

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ



Белов А. В.
(Москва)

УДК 94(470.3).066

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА ЕКАТЕРИНЫ II:
РЕАЛИЗАЦИЯ НА МЕСТАХ И ЛИЧНОСТИ САНОВНИКОВ-УПРАВЛЕНЦЕВ
(ПО МАТЕРИАЛАМ ГУБЕРНИЙ ЦЕНТРАЛЬНОЙ РОССИИ)**

Во второй половине XVIII в. в России шли масштабные преобразования, известные в исторической науке под именем губернской реформы Екатерины II. Заслуженой столь масштабных преобразований стало создание разветвленной сети административных единиц, в которых заработали местные органы власти во главе с губернаторами. Кроме того, одновременно с ними в регионах были созданы многочисленные структуры, которые обеспечивали задачи местного управления, при которых заработали пожарные службы, учебные заведения, органы помощи бедным, больницы, театры, библиотеки и т.д. В данной работе реформа местного управления второй половины XVIII в. показана не как общий процесс, который традиционно рассматривается обзорно, на материалах всей огромной Российской империи. В данном случае, напротив, он разбирается на материалах отдельно взятого исторического региона. Особое внимание обращено на подготовку и сам процесс проведения преобразований. При этом подвергаются анализу основные задачи преобразований, которые воплотились в созданных структурах (административных, полицейских, социальных и др.). В работе дается оценка влияния на результат реформ личных и профессиональных качеств главных ее исполнителей – наместников императрицы в регионах. Как показывает исследование, личный фактор на стадии реализации программы преобразований имел немаловажное значение. Работа выполнена на обширном архивном материале. Большинство источников впервые вводится в научный оборот. Территориальные рамки охватывают центральные губернии России: Калужскую, Владимирскую, Московскую и Ярославскую, т. к. они выполняют роль основы одного из главных регионов страны, ее исторического ядра.

Ключевые слова: система административного управления, административно-территориальная реформа, губернская реформа, реформа города, Екатерина II.

In the second half of the 18th century large-scale transformations known in historical science as Catherine II's provincial reform took place in Russia. As a result, an extensive network of arms of government in which regional authorities worked headed by governors appeared. Beside that in regions there were created numerous administrative units tasked at local management including fire engineering services, educational institutions, relief aid committees, hospitals, theaters, libraries, etc. In this publication the reform of local management of the second half of the 18th century is not shown briefly as a general process on materials of all huge Russian Empire. On the opposite the author explores here the materials of a single historical region. Special attention is paid to the preparation and the very process of the transformations. At the same time the main objectives of the reform resulted in the creating new administrative, police, social structures are exposed to the analysis. The impact on the result of reforms by personal and professional qualities of its chief performers – the empress's deputies in regions is assessed in the article. As the research demonstrates, the personal factor at a stage of implementation of the program of transformations was significant. The research is performed on the extensive archive material. The majority of sources is introduced for scientific use for the first time. A territorial framework covers the

central provinces of Russia: Kaluga, Vladimir, Moscow and Yaroslavl since they carry out a role of a basis of one of the main regions of the country, its historical kernel.

Keywords: administrative management system, administrative-territorial reform, provincial reform, reform of the city, Catherine II.

DOI: 10.24888/2410-4205-2021-27-2-110-116

Правление императрицы Екатерины II – время проведения широкомасштабных административных преобразований. Созданная великой государыней и ее сановниками система территориально-административных единиц и структура местного управления не только сохранялись почти неизменно вплоть до краха Российской империи, но и отчасти существуют в наши дни.

Подходя к проведению административной реформы, Екатерина II и ее сановники подготовили обстоятельно продуманный план преобразований. Перечень только официально изданных «указаний» исчисляется десятками наименований. В итоге реформа воплощалась в жизнь как единый проект, результаты которого в соответствии с «Высочайшими» предписаниями по пунктам отслеживались из Санкт-Петербурга. Впрочем, несмотря на единый план реформ, в разных губерниях и в разные моменты их истории результаты изменений окажутся неодинаковыми. Это непосредственно зависело как от имевшихся там необходимых условий и средств, так и от личных качеств руководителей.

