавшуюся тенденцию» дальнейшего развития¹. В современных же изданиях отмечается, что, благодаря проведенным Екатериной преобразованиям, «существенно возросло значение сословного «земского» самоуправления, в том числе и крестьянского»².

Что касается социальных последствий реформы, то они не сводятся лишь к упоминавшемуся выше усилению роли дворянства. Не менее значимым, по мнению исследователей, было то, что «губернская реформа положила начало истории дворянства как сословия, правда, пока на уездном уровне»³. Впрочем, изменения произошли не только в положении дворянства. Еще В.О. Ключевский отмечал: «В них (губернских и сословных учреждениях) проведено было государственное раскрепление двух высших классов общества»⁴. Современный исследователь М.Я. Геллер развил данный вывод, признав, что реформа «ограждала права личности»⁵. В литературе отмечалось также, что реформа «сблизила управляющих с управляемыми»⁶.

Очень редко в литературе отмечаются достижения в сфере культуры. Впрочем, в издании советской поры связанное с преобразованием изменение облика российских городов оценивалось лишь как отражение стремления самодержавия укрепить свою власть на местах. При этом ансамбли административных зданий рассматривались «прежде всего, как создание материальной системы, адекватной сложившейся системе управления»⁷. Современный исследователь пишет о том же по-другому: «Положительное значение реформы состояло и в постепенном изменении внешнего облика уездных и губернских городов. Реформа привела их в более благоустроенный вид»⁸.

Обобщая историографию результатов преобразования, следует отметить содержательное сходство оценок: на различных этапах развития нашей науки ученые констатировали факт укрепления государственности, хотя эмоциональная окраска при этом была различной. Также исследователи разных школ признают связь губернской реформы с пред-

¹ Федосов И.А. Абсолютизм // Очерки русской культуры XVIII в. / Гл. ред. Б.А. Рыбаков. - Ч. 2. - М., 1987. С. 16.

² Миненко Н.А. Самоуправление у русских крестьян Урала в XVIII - середине XIX века // Анкаримова Е.Ю., Голикова С.В., Миненко Н.А., Побережников И.В. Сельское и городское самоуправление на Урале в XVIII - начале XX века. - М., 2003. С. 22. О том, что впервые во всей Сибири волостное звено стало «чисто самоуправляемым», см.: Быконя Г.Ф. Указ. соч. С. 43.

³ Павленко Н.И. Указ. соч. - С. 183.

⁴ Ключевский В.О. Курс русской истории. С. 114.

⁵ Геллер М.Я. История Российской империи. - Т. 2. - М., 1997. С. 179.

⁶ Лапшо-Данилевский А.С. Очерк внутренней политики императрицы Екатерины II. - СПб., 1898. С. 48.

⁷ Власова И.В., Шанский Д.Н. Поселения // Очерки русской культуры. - Ч. 1. - М., 1985. С. 308-309.

⁸ Павленко Н.И. Указ. соч. С. 186.

шествовавшими и последовавшими за ней преобразованиями. Значение этой связи для развития регионов России, пожалуй, лучше всего указано в работе А.Д. Градовского. Известный юрист писал: «если бы деятельность Екатерины II остановилась только на Учреждении о губерниях, ... область получила бы лучше организованные правительственные учреждения, но осталась бы механическим делением ... Но к Учреждению о губерниях присоединились жалованные грамоты дворянству и городам, и провинция в качестве живого организма продолжает свое развитие до настоящего времени»¹. Одним словом, решение стоявших перед страной проблем было найдено на пути сочетания мер по усилению верховной власти, переносу части властных полномочий в провинцию и активизации «самодеятельности» общества.

Проанализировав отечественную историографию проблемы, можно констатировать факт наличия традиционного решения поставленных вопросов. Подобное единодушие объясняется тем, что начало научного изучения истории губернской реформы 1775 г. приходится на конец XIX столетия². К сожалению, в российском общественном сознании того времени господствовали либеральные и социалистические идеи. А нормой интеллектуальных дискуссий той поры стал «либерально-революционный моральный терроризм»³. Разумеется, изучение технических деталей реформ последней трети XVIII в. не могло изменить отношение ученых к абсолютизму вообще, и к просвещенному абсолютизму Екатерины II, в частности. Образцом научного освещения проблем царствования на рубеже прошлого века может служить манера подачи материала В.О. Ключевским. По наблюдению М.В. Нечкиной, екатерининские реформы рассматривались историком «в ироническом противоречии описание достоинств и внезапных отрицательных оценок, брошенных как бы мимоходом»⁴.

