

# ПРОЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ ЕКАТЕРИНЫ II И ИХ ВЛИЯНИЕ НА УСТРОЙСТВО НАМЕСТНИЧЕСТВ: ЛОКАЛЬНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ И СОПРОТИВЛЕНИЕ

## DRAFT ADMINISTRATIVE REFORMS OF CATHERINE II AND THEIR INFLUENCE ON THE STRUCTURE OF GOVERNORSHIPS: LOCAL CONTRADICTIONS AND RESISTANCE

A. Andreev

*Summary:* The article examines the projects of administrative reforms of Catherine II as a key stage in the formation of the "fiscal-police" state in Russia in the second half of the 18th century. The institutional structure of viceroyalties, their functions in tax administration, management of social expenditures and ensuring police control are analyzed. Particular attention is paid to local contradictions: the growth of administrative costs, the limited resource base and resistance from the nobility, urban communities, and peasants. It is shown that the reforms simultaneously strengthened the vertical of power and gave rise to new forms of social tension.

*Keywords:* Catherine II, administrative reform, viceroyalties, provincial reform, Treasury Chamber.

Андреев Алексей Евгеньевич  
заместитель директора, учебно-тренировочный  
центр, ФГБОУ ВО МИРЭА - Российский Технологический  
Университет, г. Москва  
rabitasss@internet.ru

*Аннотация:* В статье рассматриваются проекты административных реформ Екатерины II как ключевой этап формирования «фискально-полицейского» государства в России второй половины XVIII века. Анализируется институциональное устройство наместничеств, их функции в налоговом администрировании, управлении социальными расходами и обеспечении полицейского контроля. Особое внимание уделено локальным противоречиям: росту административных издержек, ограниченности ресурсной базы и сопротивлению со стороны дворянства, городских сообществ и крестьян. Показано, что реформы одновременно усилили вертикаль власти и породили новые формы социального напряжения.

*Ключевые слова:* Екатерина II, административная реформа, наместничества, губернская реформа, Казённая палата.

Вторая половина XVIII века стала периодом крупной административной перекрошки: проекты Екатерины II, закреплённые «Учреждением для управления губерний» (1775), стандартизировали территориальное деление по количественному критерию (около 300–400 тыс. «душ» на губернию и ~30 тыс. на уезд), усилили власть генерал-губернаторов и губернаторов и нацеливались на рост фискальной ёмкости государства и полицейского контроля после пугачёвского восстания. «Внутри новой конфигурации ключевыми стали казённые палаты (сбор податей, управление доходами) и приказы общественного призрения, выполнявшие функцию управления социальными расходами и частично финансирования на уровне губерний (вплоть до права принимать вклады и выдавать ссуды под недвижимость и государственные бумаги), что перераспределяло бюджетные потоки и формировало новую налоговую базу на местах» [3, с. 210].

Историография фиксирует как институциональные цели, так и противоречия реализации: А.Б. Каменский подчёркивал системный, но «нескачкообразный» характер екатерининских преобразований и их долгосрочный

эффект на местное управление; Дж. П. Ледонн показывал конфликт «территориального» управления наместничеств с нараставшей министерской централизацией, создававший агентские и транзакционные издержки между центром и периферией. Региональные исследования (Рязань: Т.А. Видова; Сибири: Д.Н. Гергилев) выявляют рост числа выборных дворянских должностей как механизм кооптации местных элит, но одновременно и узлы локальных противоречий — от сопротивления новым расходным обязательствам до борьбы за распределение административной ренты.

В статье предлагается анализировать влияние проектов реформ на устройство наместничеств через призму экономической логики абсолютистского «фискально-полицейского» государства: изменения в структуре властных полномочий, трансформацию налогового администрирования и издержек контроля, а также формы локального сопротивления — от пассивного затягивания решений до институционализированных попыток ограничить полномочия представителя центра.

Основные направления административных реформ

Екатерины II были нацелены на наращивание «фискальной ёмкости» и снижение издержек управления через стандартизацию территориального деления и распределение функций между центром и местом. Губернская реформа 1775 г. установила количественный критерий размеров единиц управления (около 300–400 тыс. «душ» на губернию и ~30 тыс. на уезд), усилив вертикаль власти губернатора и генерал-губернатора; новая конфигурация должна была лучше «подхватывать» налоговые и полицейские задачи. Ключевой новацией стало институциональное разделение финансово-хозяйственного и социального блоков на уровне губернии: Казённая палата отвечала за учёт доходов, ревизию счетов, администрирование сборов и контрактов (винные откупы, подряды), а Приказ общественного призрения—за школы, больницы и иные богоугодные заведения; тем самым бюджетные потоки и обязательства по «локальным общественным благам» были формализованы. Полицейский «Устав благочиния» 1782 г. создал управы благочиния, детализировал компетенции городской полиции и нормировал охрану порядка, здравия и продовольственного обеспечения—то есть снижал затраты контроля и принуждения в городах. Муниципальная реформа 1785 г. («Жалованная грамота городам») учредила выборные городские думы и закрепила разряды городского общества, задав правовую основу для формирования городовых доходов и механизмов их расходования—инструменты местной «бюджетной автономии» в рамках имперской иерархии.