В ходе создания новых административных образований, власти не только формировали их исходя из «арифметического» принципа [2, с. 124], но и наделяли города – административные центры определенными качествами, среди которых управление территориями для сбора налогов было далеко не единственным. К таким функциям относились: административное управление (в том числе создание необходимой инфраструктуры из казенных зданий, присутственных мест, статусных сооружений); лечебные заведения и социальные службы; образовательные структуры; градостроительство (в том числе принятие конфирмованных планов и следование им, а также создание регулярного города), благоустройство поселений (освещение, мощение, вывоз мусора); военно-картировочная функция; развитие культурной среды; активизация предпринимательской деятельности городских сословий. Все это создавалось практически с нуля и, по сути, на новых правилах.

Вместе с этим, города – административные центры получали как обязанности, так и инфраструктуру. Целый ряд ее элементов приобрел значение статусных признаков главных (губернских и наместнических) центров: присутственные места, гимназии, соборные храмы, театры. Причем наличие данных построек и учреждений часто могло быть закономерным результатом развития города (например, театр в Москве, как во второй официальной столице), так и играть внешнюю формальную роль (театр в Калуге как знак ее высокого наместнического, но при этом временного статуса).

Появление новых губерний проходило в три этапа. Первый – на основании подготовленных в Санкт-Петербурге инструкций наместник совершал объезд территории и выявлял перспективные города – будущие административные центры. Второй – по завершению оформления новой городской сети и обусловленного ими перечня уездов, начиналась подготовка административных органов. На этом этапе губерния официально объявлялась. Третий – официальное открытие новой губернии, что сопровождалось (как правило) массовым празднованием в новом губернском центре. Тем более, если он выступал еще и «столицей» наместничества (генерал-губернаторства).

Непосредственно за открытием губернии начинался процесс функционирования ее органов, привязанных к губернскому и уездным городам. Открытия и начало исполнения административных функций велись строго по иерархии городов сверху вниз. Сперва все было устроено в губернском центре, затем в уездных.

Создание городской и административной сети новых губерний было сопряжено с целым рядом трудностей. В первую очередь соответствия поселения предъявляемым требованиям: региональный рынок, в центре будущего уезда, наличие воды, наличие городских условий или способность исправлять их обязанности и др. Учреждение новых административных центров было не прописанным актом, а выступало тяжелой работой, для своевременного исправления, которой требовалось нередко и творчество, и способность находить выход из тупиковой ситуации. Наибольшую трудность (даже в центре империи) представляли бывшие окраинные территории. В частности, Калужская и Тульская губерния, выросшие на месте т. н. Дикого поля, что было сопряжено с большим числом крепостиц, и малым числом, так сказать, «полноценных» городов.

В связи с этим, процесс формирования сети поселений в разных регионах шел с разной степенью успешности. Старые земли (Владимирская и Ярославский) с относительной легкостью справились с данной задачей.

Наиболее наполнена городами была будущая Московская губерния. В итоге именно она выступила донором для своих соседей, и целый ряд ее потенциальных административных центров отошли в другие образования, но их жители сохраняли тесную связь с Москвой. Таким образом, городская сеть Московской губернии сформировалась по остаточному принципу, обеспечив своим ресурсом городские сети соседних административных регионов. По этой же причине Московская губерния завершила процесс оформления новой административной структуры территории Центральной России. В какой-то мере она подводила ее итог.

Важной особенностью осуществления административной реформы было наличие резервов в руках ее устроителей. Огромную помощь в этом отношении сыграло имущество, перешедшее государству от церкви. Причем в самых разных формах (экономические села, подмонастырские слободы, церковные постройки и материальные резервы, созданные при бывших церковно-монастырских владениях) и для самых разных целей (присутственные места, больницы, школы, запасные хлебные магазины, и т.д.). Выходцев из духовенства в это время успели привлечь для службы в присутственных местах и даже для пополнения резервов тыловых армейских частей.

Значительную роль при реализации задач реформы играли личности наместников. Хотя утверждение о роли личности весьма не бесспорно, т. к. поступки человека опосредованы особенностями времени и среды, но они проявляют себя весьма заметно на переломных этапах, в условиях создания нового. Таким образом, нельзя не признать, что исключительно важную роль в реализации планов преобразований, которую играли сановники-реформаторы (наместники, генерал-губернаторы и главнокомандующие в Москве). От их умений, административных талантов, личных целей и амбиций, а также черт характера напрямую зависели итоги преобразований.

Так, весьма амбициозным человеком был М. Н. Кречетников (генерал-губернатор в Калужской губернии). При этом он входил в группу наиболее подготовленных к проведению преобразованию лиц, которые находились в распоряжении императриц: являлся опытным и способным администратором, служа под началом и руководством Я. Е. Сиверса. Лично предпринимал многое к упорядочиванию вверенного ему хозяйства. Особый интерес при этом питал к системе управления (штатам, распределению функций, эффективности работы чиновного аппарата). Сформировал ряд проектов, написал ряд собственноручных аналитических записок: штат служащих, его изменение для достижения большей эффективности, меры для развития городов края и др.

