МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Историко-филологический факультет ПИ им. В. Г. Белинского	Кафедра «История России и методика преподавания истории»
Направление подготовки	44.03.01 – Педагогическое образование
Профиль	История

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему:
Реформы системы государственного управления в Российской империи во второй половине XVIII в.

Студент	_____ (подпись, дата)	**Малькова Екатерина Александровна** (фио полностью)
Научный руководитель	_____ (подпись, дата)	**Кузьмина Т.Н.** (фамилия, инициалы)
Нормоконтролёр	_____ (подпись, дата)	**Первушкин В.И.** (фамилия, инициалы)

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № ___)

Заведующий кафедрой	_____ (подпись, дата)	**Кондрашин В.В.** (фамилия, инициалы)

Работа защищена с отметкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ № ___)

Секретарь ГЭК	_____ (подпись, дата)	**Кузьмина Т.А.** (фамилия, инициалы)

Пенза, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение……..3
Глава 1. Становление и развитие системы государственного управления в период правления Екатерины II …….……12
1.1. Причины и идеологическая основа реформ Екатерины II в контексте формирования имперской государственности в исторических условиях абсолютной монархии второй половины XVIII века……..…….....12
1.2. Реорганизация высшего и центрального управления……18
1.3. Реформирование местного управления…….……...24
Глава 2. Перестройка системы государственного управления при Павле I…34
2.1. Контрреформы в сфере высшего и центрального управления……..34
2.2. Контрреформы в области губернского управления……41
Глава 3. Применение материалов бакалаврской работы в учебном процессе…….....45
Заключение…….58
Список источников и литературы…….…….…….....62

Введение

Государство в России на протяжении всей ее истории играло знач ительную роль, а во второй половине XVIII в. упрочнение государственности превратило Россию в действительно великую державу. В результате реформ второй половины XVIII в. сформировался сложный и разветвленный государственный аппарат, основанный на строгом разделении функций управл ения и суда, единоличном решении вопросов при их коллегиальной подгото вке, институализированной системе органов контроля за законностью его деятельности. В XVIII в. на смену сословной «государевой» административной и военной службе пришла государственная служба, завершился процесс становления российской бюрократии как особого привилегированного круга лиц, осуществляющих государственное управление.

Актуальность темы исследования. Центральное место в истории России второй половины XVIII в., безусловно, занимают реформы Екатерины II.Многие историки называют российский XVIII век веком женщин. Бесспорно, самая из них яркая и талантливая на троне - Екатерина Великая. Её царствование, длившееся более 30 лет, оставило глубокий след в отечественной истории.

Реформаторские процессы второй половины XVIII столетия, связанные с правлением Екатерины Великой, представляют большой интерес, так как их изучение носит не только научно-познавательный, но и практический характер, позволяя произвести сравнение особенностей процессов преобраз ования государственно-управленческих институтов в различные периоды истории России.

Восшествие в 1796 г. на российский престол императора Павла I ознаменовало период чрезвычайных и жестких реформ, целесообразность и результативность которых для российского государства до сих пор вызывают неоднозначные, порой полярные оценки.

Современным российским государством в настоящее время решаются сложные проблемы в сфере реформирования системы управления и многие из этих проблем имеют глубокие исторические корни. Российская империя середины XVIII столетия и Российская Федерация начала XXI века в силу исторических условий вынуждены решать одни и те же проблемы - усиление центральной власти, унификация административной и судебной системы на огромной территории. Конечно, современное российское общество знач ительно отличается от общества второй половины XVIII века, и характер изменений в системе управления в Российской империи эпохи Екатерины II, Павла I и современной России различен, но именно сегодня, в эпоху значительных перемен необходимо учитывать национальный, как позитивный, так и негативный, исторический опыт преобразований в системе государственного и местного управления[1].

Все вышесказанное определяет актуальность темы данного исследования.

Хронологическими рамками исследования является время правл ения Екатерины II (1762-1796) и Павла I (1796-1801). В некоторых случаях для определения предпосылок и тенденций реформирований государственного аппарата пришлось выйти за указанные хронологические рамки.

Степень научной разработанности темы. Различным этапам исторического периода развития российской государственности, определяющим хронологические рамки исследования, посвящено значительное число работ выдающихся отечественных ученых-историков. Это обстоятельство предопределило необходимость обращения к широкому кругу научных источн иков, относящихся к различным периодам формирования отечественной исторической мысли.