«Ранние преобразования поддерживались ресурсно: секуляризация 1764 г. перевела монастырские имения и «экономических» крестьян в управление государства (через Коллегию экономии, а с 1786 г. — через казённые палаты), что расширило налоговую базу и упростило трансакции между фиском и населением. Центр также был «рационализирован»: реформа Сената 1763 г. разделила его на департаменты и перераспределила полномочия, ускоряя прохождение дел и укрепляя роль генерал-прокурорского надзора» [1, с. 32].

Наконец, «генеральное межевание» 1765 г. создало кадастровую основу (межевые книги, планы, экономические описания), необходимую для более точного налогового обложения и управления земельными активами.

Реформа 1775 года придала наместничествам стандартизированную архитектуру управления, построенную на количественных нормативах и двухзвенной иерархии «наместничество/губерния — уезд». «Учреждение для управления губерний» зафиксировало целевой масштаб территориальной единицы (от трёх до четырёх сот тысяч «душ» на губернию или наместничество и около тридцати тысяч на уезд), восстановило уезд как базовый уровень и ликвидировало промежуточные «провинции», что снижало транзакционные издержки

координации и усиливало управляемость фискально-полицейских функций. Одновременно выстраивалась более чёткая цепочка «принципал-агент»: над несколькими губерниями ставился государев наместник/генерал-губернатор, а текущим администрированием ведал губернатор, что уменьшало информационную асимметрию между центром и местом [5, с. 139].

Внутреннее устройство наместничеств опиралось на функциональную специализацию органов с прямыми экономическими последствиями. Казённые палаты концентрировали налоговое администрирование, учёт казённых доходов, ревизию и контрактацию, формируя более предсказуемые бюджетные потоки и повышая «фискальную ёмкость» центра. Параллельно приказы общественного призрения институционализировали расходы на «локальные общественные блага» (школы, больницы, богадельни, тюрьмы) и имели смешанную модель финансирования (казна, городские ассигнования, пожертвования, штрафные суммы), что задавало правила распределения расходов на уровне наместничества и снижало произвольность в социальной политике. За счёт выборного состава приказов происходила частичная кооптация местных элит в расходные решения, что умеряло издержки принуждения [9, с. 55].

Городская подсистема была усиlena полицейским «Уставом благочиния» 1782 года (управы благочиния, регламентация охраны порядка, санитарии и продовольственного обеспечения), что сокращало затраты контроля и повышало комплаенс населения с правилами. Дополнительно «Жалованная грамота городам» 1785 года легитимировала органы городского самоуправления и собственные доходы, что вкупе с притоком чиновничества и дворянства в губернские центры стимулировало рост городских рынков и спроса на ремесленные и торговые услуги. В совокупности это меняло структуру стимулов в наместничествах: часть полномочий и расходов фиксировалась в городе, а надзор и фискальная экстракция оставались в вертикали наместничества [8, с. 103].

Кадастрово-информационная база управления была укреплена генеральным межеванием (1765): съёмка границ, межевые книги и экономические описания повышали защищённость прав собственности, уменьшали конфликты по земле и улучшали качество налоговой базы (раскладку податей и оценку активов), что непосредственно поддерживало бюджетное планирование казённых палат на уровне наместничеств. В терминах институтов это снижало агентские издержки и риск ренты через спорные владения.

Итогом стала более единообразная, «мелкочайная» сеть административных единиц, где наместничества (как правило, объединявшие две–три губернии) служи-

ли управляющим контуром для стандартизированного уездного уровня; именно эта унификация карты и компетенций (зафиксированная в 1775–1780 гг.) стала рамкой для последующей корректировки при Павле I (1796), не отменив, однако, заложенную екатерининскую логику разделения функций и масштабов. С экономической точки зрения это увеличило предсказуемость доходов и расходов, снизило стоимость мониторинга и ускорило принятие решений в типовых ситуациях, хотя и усилило бюджетные ограничения для локальных сообществ.