В изучении административной политики царизма ничего не могло измениться к лучшему и с установлением советской власти. Во-первых, в деятельности российских императоров было принято видеть лишь реакционную политику, проводившуюся с целью укрепления диктатуры

¹ Градовский А.Д. Государство и провинция // Градовский А.Д. Сочинения. – СПб., 2001. С. 280.

² Вплоть до последней трети XIX в. научное изучение проблем екатерининского царствования было крайне затруднено из-за недоступности архивов. Поэтому самой обстоятельной работой того периода о реформах 1770–1780-х гг. принято считать труд А.К. Шторха, изданный в начале века. См.: Бабич М.В. Государственные учреждения в России в XVIII в. – М., 1999. С. 72.

³ Боханов А.Н. О «теории», которой не было // Русский консерватизм: проблемы, подходы, мнения («круглый стол») // Отечественная история. 2001. №3. С. 114.

⁴ Нечкина М.В. Василий Осипович Ключевский. История жизни и творчества. – М., 1974. С. 553.

дворянства¹. Во-вторых, завершилось наметившееся с начала XX в. изменение исследовательских интересов и основными проблемами исследований по истории российского XVIII в. стали генезис капитализма и история классовой борьбы народных масс². Следствием наличия приоритетных исследовательских проблем явилось почти полное прекращение разработки вопросов административной политики эпохи дворцовых переворотов³.

Ныне, казалось бы, сняты все препятствия, прежде мешавшие изучению реформ Екатерины II. Однако, вековой стереотип преодолевается с трудом. И хотя принципиально изменились оценки отдельных аспектов екатерининских преобразований, исследований, специально посвященных разработке проблем истории губернской реформы, не появляется. На наш взгляд, этот факт объясняется тем, что и текст акта 7 ноября 1775 г., и практика его реализации изучены достаточно глубоко⁴. Вероятно, перед современным исследователем «Учреждения» неизбежно встанет проблема нового осмысления историко-культурного контекста реформы или применения новых методов ее изучения. Свидетельством тому, что новый подход к решению, казалось бы, давно решенных вопросов истории екатерининского царствования возможен, дают работы Т.С. Мамсик и Б.Н. Миронова⁵.

¹ См., наприм.: Белявский М.Т. Крестьянский вопрос в России накануне восстания Е.И. Пугачева. Формирование антикрепостнической мысли. - М., 1965. С. 36, 93; Лященко П.И. История народного хозяйства СССР. Т. 1. - М., 1952. С. 400, 410.

² См., наприм.: Индова Е.И., Преображенский А.А. Итоги и задачи изучения классовой борьбы российского крестьянства в период позднего феодализма // Проблемы социально-экономической истории феодальной России / Отв. ред. А.А. Преображенский. - М., 1984. С. 211; Очерки истории исторической науки СССР / Под ред. М.В. Нечкиной. Т. 5. - М., 1985. С. 210.

³ Из монографических исследований можно назвать публикацию второго тома исследования Ю.В. Готье, начатого еще до I мировой войны и монографию Е.В. Анисимова. См.: Анисимов Е.В. Россия в середине XVIII в. Борьба за наследие Петра. - М., 1986; Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т. 2. - М., 1941.

⁴ Лучшими монографиями по теме по праву считаются труды В.А. Григорьева и Ю.В. Готье. См.: Готье Ю.В. Указ. соч.; Григорьев В.А. Реформа местного управления при Екатерине II. (Учреждение о губерниях 7 ноября 1775 г.). - СПб., 1910.

⁵ Мамсик Т.С. Указ. соч.; Миронов Б.Н. Антропометрический подход к изучению благосостояния России XVIII в. // Отечественная история. 2004. №6.