[1] Мигунова Т.Л. Административно-судебная и правовая реформы Екатерины Великой (историко-правовой аспект). Дис…. доктора юридических наук. - Владимир: ФГОУВПО «Владимирский юридический институт», 2008. С. 9.

Анализ процессов формирования новой системы управления в России представленв специальных работах, посвященных становлению сословно-представительных учреждений в России, местного управления и самоуправления, формирования служилой бюрократии, реформирования системы публичного управления в эпоху Екатерины II и Павла I, в трудах крупнейших дореволюционных (В.О. Ключевский, Н.М Карамзин, А.Е. Пресняков и др.)[1] и советских (М.Н. Тихомиров, С.Б. Веселовский, Н.П. Ерошкин, А.М. Сахаров и др.)[2] историков.

С.М. Соловьев, рассматривая екатерининские реформы, подчеркивал, что они стали продолжением европеизации страны, начатой Петром I. Историк ввел в научный оборот много документальных материалов и впервые остановился на деятельности Уложенной комиссии[3]. Вторая половина XIX — начала XX века отмечена появлением ряда исследований, посвященных как реформаторской деятельности Екатерины, так и ее наиболее значительным законодательным актам. Специалист в области истории права И.И. Дитятин особое внимание уделил губернской реформе 1775 года и Жалованным грамотам городам 1785 года, ставя в заслугу Екатерине II присвоение русскому городу статуса юридического лица. Вместе с тем, ученый весьма скептически оценивал возможности органов городского управления[4].

Большой вклад в изучение законодательной деятельности Екатерины II внесла историческая школа второй половины XIX - начала XX века. А.В. Лохвицкий, например, считал, что вопросы администрирования или управления в государстве можно решить «только на широком поле местных учреждений», причем за счет привлечения служилого сословия. А.В. Лохвицки

[1]Ключевский В.О. Курс лекций по русской истории. В 9 т. М.: Мысль, 1989. Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России. М.: Наука, 1991. Он же. История Государства Российского. М.: Наука, 1991. - Т. I-II и др. Пресняков А. Е. Российские самодержцы / Составитель, автор предисловия и приложения д-р ист. наук А. Ф. Смирнов; Ред. А. Н. Казакевич. — М.: Книга, 1990.

[2] Тихомиров Н.М. Источниковедение истории СССР. Вып. 1. С древнейших времен до конца XVIII в. М., Наука, 1962. Веселовский С.Б. Труды по источниковедению и истории СССР периода феодализма. М.: Наука, 1978. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Книга, 2008. Сахаров А.М. Историография истории СССР. Досоветский период. М.: Мысль, 1978.

[3]Соловьев С.М. Сочинения. История России с древнейших времен: В 18 кн. - М.: Просвещение, 1990-1994.

[4]Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. СПб.: Тип. Бузанова, 1875. - Т. I.

йпоказал, как, оставаясь служилым (военным) сословием, дворянство становилось земским губернским «классом»[1].

Исследование И.О. Андреевского было посвящено специальному рассмотрению роли наместников, воевод и губернаторов в системе местного управления[2]. В.С. Иконников дал общую характеристику реформ в небольших по объему, но насыщенных фактами работах. Оценивая законотворческую деятельность Екатерины II, он отмечал, что законодательство в ее период правления было приведено в «лучший порядок»[3].

А.С. Лаппо-Данилевский[4], рассматривая результаты губернской реформы Екатерины II, утверждал, что местные учреждения губернского уровня послужили юридическими гарантами устойчивости общественных отношений в условиях укрепления сословных порядков Российской империи.

Следует отметить ряд работ, посвященных более узким вопросам периода екатерининских преобразований. В этом плане заслуживает особого внимания сочинение В.Н. Латкина. Рассматривая историю законодательных комиссий XVIII века, автор дал анализ деятельности Екатерины II по созданию нового Уложения. Характеризуя малые наказы и материалы Уложенной комиссии, он подчеркивал их значимость для дальнейшего российского законодательства[5].

Монография В.Г. Григорьева была посвящена реализации губернской реформы. Автор высоко оценивал проведение административно-территориального деления Российской империи, подчеркивал долговременное значение созданных Екатериной институтов управления на губернском уровне, однако проблемам реализации реформы местного самоуправления посвящена лишь небольшая глава[6].