Локальный уровень внедрения екатерининских преобразований выявил ряд противоречий между целями централизации и фактическими ограничениями на местах. Увеличение числа учреждений и расширение их компетенций подняло постоянные административные издержки: уже современники фиксировали рост расходов на внутреннее управление и хронические дефициты; по расчётам Н.Д. Чечулина, реформа вела к увеличению общих бюджетных затрат на 12–15 %, а расходы по внутреннему управлению за царствование выросли более чем в пять раз, что ужесточало бюджетные ограничения наместнических центров и провоцировало поиски внебюджетных доходов. Приказы общественного призрения, получив право аккумулировать вклады и выдавать ссуды, становились одновременно распорядителями социальных расходов и квазикредиторами, что вызывало конфликты интересов с местными купцами и споры о распределении ренты от размещения средств. Полицейский «Устав благочиния» ужесточал регламентацию городской жизни и расширял круг обязанностей выборных членов управ, повышая издержки соблюдения правил для горожан и усиливая трение между полицией и городским обществом [2, с. 7].

«Жалованная грамота городам» институционально допускала к принятию решений прежде всего состоятельные слои, что вело к «олигархизации» дум и перераспределению фискальной нагрузки внутри городско-

го общества, порождая протесты менее обеспечённых групп против новых сборов и повинностей. (Вывод по тексту Грамоты о составе «градского общества» и порядке выборов.) На уровне дворянских корпоративных институтов проявился абсентеизм и избирательный интерес к службе: нежелание части дворян занимать выборные должности нарушило задуманный баланс контроля и самоуправления и повышало агентские издержки наместнической вертикали.

В сельской зоне расширение налоговой базы и унификация сборов сопровождались очагами сопротивления: распространение подушной подати на западные губернии стало поводом для крестьянских волнений в Лифляндии в 1784 г., что демонстрировало пределы «фискальной ёмкости» без компенсации прав и гарантий. Наконец, сама логика «территориального управления» наместничества сталкивалась с усиливавшейся «функциональной» (министерской) централизацией конца XVIII – начала XIX в., создавая дублирование полномочий, конкуренцию за ресурсы и информационные разрывы между столицей и провинцией.

Таким образом, проекты административной реформы Екатерины II заложили институциональные основы «фискально-полицейского» государства второй половины XVIII века. Реформы стандартизовали территориальное деление, усилили вертикаль власти и создали систему органов, отвечающих за перераспределение доходов и управление социальными расходами. Однако рост административных издержек, ограниченность ресурсной базы и противоречия между централизацией и местными интересами обусловили сопротивление со стороны дворянства, городских сообществ и крестьян. Получается, реформа одновременно повысила управляемость и предсказуемость бюджетных потоков, но породила новые конфликты и социальные напряжения, что делает её важным примером противоречивой логики модернизации имперского управления.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Белов А.В. Реформа города Екатерины II: замысел, процесс реализации и результаты (по материалам губерний Центральной России) // Известия Самарского научного центра РАН. 2018. Т. 20, № 3. С. 29–45.
- Видова Т.А. Губернская реформа 1775 года и создание бюрократического аппарата Рязанской губернии // Гуманитарные исследования. 2023. № 1 (36). С. 5–11.
- Гергилёв Д.Н. Губернская реформа Екатерины II в контексте проблем административно-территориальной структуры России (на примере Сибири) // Научный диалог. 2016. № 11 (59). С. 203–212.
- Екатерина II. Грамота на права и выгоды городам Российской империи («Жалованная грамота городам»). СПб.: Сенат. тип., 1785. 48 с.
- Екатерина II. Устав благочиния, или полицейский. СПб.: Императорская тип., 1782. 274 с.
- Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века: опыт целостного анализа. М.: РГГУ, 2001. 575 с.
- Коновалов И.А., Шиманис Б.Б. Организация городской полиции по «Уставу благочиния или полицейскому» 1782 г. // Правоприменение. 2017. Т. 1, № 2. С. 31–37.
- Мигунова Т.Л. Административные реформы Екатерины Великой (исторические предпосылки и результаты): монография. Нижний Новгород: Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2019. 256 с.

- акад. МВД России, 2001. 147 с.
9. Упоров И.В. Правовая эволюция полиции и следственно-розыскных структур в период правления Екатерины II до Устава благочиния 1782 года // Журнал российской правовой истории. 2022. № 3. С. 50–61.
10. Чечулин Н.Д. Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II. СПб.: Сенат. тип., 1906. 386 с.

---

© Андреев Алексей Евгеньевич (rabitasss@internet.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»