Сам наместник много и скрупулезно работал, что хорошо заметно при сравнении подписи с почерком в документах (например, буква «п») [6, л. 295]. Всегда лично знакомился с поступившими из Санкт-Петербурга бумагами. В готовые проекты многое вписывал постскрипту. Не являясь уже наместником в Калуге, он, находясь в 1791 г. в Киеве,

помня, что в прежней его наместнической «столице» остался недостроенным главный городской храм, нашел деньги на его завершение [6, л. 233 об.].

22 марта 1789 г. М. Н. Кречетников был отправлен новоприсоединенными южными землями [6, л. 220–220 об.]. Это говорит о высокой оценке его как организатора: Россия только-только вступила на земли русского Причерноморья и нуждалась в их скорейшем освоении. Впрочем, принять в этом участие М. Н. Кречетников не успел, в 1793 г. он скончался.

Другая не менее значимая и яркая фигура – генерал-губернатор в Ярославской губернии А. П. Мельгунов. Этому сановника отличала детальность в отношении к порученным ему заданиям. Он лично составлял даже проекты будущих преобразований. В финансовых вопросах глава края пользовался безусловным доверием Екатерины II, которая, по сути, выделяла ему столько средств, сколько он просил. Еще в 70-х гг. XVIII в. именно он начал бить тревогу, предупреждая о хищническом истреблении лесов в России [7, л. 39-39 об.]. А. П. Мельгунов добился создания резервов хлеба для стабилизации цен и недопущения недовольства [7, л. 35 об.-36 об.], проявлял инициативу и большую активность в вопросах благоустройства городов. Порой, действуя почти насильственными методами (мощение улиц камнем, противопожарные меры, изъятие у дворян средств на всесословное училище), он вызвал столь сильное возмущение со стороны части жителей Ярославля, что о нем стало известно даже в «северной» столице.

При этом Екатерина II очень высоко оценивала этого человека (несмотря на его связь с ненавидимым ей мужем Петром III). Именно этому А. П. Мельгунову доверили создание целого ряда губерний (Ярославской, Вологодской, Архангельской) и руководство обширным наместничеством. Несмотря на все жалобы, пришедшие в Петербург на данного руководителя, императрица наградила его Владимиром I-й степени и высшим орденом империи – Андреем Первозванным [7, л. 178].

Несмотря на весьма высокий статус генерал-губернатора, этот администратор напроць был чужд стремления к внешнему блеску, который для того времени был вещью практически обязательной для лиц подобного ранга. Своим поведением А. П. Мельгунов скорее походил на бесребреника. Сменивший его на посту наместника ярославского и вологодского Е. П. Кашкин обнаружил, что дом важного сановника (в котором теперь ему предстояло жить) «пристроенный на скорую руку, и из брусьев, между двух небольших каменных домов под кожевенным заводом бывших и продолжением 12-ти летнего времени толико пришел ветхость, что без необходимых починок не к украшению, но к охранению от стужи и ветров в оном поместиться было никак не можно». О строительстве для себя положенного ему по рангу настоящего дворца А. П. Мельников совсем не заботился – начатое сооружение не имело «ни служб, ни внутренней отделки». Новый генерал-губернатор Е. П. Кашкин, судя по всему, был человек другого плана. Первым делом он поспешил достроить достойный его чина дом-резиденцию, намереваясь употребить для этого дополнительно «достальные 1586 руб. 40 коп. с четвертью ... из суммы в ведении моем состоящей на огнегасительные орудия орудии определенной» [8, л. 93 об.]. Понимая, чем для городов того времени была борьба с пожарами, этот поступок говорит сам за себя.