---

[1]Лохвицкий А.В. Губерния ее земские государственные учреждения. - СПб.: Тип. Бузанова, 1864.
[2]Андреевский И.О.О наместниках, воеводах и губернаторах. - СПб.: Тип. Селиванова, 1864.
[3] Иконников В.С Время Екатерины II. - Киев, 1881.
[4] Лаппо-Данилевский А.С Очерк внутренней политики императрицы Екатерины II. — СПб., 1898.
[5]ЛаткинВ.Н. Законодательный комиссии в России в XVIII ст. Т. I. С.-Петербург: Из-дат. М.Ф. Пантелеева, 1887.
[6] Григорьев В. Г. Реформа местного управления при Екатерине II (Учреждение о губерниях). - СПб., 1910.

Важное значение в плане данного исследования имеет научное наследие А.Д. Градовского. Изучение истории местного управления в России он начал с изучения истории русской губернии. Обращаясь к системе местного самоуправления, А.Д. Градовский поднимает проблему централизации и децентрализации в системе управления государством, сравнивает системы местного управления в России и Западной Европе. В рамках расширения темы А.Д. Градовский исследует сложившуюся административную систему России в XVIII века[1].

После 1917 года реформам Екатерины II и Павла Iтакже уделялось немало внимания в работах историков. В исследовании Ю.В. Готье[2], а затем работах М.П. Павловой-Сильванской[3] доказывалось, что губернская реформа была вызвана реакцией на восстание Емельяна Пугачева и носила ярко выраженную продворянскую направленность. В советской историографии тема крепостного права была основной во многих работах. В них доказывалось, что вся политика Екатерины была направлена на сохранение и укрепление крепостничества.

Историки советского периода К.А. Пажитников, П.Г. Рыдзянский, Б.Н. Миронов ряд работ посвятили изучению проблем русского города, городской промышленности, городского самоуправления[4]. Работы А.Б. Каменского носят ярко выраженный историографический характер. Автор в целом высоко оценивает реформы Екатерины. Говоря о высокой степени централизации, он отмечает, что самостоятельность местных органов была крайне ограничена и жестко регламентирована[5].

---

[1]Градовский А. Д. История местного управления. - СПб., 1868; Он же. Высшая администрация России XV1I1 века и генерал-прокуроры. - СПб., 1859: Он же. Собр. соч.: В 9 т. - СПб., 1899-1904.

[2]Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. - М.; Л., 1941.

[3] Павлова-Сильванская М.П. «Учреждение о губерниях» 1775 года и ее классовая сущность. Автореф. дис. канд. ист. наук. - М., 1964; Она же. Социальная сущность областной реформы Екатерины II // Абсолютизм в России. - М., 1964. - С. 460-491.

[4] Миронов Б. Н. Русский город 1740 — 1760 гг. — Л., 1990; Он же. Социальная история России периода империи (XVIII - начало XX века): В 2 т. - СПб., 2000.

[5]Каменский А.Б. Екатерина II // Вопросы истории. - 1989. - № 3; Он же. «Под сению Екатерины». Вторая половина XVIII века. - СПб., 1992; Он же. Жизнь и судьба императрицы Екатерины Великой. - М., 1997; Он же. От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века. Опыт целостного подхода. — М.: РГГУ, 1999.

Исследования Н.В. Середы также посвящены городской тематике. В последнем монографическом исследовании автор представляет комплексное изучение источников городских учреждений, позволяющих исследовать механизм и основные этапы проведения городской реформы во второй полов ине XVIII векана материалах городов Тверской губернии[1].

Наиболее основательно идеология и практика реформаторской деятельности Екатерины II показана в исследованиях О.А. Омельченко, в которых рассматривались различные аспекты, связанные с идеологией и практ икой екатерининских преобразований - политико-правовыми взглядами императрицы и источниками ее «Наказа», данного Комиссии для составления нового Уложения. В работах уделяется большое значение нереализованным проектам императрицы, организации верховной власти и государственного управления, источникам права и механизмам правового регулирования, дается серьезный анализ историографии, а также освещаются другие вопросы эпохи[2].

Интерес представляет работа Т.Е. Новицкой, которая на фоне социал ьно-экономического развитияРоссии анализирует правовое регулирование имущественных отношений во второй половине XVIII века. Автор показывает место государства в регулировании имущественных отношений, место в них сословий, описывает субъектов гражданско-правовых отношений и развитие их институтов.

