

УДК 342.54

## ГУБЕРНСКАЯ РЕФОРМА 1775 ГОДА И СОЗДАНИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО АППАРАТА РЯЗАНСКОЙ ГУБЕРНИИ

Видова Татьяна Александровна<sup>1</sup>,

канд. ист. наук, доцент,

e-mail: tatyanaabron@yandex.ru,

<sup>1</sup>Московский университет имени С.Ю. Витте, филиал в г. Рязани, г. Рязань, Россия

*Рассматриваются основные этапы генезиса бюрократического аппарата в России в XVIII в. Цель исследования заключается в том, чтобы осветить политические мероприятия российской власти, направленные на становление структуры, организации и деятельности местного чиновничества в указанный период на примере Рязанской губернии. Данная тема является актуальной в условиях возрастания интереса общества к эффективности функционирования государственного аппарата России и его совершенствованию. Заслуживают внимания мероприятия Петра I и особенно Екатерины II, обусловившие формирование чиновничества на уровне губерний и уездов. На источниковом материале исследуется создание системы местных учреждений. В заключение делается вывод о том, что губернская реформа 1775 г. создала правовую основу для складывания местного бюрократического аппарата России. Приведенный вывод обуславливает, в свою очередь, дальнейший исследовательский интерес в целях проведения исторических параллелей и сравнительного анализа государственного аппарата России прошлых эпох и настоящего времени.*

**Ключевые слова:** бюрократический аппарат, местное чиновничество, губернская реформа, делопроизводство, местные суды, дворянское самоуправление

## THE GOVERNMENTAL REFORM OF 1775 AND THE CREATION OF THE BUREAUCRATIC APPARATUS OF THE RYAZAN GOVERNORATE

Vidova T.A.<sup>1</sup>,

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,

e-mail: tatyanaabron@yandex.ru,

<sup>1</sup>Moscow Witte University, a branch in Ryazan, Ryazan, Russia

*The article describes the main stages of the genesis of the bureaucratic apparatus in Russia in the XVIII century. The purpose of the author is to highlight the political activities of the Russian government aimed at establishing the structure, organization and activities of local officials in the specified period on the example of the Ryazan Governorate. This topic is relevant in the context of increasing public interest in the effectiveness of the functioning of the state apparatus of Russia and its enhancement. Noteworthy are the events of Peter I and especially Catherine II, which led to the formation of officialdom at the level of governorates and uyezds. On the basis of the material of primary sources, the author considers the creation of the system of local institutions. In conclusion, it is said that the provincial reform of 1775 created the legal basis for the forming of the local bureaucratic apparatus of Russia. This conclusion, in turn, leads to further research interest in order to draw historical parallels and a comparative analysis of the bureaucratic apparatus of Russia of past eras and the present.*

**Keywords:** bureaucracy, local officialdom, governmental reform, clerical work, noble self-government

DOI 10.21777/2587-9472-2023-1-5-11

## Введение

Возникновение аппарата государственного управления в России в значительной степени обусловлено становлением абсолютной монархии, что сопровождалось бюрократизацией, унификацией и регламентацией. Предпосылки складывания бюрократического аппарата были подготовлены предыдущим развитием страны, однако приоритетная роль здесь принадлежит XVIII в. Реформа Петра I в области управления имела результатом оформление иерархически организованной, упорядоченной и функциональной системы центрального государственного аппарата, что позволило значительно усовершенствовать управление страной. Однако следующий логический шаг – реформирование местного управления – в первой четверти XVIII в. не был завершен. Огромные по своей территории губернии, возглавляемые губернаторами, делились на провинции и уезды, которые управлялись воеводами. Назначаемые Петром I воеводы сосредотачивали в своих руках всеобъемлющую власть, включающую военные, административные, полицейские, финансовые и судебные функции. Была сделана попытка ввести элемент общественного (дворянского) управления и контроля в виде ландратских коллегий [1, с. 304].