Показательна фраза историка И. И. Дитяткина. Он обосновывал деятельность «правительства» в деле благоустройства города как противоестественную, а созданные таким образом города называл искусственными. Об их учредителях, историк с ехидной иронией писал: «какой-нибудь генерал-майор» [1, с. 375-376]. Это вполне подходит к личности Ярославского генерал-губернатора, который к тому же некоторое время носил это звание. При чем нельзя не вспомнить, что Екатерина II, которая славилась своим талантом подбирать людей, охарактеризовала А. П. Мельгунова не иначе как: «очень и очень полезный человек государству»

Впрочем, были у великой императрицы и ошибки. Один из наиболее ярких примеров тому – генерал-губернатор во Владимирской губернии Р. И. Воронцов. Ему как наместнику

(исходя из данных архива) было присуще стремление всячески подчеркнуть личный вклад в работу. При пожаре в одном из городов Р. И. Воронцов (что было им особо подчеркнуто в письме) лично поехал, дабы узнать причину несчастья, а также самостоятельно устроить «все наилучшим образом». Его «доношения» Екатерине наполнены неизменно вспаренным восхвалением императрицы, которое скорее похоже на очень грубую лесть: «Я оставил нравы и сердце приготовленные к восприятию сих мудрых законов и равностнейшую нетерпеливостью побуждаемая видеть начало обещанного ими благополучия...» [5, л. 17]. Подобные обороты встречаются неоднократно [5, л. 24-26]. При этом, многое из страстно обещанного к выполнению «в самое ближайшее время» так и оставалось несделанным. Как это, в частности, произошло с присутственными местами, так и поднявшимися выше фундамента, и открытыми уже другими сановниками спустя более 10 лет после обещанного генерал-губернатором срока. Причем на строительство регулярно выделялись деньги. Таким образом, приписываемая Екатерине II фраза в отношении Романа Воронцова фраза: «Роман – большой карман», – имела под собой вполне реальные основания.

Необходимо отметить, что Р. И. Воронцов был широко известен своими передовыми идеями, но при этом (как оказалось на практике) не отличался талантом организатора. В частности, ему принадлежит проект создания на местах хлебных резервов, что было оформлено в виде статьи в Трудах Вольного экономического общества. Однако реализовать его в своих владениях (во всяком случае, успешно, как соседи) он не смог. Более того, негативное наследие, оставленное наместником Р. И. Воронцовым, явно затормозило осуществление задач городской реформы на территории Владимирской губернии. Отрицательные последствия этого пришлось преодолевать уже другим людям, а имя Владимирского генерал-губернатора с легкой руки самой императрицы стало символом чиновника-казнокрадам.

Еще одним из числа наиболее известных екатерининских сановников, руководителей регионов Центральной России, был главнокомандующий в Москве и Московской губернии В. М. Долгоруков-Крымский – заслуженный, но древний и медлительный старик. Успехи его правления во многом заслуга другого, но, к сожалению, не столь известного управленца – губернатора Н. П. Архарова, находившегося под началом В. М. Долгорукова-Крымского. Впрочем, судя по характеру документов [4, л. 1-82], между двумя этими людьми установились хорошие рабочие отношения, при которых налицо было разделение функций.

В. М. Долгоруков-Крымский был достойным военным, но неумелым бюрократам. Так, при нем заметно ослабло делопроизводство. Нет материалов, которые имеются в канцеляриях других регионов. Кроме того, он откровенно проигнорировал свои обязанности проводить осмотры будущих городов. Главнокомандующий явно крайне не жаловал бумажной работы и, что называется, «бежал от нее».

Весьма много сделал для устройства, не успевшей открыться при В. М. Долгоруком Московской губернии, его преемник на этом посту З. Г. Чернышев. Особенно в вопросах работы присутственных мест, эффективности которых он уделял большое внимание. Будучи ответственным человеком, он неоднократно пускался в путь несмотря на непогоду и дороги. Неудивительно, что умер сановник в 1784 г., т. е. почти сразу после открытия заново созданной им губернии (5 октября 1782 г.).

После смерти З. Г. Чернышев оставил большие долги [3, л. 9]. Хотя в источнике не говорится о взаимосвязи исполнения должности с разорением, но по аналогии с иными подобными ситуациями это более чем возможно. После смерти наместника его преемник Я. А. Брюс стремился выгодно продать дом З. Г. Чернышева в Москве. Судя по размеру хлопот это, возможно, было чем-то большее, чем простое стремление возратить долги родственникам. Можно с большой долей вероятности допустить, что тем самым власть пыталась оказать своеобразную помощь родным покойного главнокомандующего как знак признательности за проделанную им работу.