Самостоятельное историографическое значение имеют вводные статьи и комментарии О.И. Чистякова, Т.Е. Новицкой, М.И. Сизикова и других[3].

В советский период к вопросам изучения и исследования Павловской эпохи обращались С.С. Дмитриев, В.В. Мавродин, С.Б. Окунь и др[4]. Среди

---

[1] Середа Н.В. Реформа управления Екатерины Второй. - М., 2004.

[2] Омельченко О. А. Становление абсолютной монархии в России. — М., 1986; Он же. Кодификация права в России в период абсолютной монархии второй половины XVIII века. - М., 1989; Он же. «Законная монархия» Екатерины Второй. - М., 1993; Он же. Императорское собрание 1763 года. (Комис. о вольности дворян.). Ист. очерк. - М, 2001; Он же. Власть и закон в России XVIII века. Исследования и очерки. — М., 2004;

[3]Новицкая Т.Е. Правовое регулирование имущественных отношений в России во второй половине XVIII века. - М., 2005.

[4] Дмитриев С.С. Из дневников (публикация) // Отечественная история. 1999. № 3-6. 2000. № 1-3. 2001. № 1. Мавродин В.В. Классовая борьба и общественно-политическая мысль в России в XVIII в. (Курс лекций). —

авторов советского периода следует отметить работы писателя и историка Н.Л. Эйдельмана, «реабилитировавшего павловскую тему в общественно-исторической мысли». Его взгляды были попыткой компромисса между концепциями дореволюционной и советской школы[1].

В современный, постсоветский период историографии интерес к данной теме получил новый импульс. Исследования этого периода характеризуются глубоким подходом к анализу личности Павла I и его преобразовательной деятельности и новыми концепциями (А.Б. Каменский, А.В.Скоробогатов, А.Г. Тартаковский)[2].

Критическое и противоречивое отношение большинства дореволюционных и советских ученых как к личности Павла I, так и к его правлению, в определенной мере передалось и современным исследователям. Государственная деятельность императора в области государственного и местного управления Павла I представлена ими, как правило, сугубо хаотичной, непродуманной, лишенной какого-либо плана или замысла, определяемой лишь свойствами его характера.

Вместе с тем необходимо констатировать, что, несмотря на наличие достаточно широкого круга исследований по эпохе Екатерины II и Павла I, в отечественной исторической науке XIX-начала XXI века отсутствует исследование, содержащее системный анализ законотворчества в области государственного управления и суда, который представило бы их комплексное освещение во взаимосвязи идеологического обоснования, подготовки и реализации узаконений, а также соотношения намерений и результатов реформаторской деятельности правителей второй половины XVIII в. Это определяет **научную новизну** данного исследования. В данной работе на

Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1964. Окунь С.Б. Очерки истории СССР : Конец XVIII — первая четверть XIX в. Л. : Учпедгиз, 1956.

[1]Эйдельман Н.Я. Грань веков. М.: Мысль, 1982; Павленко Н.И. Екатерина Великая. М.: Молодая гвардия, 2006.

[2]Каменский А.Б. Русская империя в XVIII в.: традиции и модернизация. -М., 1999. Он же. Д. Локк, Ж.-Ж., Руссо, И.Г. Песталоцци. Педагогическое наследие. / Сост. В.М. Кларини и А.Н. Джуринский. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1989. Скоробогатов А.В. Павел Первый в российской исторической литературе. Казань, 1998. Он же. Цесаревич Павел Петрович: Политический дискурс и социальная практика. М., 2005. Тартаковский А. Г. Русская мемуаристика XVIII — первой половины XIX вв: от рукописи к книге. — М.: Наука, 1991.

основании имеющихся историографических работ предпринята попытка комплексного исследования предпосылок, сущности и последствий реформ государственного управления во второй половине XVIIIв.

Источниковая база. Важнейшим источником являются «Записки» императрицы Екатерины II. Специфика данного источника состоит в том, что требуется весьма критический подход к его содержанию. «Записки» писались императрицей уже в зрелые годы (пережили ряд редакций) с вполне определенной целью - оправдать перед потомством все обстоятельства своего восхождения на престол, а потому ее характеристики не всегда объективны, а в ряде случаев, как, например, с императором Петром III, и откровенно односторонни и тенденциозны. Но даже с учетом указанного недостатка ценность источника трудно преувеличить: «Записки» помогают составить представление о личности Екатерины II, гамме ее настроений, переживаний, круге общения, занятиях, взаимоотношениях с окружающими.