Однако существовавшая система местного управления была достаточно слабой, чтобы обеспечить эффективность местной администрации. Император не успел провести дальнейшую реорганизацию местной власти, а после его смерти были частично ликвидированы и эти учреждения. На протяжении 50 лет после смерти Петра I проблема преобразований местного управления практически не решалась, несмотря на то, что необходимость в этом все более возрастала.

Становление местного бюрократического аппарата связано с деятельностью Екатерины II, которая в Учреждении для управления губерний 1775 г. положила начало созданию системы губернского и уездного управления.

Приведенное исследование ставит целью осуществить анализ правовых положений реформы, направленных на формирование местного бюрократического аппарата, и выявить их фактическую реализацию на примере Рязанской губернии.

Указанная цель предполагает решение следующих задач:

- 1) осветить основные положения Учреждения для управления губерний 1775 г.;
- 2) проанализировать этапы создания органов управления в Рязанской губернии;
- 3) выявить систему местных учреждений;
- 4) проследить складывание бюрократического аппарата.

### Реализация положений губернской реформы 1775 года в Рязанской губернии

В 1775 г. для исправления многочисленных злоупотреблений на местах, а также для «наилучшего управления» Екатериной II было введено в действие Учреждение для управления губерний<sup>1</sup>. Реформа местного управления, проводившаяся с 1775 г., получила название «губернской». Территория страны была разделена на 40 губерний. По первоначальному замыслу императрицы губерниями должны были руководить губернаторы. По-другому эта должность называлась «наместники», а сами губернии часто именовались наместничествами. Однако для большего контроля за деятельностью местных учреждений Екатерина II ввела еще должность генерал-губернатора, который охватывал своей властью несколько соседних губерний.

10 ноября 1775 г. состоялась резолюция на доклад Сената о том, что генерал-губернатор должен действовать на основании должности, предписанной наместнику в Учреждении о губерниях<sup>2</sup>. За генерал-губернаторами и закрепилось при Екатерине II название «наместники». Они стали промежуточной инстанцией между губернскими и центральными учреждениями.

<sup>1</sup> Учреждения для управления губерний Всероссийской империи, 7 ноября 1775 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. XX (1775–1780), № 14392. – С. 229–304.

<sup>2</sup> Высочайшая резолюция на доклад Сената «О поступании генерал-фельдмаршалу графу Румянцеву-Задунайскому в исполнение звания генерал-губернатора во вверенных ему губерниях на основании должности, предписанной наместнику в Учреждении о губерниях» // Полное собрание законов Российской империи. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. XX, № 14394. – С. 306–307.

28 февраля 1778 г. Екатерина II подписала указ об учреждении Переяславль-Рязанской губернии, а наместником был назначен исполнявший в то время обязанности Калужского и Тульского наместника генерал-поручик М.Н. Кречетников<sup>3</sup>. Блестяще проявивший себя на военном поприще в ходе Семилетней и Русско-турецкой (1768–1774) войн, он показал себя и крупным государственным деятелем – в качестве наместника участвовал в создании сначала Псковской, а затем Калужской и Тульской губерний.

24 августа 1778 г. был издан указ Сенату «Об учреждении Рязанского наместничества», который должен был включать 12 уездных центров<sup>4</sup>. В состав наместничества входили Рязанская и Тамбовская губернии с центром в Переяславль-Рязанском, переименованном в 1780 г. в Рязань.

Рязанская губерния включала следующие уезды: Егорьевский, Данковский (передан из Елецкой провинции), Зарайский, Касимовский, Михайловский, Ранебургский (передан из Тамбовской губернии), Ряжский (передан из Тамбовской провинции), Рязанский, Пронский, Сапожковский, Скопинский, Спасский. Все центры уездов получили административный статус уездных городов, при этом часть населенных пунктов, которые ранее являлись селами, были преобразованы в города.

После М.Н. Кречетникова пост наместника Рязанской и Тамбовской губерний в последней четверти XVIII в. также занимали крупные военные и государственные деятели: генерал-поручик Михаил Федорович Каменский, прославившийся в Русско-турецкой войне 1768–1774 гг., который находился в должности с декабря 1778 г. по 1785 г. Затем, в 1785–1796 гг., наместником был генерал-поручик Иван Васильевич Гудович, являвшийся тоже героем войны с Турцией [2, с. 260; 3, с. 15].