Летом 1786 г. Я. А. Брюс (т. е. вскоре сразу после вступления в должность) сильно заболел, просил отставку, но получил лишь «увольнение... на время» [3, л. 91–91 об.]. С

этого момента документы канцелярии наместника подписаны Петром Еропкиным. Я. А. Брюс болел, но тянул свое дело, как мог. В итоге, 3 июля 1786 г. «генерал-аншеф и разных орденов кавалер граф Яков Александрович Брюс» предъявил данную ему императрицей отставку. Вместо него «Высочайше» был «определен в Москву и московскую губернию главнокомандующим господин генерал-аншеф и разных орденов кавалер Петр Дмитриевич Еропкин» [3, л. 330].

П. Д. Еропкин – лицо весьма неоднозначное среди руководителей края. Многие характеризуют его как «солдафона», что, по-видимому, было вполне справедливо. Однако (судя по материалам дошедших до нас дел) это был действительно беспринципный военный человек, позволявший себе говорить, что он хочет и кому он хочет. Удивительно, но этот принцип распространялся даже на императрицу.

Подводя итоги, необходимо отметить, что развитие городской инфраструктуры (как части масштабных реформ Екатерины II) не получило должной оценки у историков. Причем как досюветского, так и последующих периодов. Чаще всего вспоминали «безобразные» (по выражению историка И. И. Дитятин) присутственные места и многочисленные торговые ряды, ставшие символом русского города екатерининской эпохи. Однако именно Екатерина Великая в ходе осуществления своих преобразований создала в городах целый комплекс структур, которые решали важнейшие задачи управления краем. Работа по их учреждению выдвигала для местных властей часто непреодолимые трудности. В итоге принимаемые планы по переустройству не смогли реализовать себя в полной мере. В том числе из-за сложностей, вызванных напряжением военного времени.

Только в ходе преобразований Екатерины II города впервые получили, пусть и не совершенную, но систему благоустройства. Заработали органы полиции и пожарные службы. Причем на достаточно высоком уровне. Все это происходило в условиях преодоления постоянного финансового голода и власти буквально «продавливали» их создание, лично проявляли огромные в поисках дополнительных источников финансирования.

При проведении административной реформы в России часто появляется утверждение о массовом воровстве чиновников. Осуществление преобразований создавало для этого благоприятную среду, т. к. в одних руках концентрировались сразу большие средства на закупку (лошадей, пожарного инструмента, инвентаря), или строительство, которое носило в это время массовый характер. Случаи этого проявляют себя в документах архива. Но говорить о массовом казнокрадстве присущего чиновному аппарату рассмотренного нами края, значит, не понимать механизмов проведения реформы. Крайне ограниченные на местах в средствах сановники значительную часть нововведений осуществляли за счет привлечения помощи меценатов (на что им особо указывала императрица). Во многом успех реформы зависел от личности наместника и губернатора, которые, к слову сказать, чаще всего отличались аккуратностью в денежных вопросах, сами боролись с казнокрадством и даже разорялись, реализовывая поставленные перед ними задачи. Хорошо известно, что Екатерина II обладала талантом в подборе кадров. Судя по всему, единственным (в рамках рассматриваемого здесь региона) ее упущением стал Р. И. Воронцов, первоначально заинтересовавшийся государыню перспективными экономическими проектами, на практике оказавшийся не в силах их осуществить.

Список литературы

1. Дитятин, И. И. (1875). *Устройство и управление городов России. Т. 1. Введение. Города России в XVIII столетии*. СПб.: Типография П. П. Меркульева.
2. Клокман, Ю. Р. (1967). *Социально-экономическая история русского города. Вторая половина XVIII века*. М.: Наука.
3. Российский государственный архив древних актов (РГАДА). Ф. 16. Оп. 1. Д. 576.
4. РГАДА. Ф. 16. Оп. 1. Д. 580.

5. РГАДА. Ф. 16. Оп. 1. Д. 636.
6. РГАДА. Ф. 16. Оп. 1. Д. 729. Ч. III.
7. РГАДА. Ф. 16. Оп. 1. Д. 1012. Ч. I.
8. РГАДА. Ф. 16. Оп. 1. Д. 1014.

References

1. Ditjatin, I. I. (1875). *Ustrojstvo i upravlenie gorodov Rossii. T. 1. Vvedenie. Goroda Rossii v XVIII stoletii* [Structure and management of Russian cities. Vol. 1. Introduction. Cities of Russia in the XVIII century]. SPb., Tipografija P. P. Merkul'eva. (in Russian).
2. Klokman, Ju. R. (1967). *Sotsial'no-`ekonomicheskaja istorija russkogo goroda. Vtoraja polovina XVIII veka* [Socio-economic history of the Russian city. The second half of the XVIII century]. Moscow, Nauka. (in Russian).