Базовыми источниками работы являются «Наказ» Екатерины II Уложенной комиссии[1] и тома 16-24 Полного Собрания Законов Российской империи[2], так как именно сравнительный анализ выявленных смысловых групп статей и основных направлений внутренней политики позволяет судить о соотношении планов и реальных дел императрицы и, соответственно, о государственной деятельности Екатерины.

Объектом исследования выступают реформы центральных органов государственного управления и местного управления в период правления Екатерины II и Павла I.

Предметом исследования является деятельность российских правителей второй половины XVIII века в области государственного и местного управления Российской империей.

[1] Наказ Екатерины II // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.).— М. Рипол Классик. 2013.

[2]Полное собрание законов Российской империи. [Электронный ресурс] - Режим доступа: https://ru.wikisource.org.

Целью данной работы является изучение преобразований в системе управления России во второй половине XVIII века.

В ходе исследования были поставлены следующие **задачи:**

1. Дать общую характеристику системы высших центральных и местных органов управления в России во второй половине XVIII века.

2. Раскрыть причины реформ публичного управления в контексте формирования имперской государственности.

3. Изучить реформы системы государственного управления, проведенные Екатериной II.

4. Охарактеризовать особенности губернской административно-территориальной реформы Екатерины II.

5. Изучить и проанализировать обусловленность контрреформ ПавлаI в сфере государственного и местного управления.

Практическая значимость исследования.Результаты исследования могут использоваться в учебном процессе в школе, а также для исследования практики государственного реформирования.

Структура работы. Исходя из цели и задач, работа состоит из введ ения, в котором обосновывается актуальность выбранной темы, основной части, состоящей из трех глав. В первой главе изучаются реформы государс твенного управления второй половины XVIII века, проведенные Екатериной II. Во второй главе изучаются контрреформы Павла I в сфере государственного и местного управления. В третьей главе представлена методическая разработка применения материалов исследования в учебном процессе. В заключении содержатся выводы по проведенному исследованию, а также список использованных источников и литературы.

Глава 1. Становление и развитие системы государственного управления в период правления Екатерины II

1.1. Причины и идеологическая основа реформ Екатерины II в контексте формирования имперской государственности в исторических условиях абсолютной монархии второй половины XVIII века

Череда дворцовых переворотов 1725-1762 гг. ослабила российскую государственность, все уровни управления. Во второй половине XVIII века система управления строилась по-прежнему на фундаменте основных китов-устоев: самодержавии, крепостничестве, вотчинно-поместной собственности, сословности, что и определило его социальную антинародную направленность, централизацию и бюрократизацию всех этажей управленческой системы. Сказалась на изменении функций, административной структуры системы управления завоевательная внешняя политика, что ужесточило налоговый пресс, эксплуатацию крестьянства и других податных слоев населения.

На качестве государственного управления отразились обострение социальной напряженности, резкое разъединение сословий, рост противоречий между дворянством и крестьянством, волнения и вооруженные выступления крестьян. Сказался на управлении и фаворитизм - своеобразный институт власти, являющийся мировым и российским явлением[1].

Дворцовый переворот, произошедший 28 июня 1762 г., во время которого Екатерина свергла с престола своего мужа Петра III и стала императрицей Екатериной II, послужил началом нового этапа развития Российской империи. Эта императрица, правившая с 1762 по 1796 г. г. заслуженно вошла в отечественную историю как Екатерина Великая. До нее называли Великим

[1] Черепнин Л.В. К вопросу о складывании абсолютной монархии в России (XVI—XVIII вв.). М.: Наука, 1968. С. 286-294.

только Петра I и Ивана III. После нее никто другой на Российском троне не удостоился подобной чести[1].

Екатерина II глубоко и живо интересовалась государственными делами, и более того, считала их своим главным призванием. Свою задачу она видела в том, чтобы продолжить грандиозные преобразования, начатые Петром Великим, и, стремясь и в большом и в малом походить на него, не жалела усилий, чтобы вывести Россию в число не только самых могучих, но и передовых стран мира.

Многое предприняла Екатерина II для того, чтобы улучшить внутреннее устройство империи. Причем ее преобразования проходили не так бурно, жестоко и болезненно, как при Петре I. Это была серьезная и глубокая работа, при которой обычаи, привычки, вековой уклад жизни русского народа не разрушались, а принимались в расчет, использовались и приспособлялись к российской действительности. Ученые считают, что личный вклад Екатерины II в государственные преобразования в стране сопоставим только с государственной ролью Петра I.