### Деятельность губернаторов и губернских правлений

Главным должностным лицом в каждой губернии являлся губернатор, который сосредотачивал в своих руках все текущее управление. В период правления Екатерины II на посту губернатора Рязанской губернии находились: генерал-майор И.И. Поливанов (1778–1780), генерал-майор А.А. Волков (1780–1788), действительный статский советник А.М. Кологривов (1788–1793), генерал-поручик И.О. Селифонтов (1794–1795)<sup>5</sup>.

При губернаторе действовало губернское правление, в которое входили сам губернатор, вице-губернатор, а также два советника. Губернское правление несло ответственность в отношении императрицы, Сената за ситуацию в губернии. Обязанности правления были связаны с контролем и управлением. Так, ему требовалось доводить до подчиненных учреждений законы и распоряжения, проводить оценку исполнения предусмотренных законами, а также распоряжениями требований<sup>6</sup>.

Нижний земский суд проводил предварительное следствие в отношении преступлений, исполнял предоставляемые вышестоящими властями распоряжения, вынесенные судами приговоры. Данный суд являлся органом судебно-полицейского характера, подчинялся губернатору, губернскому правлению. Штат суда был представлен земским исправником, двумя заседателями.

Городничий на уровне уездного центра должен был охранять «тишину и спокойствие» и реализовывать иные присущие земскому исправнику обязанности [4, с. 132].

В Рязани как губернском городе во главе полиции находился полицеймейстер. В последней четверти XVIII в. эту должность занимали: майор (позже – коллежский асессор) А.М. Аничков (1779–1780); премьер-майор И.И. Шиц (1781); премьер-майор П.И. Бурцов (1783–1793); коллежский асессор (позже – надворный советник) И.Ф. Коноплин (1794–1799)<sup>7</sup>. По обычаям назначений на должности того времени все они перед гражданской службой сделали военную карьеру в армии.

<sup>3</sup> Именной указ, данный Сенату, «Об учреждении Рязанской губернии» // Полное собрание законов Российской империи. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. XX, № 14710. – С. 597.

<sup>4</sup> Именной указ, данный Сенату, «Об учреждении Рязанского наместничества» // Полное собрание законов Российской империи. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. XX, № 14786. – С. 741–742.

<sup>5</sup> Месяцеслов с росписью чиновных особ в государстве на лето от Рождества Христова... – Санкт-Петербург: 1779, 1780, 1781, 1782, 1783, 1784, 1785, 1786, 1787, 1788, 1789, 1790, 1791, 1792, 1793, 1794, 1795, 1796.

<sup>6</sup> Учреждения для управления губерний Всероссийской империи, 7 ноября 1775 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. – Санкт-Петербург, 1830. – Т. XX (1775–1780), № 14392. – С. 229–304.

<sup>7</sup> Месяцеслов с росписью чиновных особ в государстве на лето от Рождества Христова... – Санкт-Петербург, 1779, 1780, 1781, 1782, 1783, 1784, 1785, 1786, 1787, 1788, 1789, 1790, 1791, 1792, 1793, 1794, 1795, 1796.

Заместителем губернатора и следующим по объему власти лицом в губернском управлении являлся вице-губернатор. Он оказывал непосредственную помощь «хозяину губернии» по всем вопросам администрации. В последней четверти XVIII в. на должности рязанского вице-губернатора находились: статский советник А.А. Мосолов (1778–1780); полковник А.М. Кологривов (1781–1786), а впоследствии – Рязанский губернатор; статский советник А.С. Болтин (1787–1793); статский советник Л.В. Третьяковский (1794–1796)<sup>8</sup>.

Вице-губернатор являлся непосредственным начальником и руководителем такого важного финансового учреждения, как казенная палата. К числу постоянных должностных лиц казенной палаты относились и директор экономии, два советника, два ассессора и губернский казначей. Данная структура имела широкие полномочия по осуществлению всех финансово-хозяйственных функций на уровне губернии, а также по проведению ревизий. Казенная палата возглавляла и контролировала уездные казначейства.