Реформы Екатерины II в политико-правовой сфере были обусловлены комплексом факторов. Идеологической базой реформ Екатерины II как в территориально-управленческой, так и судебной сферах являлись идеи западноевропейского Просвещения: французского - Ш. Монтескье, Д. Дидро, немецкого, в первую очередь, - С. Пуфендорфа, английского - Д. Локка, У. Блэкстона и др. В проведении реформ императрица опиралась на взгляды представителей прогрессивных реформаторских кругов российского общества, прежде всего, П.И. Шувалова, который внес проекты таможенной, рекрутской и других реформ, оказавших влияние на мировоззрение Екатерины Великой и на содержание будущих преобразований[2].

[1] Анисимов Е. Эйдельман Н. В борьбе за власть. Страницы политической истории России XVIII века. - М.: Мысль, 1988. С.81-83.
[2] Данилова Л.В. Становление системы государственного феодализма в России: причины, следствия // Система государственного феодализма в России: Сборник статей. М.: МГУ, 1993. С. 59-66.

Внутреннюю политику Екатерины II принято называть «Просвещенный абсолютизм» - одна из форм государственной политики некоторых стран Европы, возникшая на определенной стадии их развития в результате изменений, происходивших как в экономической и социальной сферах (например, укрепляются позиции новых общественных сил - буржуазии, интеллигенции), так и в духовной жизни общества. Просвещенный абсолютизм склад ывался под влиянием идей Просвещения, осуждавших сословное неравенство, произвол власти, засилье церкви в идейной сфере и обосновывающих «естественные права» человека - свободу, равенство, право на частную собственность, а также принцип разделения властей, верховенство закона и др.

Прежде чем говорить о социальной сущности реформ, а уж тем более об итогах этих реформ, стоит понять, чем была вызвана необходимость в тех или иных реформах. Итак, политика «просвещенного абсолютизма» в России была вызвана к жизни следующими обстоятельствами.

Во-первых, следует отметить стремление верховной власти продолжать модернизацию страны, которая была невозможна без развития промышленности и торговли, а также осознание руководством страны необходимости привести существующие систему управления и уровень культурного развития в соответствие с «духом времени», социально-экономическими процессами и тем самым укрепить абсолютистское государство.

Во-вторых, реформы были вызваны к жизни остротой социальных противоречий, необходимостью принятия таких мер, которые бы смягчали недовольство низов. Притязания России на ведущую роль в системе международных отношений не могли быть реализованы без создания эффективной и современной вертикали власти. Представления Екатерины II о том, что слово и убеждение являются более эффективными средствами модернизации стра-

ны, чем грубое насилие, также стали основой для направленности реформато рского процесса в России[1].

Существенным недостатком развития русского общества императрица считала несовершенство законодательства и ставила первостепенные задачи по его пересмотру и систематизации. С этой целью Екатерина написала «Наказ», данный Комиссии о сочинении проекта нового Уложения, положив в его основу идеи теории естественного права. «Наказ» был насыщен новыми политическими, достаточно революционными для того времени идеями. В XI главе «О крепостном состоянии» Екатерина предлагала даже способы освобождения крепостных крестьян. Императрица опиралась на идеи представителей радикального крыла российского общества - А.Я. Поленова, В.Т. Золотницкого, С.Е. Десницкого и других[2]. Она вводит крестьянское самоупра вление для бывших монастырских крестьян, создает судебные органы для крестьянства, устанавливает сельский порядок в казенных селениях Екатерин ославского, Вологодского, Ярославского наместничеств. Кроме этого, Екатерина подготовила проект «Об устройстве свободных сельских обывателей », который по ряду причин как объективного, так и субъективного характера остался нереализованным[3].

Материалы Уложенной комиссии содержат яркую картину особенностей правосознания различных сословий и социальных групп, их отношение к проблемам, вставшим перед государством и социумом. «Малые» наказы делегатов Уложенной комиссии доказывают, что народонаселение Российской империи не смогло оценить и понять радикальных, просвещенческих идей, которые императрица провозгласила в «Наказе». Неудавшаяся в целом комплексная кодификация права в период правления Екатерины II все же имела положительное значение и привела к реализации отдельных

[1] Омельченко О. А. Становление абсолютной монархии в России. — М.: Просвещение, 1986. С. 201-224.

[2] Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII в. В 2 т./Под.ред. И.Я. Щипанова. М.: Госполитиздат, 1952. — Т. 1. С. 344-352.

[3] История крестьянства России с древнейших времен до 1917 г. Крестьянство периода позднего феодализма (середина XVIII в. - 1861 г.) - Т. 3. - М.: Знание, 1993. С. 90-112.

реформ административной, судебной и финансовой сфер деятельности государства.

Но преобразования в стране не могли проходить легко и гладко, ведь всегда есть препятствующие факторы. На пути модернизации страны стояли некоторые препятствия. Незрелость социальных и духовных предпосылок (практическое отсутствие национальной буржуазии, непросвещенность основной массы дворянства, патриархальность городского населения и крестьянства), а главное - сам характер самодержавия, полновластие монарха , неспособного добровольно ограничить свою власть, приводили к тому, что политика «просвещенного абсолютизма» носила крайне противоречивый характер: «просвещение» и либеральные меры сочетались с реакционными мероприятиями правительства и использованием насильственных методов[1].

В отечественной историографии существует направление, сводящее политику «просвещенного абсолютизма» к лицемерию императрицы и ее окружения, призванному обмануть просвещенное общественное мнение Европы и скрыть продворянский, крепостнический характер политики Екатерины II. Более того, считается, что после подавления восстания Пугачева эта политика, сбросив налет просвещенности, стала откровенно реакционной.

Решающую роль играла личность «великой императрицы», оказывавшая огромное влияние на проведение политики «просвещенного абсолютизма» в его конкретных проявлениях. Многие мероприятия, да и сам дух правления Екатерины II носили характер, в котором отражались личные качества императрицы, а также стремление своей реформаторской активностью продолжить дело Петра I, укрепить могущество России[2].

Будучи крайне властолюбивой, Екатерина хорошо подготовилась к управлению страной и после переворота 1762 г. приступила к тем преобразованиям, которые, с одной стороны, отвечали ее представлениям об интересах России, а с, другой, укрепляли ее личную власть. Екатерина II проводила

[1] Омельченко О. А. Указ. соч. — М.: Просвещение, 1986. С. 144-146.
[2] Волкова И.В. Екатерина II. Северная Семирамида // На Российском престоле. XVIII век. М.: Наука, 1993. С. 50-54.

подчеркнуто патриотическую по своему содержанию как внутреннюю, так и внешнюю политику[1].

Задачи политики «просвещенного абсолютизма» в России в результате взаимодействия всех факторов объективно сводились к следующему:

1. Укрепление самодержавия за счет модернизации и совершенствования системы управления, устранения наиболее архаичных ее элементов.

2. Расширение прав и свобод русского дворянства в целях его превращения в подлинно привилегированное и просвещенное сословие, способное не за страх, а за совесть служить интересам государства и всего общества.

3. Проведение мер, направленных, с одной стороны, на усиление власти помещиков над своими крестьянами, а с другой, призванных смягчить социальную напряженность.

4. Создание условий для экономического развития страны, принятие законов, способствующих предпринимательству (политика «экономического либерализма»).

5. Распространение знаний, развитие европейских форм культуры и образования в стране как обязательное условие модернизации и просвещения.

6. Повышение авторитета России заграницей, укрепление ее международного положения[2].

Сущность политики «просвещенного абсолютизма», таким образом, выражалась в ее направленности на консервацию и «обновление» абсолютистского государства и феодального строя, притом, что для этого использов ались идеи Просвещения, направленного на создание нового, фактически буржуазного общества.

Таким образом, административные реформы Екатерины II были исторически обусловлены необходимостью укрепления государственной власти в стране, усиления власти на местах, разграничения полномочий между цен-

[1] Анисимов Е. Эйдельман Н. Указ. соч. - М.: Мысль, 1988. С.85-91.

[2] Павлов-Сильванский Н.П. Феодализм в России. — М.: Наука, 1988. С. 311-347.

тральными и местными органами управления, а также реформирования судебной системы. Реформы проводились в два этапа: в 1760-е и 1770-90-е годы, разграничительным знаком между которыми стала реакция Екатерины II на социальные потрясения империи начала 1870-х гг., в первую очередь с малой эффективностью властей на местах в борьбе с восстанием под предв одительством Е. Пугачёва.