### Система местных судов

Одним из важных достижений губернской реформы 1775 г. было создание стройной системы местных судов.

Словные суды были представлены следующими учреждениями: в верхней земской расправе рассматривались дела лиц, являющихся непомещичьими крестьянами, а губернским магистратом и верхним земским судом соответственно – дела горожан и дворян.

Совестный суд, являвшийся судом специального назначения, а также палата гражданского суда, палата уголовного суда функционировали для всех лиц вне зависимости от сословной принадлежности.

Указанные палаты представляли собой высшие судебные учреждения губернского уровня. Они пересматривали решенные в нижестоящих судах дела, действовали в качестве апелляционной инстанции. В каждой из палат имелся председатель. Кроме того, в составе палат было по два советника и ассессора, а также в штат входили приказнослужители и секретарь.

В совестных судах разбирались споры о причинении ущерба при несчастных случаях, дела по преступлениям лиц, являющихся «безумными» и не достигшими совершеннолетия, споры лиц, находящихся в родственных отношениях.

В уездах выступавший в качестве суда первой инстанции уездный суд осуществлял рассмотрение гражданских и мелких уголовных дел применительно к лицам любой сословной принадлежности. Исключением являлись горожане. Наряду с уездным судьей, штат данного суда был образован дворянскими заседателями, а также приказнослужителями [4, с. 179].

Судебные функции на уездном уровне исполнялись сословными уездными судами. В уездах для государственных крестьян действовала нижняя расправа, а для горожан – городской магистрат.

Губернский прокурор осуществлял контроль законности совершаемых чиновниками губернских учреждений действий и соблюдения порядка делопроизводства в данных учреждениях. У губернского прокурора имелись помощники на губернском и уездном уровнях – стряпчие. На губернском уровне имелось два помощника – по одному по уголовным и казенным делам.

В Рязанской губернии должность губернского прокурора в последней четверти XVIII в. занимали: П.А. Волконский (1779–1780); надворный советник И.Г. Каблуков (1781–1782); надворный советник (с 1794 г. – коллежский советник) С.А. Раевский (1783–1796).

### Создание органов дворянского самоуправления

Власть на местах, согласно замыслу Екатерины II, должны были осуществлять органы дворянского и иного сословного самоуправления наряду с чиновниками. В уездах состоялось формирование общественной структуры дворян с предводителем дворянства во главе. Общее собрание дворян избирало предводителя дворянства на двухлетний срок.

<sup>8</sup> Месяцеслов с росписью чиновных особ в государстве на лето от Рождества Христова... – Санкт-Петербург, 1779, 1780, 1781, 1782, 1783, 1784, 1785, 1786, 1787, 1788, 1789, 1790, 1791, 1792, 1793, 1794, 1795, 1796.

Для дворянской корпорации уездов в соответствии с Учреждением для управления губерний Всероссийской империи 1775 г. было предусмотрено право создания на выборной основе уездной государственной администрации и дворянского суда. Выборы совестного судьи, председателей и заседателей палат гражданского и уголовного суда, судей, заседателей уездных судов, исправников, заседателей земских судов осуществлялись из числа лиц, являющихся дворянами.

Доля дворян в штате чиновников местного уровня была равна трети. Предусматривался трехлетний период занятия должностей выборными лицами. Губернатор утверждал всех чиновников, которых избирали дворяне. Исключение составляли совестный судья, председатели палат гражданского, уголовного суда, которых утверждал Сенат. Выборные лица из дворянской среды после избрания более не находились в зависимости от дворянских обществ и становились государственными чиновниками.

В Рязанской губернии число дворян, находившихся после 1775 г. на выборных дворянских должностях, превысило 700 человек. Выборные должности занимали лица, представляющие знатные фамилии, в числе которых следует отметить князей Максютых, Волконских, Мещерских, Борятинских, Мамеевых, Маматовых, Кропоткиных, Ф.А. Голицына, Н.А. Оболенского, Ф.А. Голенищева, И.М. Баратаева, А.А. Черкасского, С.М. Козловского, В.А. Львова, М.П. Хилкова, П.Н. Гагарина, П. Тенишева, П.А. Меншикова, графов Толстых, барона П. Шафирова<sup>9</sup>. В целом, доля выходцев из дворян в общем числе табельных чиновников превышала 80 %<sup>10</sup>.

С принятием Жалованной грамоты дворянству 1785 г. местное дворянское самоуправление сформировалось в окончательном виде. В губерниях состоялось введение выборных должностей дворянских предводителей, которые должны были осуществлять административное и внутрисословное управление.

Дворянские собрания, осуществлявшие дворянское самоуправление, были губернскими и уездными. Первые распоряжались имевшимся у дворянского общества имуществом, избирали должностных лиц для государственных учреждений, дворянского суда, дворянского самоуправления, определяли величину проводившихся для нужд дворянского общества сборов, информировали государя, государственную администрацию об имевшихся у местного дворянства общественных нуждах [5, с. 517]. Дворянские собрания уездного уровня занимались подготовкой собраний губернского уровня.

Главную роль среди должностных лиц из среды дворян играли губернский и уездные предводители дворянства. Они возглавляли всю дворянскую корпорацию региона, руководили дворянскими обществами, а также занимались решением административных вопросов по местному управлению.

Взаимодействие дворянского собрания и правительства обеспечивалось в области государственного управления губернским предводителем дворянства. Последний участвовал в действовавших при губернаторе учреждениях совещательного характера, представлял в различных учреждениях – государственных, общественных, частных – дворянское общество. Кроме того, он представлял характеристики дворянам, поступающим на государственную службу [6, с. 32–33]. Губернский предводитель занимал в губернии вторую по значимости после губернатора должность, которая в сопоставлении с такой должностью, как вице-губернатор, являлась более значимой.

В конце XVIII в. на должности Рязанского губернского предводителя находились: артиллерии подполковник С.Б. Тютчев (1782–1785); полковник Ф.И. Бабарыкин (1786–1787); статский советник И.И. Вердеревский (1788–1791); полковник Н.А. Ниротморцев (1791–1794); полковник Д.И. Дмитриев-Мамонов (1794–1797) [7, с. 24].

Уездный предводитель в рамках государственного управления предоставлял свидетельства о направляемых помещиками в ссылку крестьянах, осуществлял надзор применительно к детям канцелярских служащих. В рамках сословного самоуправления он выступал в качестве председателя, проверял финансовую отчетность ревизионной комиссии, дворянской опеки, вел списки имевшихся в уезде дворян. Все дела местного государственного управления на уровне уезда также осуществлялись с уча-

<sup>9</sup> Месяцеслов с росписью чиновных особ в государстве на лето от Рождества Христова... – Санкт-Петербург, 1779, 1780, 1781, 1782, 1783, 1784, 1785, 1786, 1787, 1788, 1789, 1790, 1791, 1792, 1793, 1794, 1795, 1796.

<sup>10</sup> *Примечание.* Посчитано по: Государственный архив Рязанской области. – Ф. 4. – Оп. 47. – Т. 9. – Д. 6439–6455.

ствием уездного предводителя. В этой связи он нередко в официальных обращениях именовался предводителем уезда [6, с. 35].

В общей сложности, в результате введения новых учреждений совокупный штат рязанских чиновников должен был составить 534 человека (без учета приказнослужащих)<sup>11</sup>. Если привлечь данные IV ревизии (1782 г.), согласно которой в Рязанской губернии насчитывалось 434 679 человек мужского пола [8, с. 159], то получается, что после реформы 1775 г. соотношение чиновничества к остальному населению составляло 1:814, в то время как в дореформенный период один чиновник приходился в среднем на 7–8 тыс. жителей (при населении в 348 тыс. человек в Рязанской провинциальной и уездных канцеляриях служили около 45 чиновников) [9, с. 133–135].

### Заключение

Изучение формирования чиновничества Рязанской губернии при Екатерине II после реформы 1775 г. позволяет сделать определенные выводы.

1. Учреждение для управления губерний 1775 г. и создание Рязанской губернии в 1778 г. вызвали к жизни появление целого ряда государственных учреждений, охвативших своей деятельностью административную, финансовую, хозяйственную, судебную, полицейскую области местного управления.

2. Наряду с государственными учреждениями была создана параллельная структура дворянских сословных организаций и выборных чиновников от дворянства, призванных участвовать в административном управлении.

3. Создание новых учреждений положило начало формированию местного чиновничье-бюрократического аппарата, состоявшего более чем наполовину из представителей господствующего сословия, что придало ему дворянский характер.

### Список литературы

1. Градовский А.Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России // Собрание сочинений: в 9 т. – Санкт-Петербург, 1899. – Т. 1.
2. Бантыш-Каменский Д.Н. Биографии российских генералиссимусов и генерал-фельдмаршалов: в 4 ч. – Санкт-Петербург, 1840. – Ч. 2.
3. История одной губернии: очерки истории Рязанского края 1778–2000 гг. / под ред. П.В. Акулышина. – Рязань: Пресса, 2000. – 480 с.
4. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – Москва: Высшая школа, 1968. – 368 с.
5. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): в 2 т. – Санкт-Петербург: Дмитрий Буланин, 2000. – Т. 1. – 548 с.
6. Корелин А.П. Институт предводителей дворянства. О социальном и политическом положении дворян // История СССР. – 1978. – № 3. – С. 31–48.
7. Милорадович Г.А. Списки губернских предводителей дворянств Российской империи. 1782–1895. – Чернигов: Тип. Черниг. губ. земства, 1895. – 38 с.
8. Кабузан В.М. Народонаселение России в XVIII – первой половине XIX в. – Москва: Изд-во Академии наук СССР, 1963. – 230 с.
9. Кирилов И.К. Цветущее состояние всероссийского государства. – Москва: Наука, 1977. – 443 с.

### References

1. *Gradovskij A.D. Istoricheskiy ocherk uchrezhdeniya general-gubernatorstv v Rossii // Sbranie sochinenij: v 9 t. – Sankt-Peterburg, 1899. – T. 1.*
2. *Bantysh-Kamenskij D.N. Biografii rossijskih generalissimusov i general-fel'dmarshalov: v 4 ch. – Sankt-Peterburg, 1840. – CH. 2.*
3. *Istoriya odnoj gubernii: ocherki istorii Ryazanskogo kraja 1778–2000 gg. / pod red. P.V. Akul'shina. – Ryazan': Pressa, 2000. – 480 s.*

<sup>11</sup> Штаты губерний и наместничеств // Российский государственный архив древних актов. – Ф. 16. – Оп. 1. – Д. 378. – Л. 11–14.

4. *Eroshkin N.P.* Istoriya gosudarstvennyh uchrezhdenij dorevolucionnoj Rossii. – Moskva: Vysshaya shkola, 1968. – 368 s.
5. *Mironov B.N.* Social'naya istoriya Rossii perioda imperii (XVIII – nachalo XX v.): v 2 t. – Sankt-Peterburg: Dmitrij Bulanin, 2000. – T. 1. – 548 s.
6. *Korelin A.P.* Institut predvoditelej dvoryanstva. O social'nom i politicheskom polozhenii dvoryan // Istoriya SSSR. – 1978. – № 3. – S. 31–48.
7. *Miloradovich G.A.* Spiski gubernskih predvoditelej dvoryanstv Rossijskoj imperii. 1782–1895. – Chernigov: Tip. Chernig. gub. zemstva, 1895. – 38 s.
8. *Kabuzan V.M.* Narodonaselenie Rossii v XVIII – pervoj polovine XIX v. – Moskva: Izd-vo Akademii nauk SSSR, 1963. – 230 s.
9. *Kirilov I.K.* Cvetushchee sostoyanie vsrossijskogo gosudarstva. – Moskva: Nauka, 1977. – 443 s.