1.2. Реорганизация высшего и центрального управления

Реформы Екатерины II коснулись всей системы государственного управления и начались они с верхних ее этажей, роль которых после Петра I то ослабевала, то возвышалась из-за неоднократного изменения их статуса и функций.

Реформы исходили из следующих целей:

1. сохранить самодержавие, крепостничество, вотчинно-поместную собственность, сословность;

2. возвысить дворянство, сделать управление достаточно сильным для реализации его интересов во внутренней и внешней политике;

3. усилить свою личную власть, полученную нелегитимно, незаконно, в результате убийства императора; подчинить себе всю систему государственного управления[1].

Екатерина, совершившая переворот 28 июня 1762 г. с помощью дворянских гвардейцев, стремилась опираться в управлении государством на армию. Сразу же после переворота она подчинила себе через лично преда нных командиров армейскую пехоту Петербургского и Выборгского гарниз онов и кавалерию.

Указом от 15 декабря 1763 г. была проведена реформа Сената.

[1] Грацианский П.С. Политическая идеология русского самодержавия во второй половине XVIII в. // Политико-правовые идеи и институты в их историческом развитии. М.: ИГП АН СССР, 1986. - С. 28-36.

Особую роль играла сенатская Тайная экспедиция **(**канцелярия), имевшая статус самостоятельного государственного учреждения. Временным высшим государственным органом стала Уложенная комиссия, созданная для составления нового «Уложения» (1767 - 1768 гг.). Комиссия была создана как сословно-представительное учреждение. Депутаты доставляли в Комиссию 1465 «наказов». Комиссия была распущена в связи с начавшейся русско-турецкой войной, но ее материалы облегчили разработку дальнейших реформ.

Укреплению екатерининского абсолютизма в управлении был подчинена и деятельность учрежденного в 1768 г. в связи с начавшейся русско-турецкой войной Совета при высочайшем дворе. Возросла в сфере управления роль новой личной канцелярии, созданной в 1763 г. для отправления «собственных ее императорского величества дел». Через статс-секретарей, число которых росло, Екатерина вела основную часть дел по управлению государством. Эта структура выделилась из императорского кабинета, воплотила и определила тенденцию дальнейшей абсолютизации государственного управления, которая в конце XVIII в. обрела деспотическую форму через оформившуюся собственную его императорского величества канцелярию, ставшую высшим органом государственного управления. Одновременно утратил функции государственного органа Кабинет императрицы[1].

Сложился статус и Главной дворцовой канцелярии**,** через которую осуществлялось управление дворцовыми крестьянами, землями, хозяйством, придворными штатами. Ей были подчинены придворная, гофинтендантская, конюшенная и другие подобные конторы[2].

Линия Екатерины II на усиление своей личной роли не только в высшем, но и центральном управлении воплотилась в изменении коллежской

[1] Медушевский А.Н. Административные реформы в России XVIII—XIX вв. в сравнительно-исторической перспективе // Научно-аналитический обзор. - М.: Наука, 1990. С. 125-131.
[2] Градовский А. Д. История местного управления. - СПб., 1868. С. 34-39. Он же. Высшая администрация России XV1I1 века и генерал-прокуроры. - СПб., 1859. С. 68-71.

системы, где была принижена роль коллегиального начала, внедрялись принципы единоначалия. Екатерина II ослабляла центральное управление, передавала дела большинства коллегий местным губернским учреждениям. Многие коллегии были упразднены. Роль центрального управления была сведена к общему исполнительному руководству и наблюдению[1].

Аристократический консерватизм изменил идейную основу имперского управления. Если московские цари считали власть и управление служением Богу и державе, что отразилось и в царской символике, то идеологией императорской власти, особенно во второй половине XVIII в., стало обеспечение самовластия абсолютного монарха, интересов дворянства, объявленного благородным сословием, ставшего руководящим в государственном упра влении.

Идеи западноевропейских и российских просветителей сказались на трансформации общественного мнения в сторону критического отношения к чисто феодальным основам государственного управления, что породило позднее перспективу его либерализации. Императрица же игнорировала поставленные публично вопросы об ограничении абсолютистско-монархического управления конституционным представительством сословий, о реформировании и ликвидации лежащего в основе управления крепостничества. В «Наказе» Уложенной комиссии 1767 г. под флером пустой фразеологии, заимствованный у западноевропейских просветителей, Екатерина II обосновала необходимость для русских подданных крепкой императорской власти, а неограниченное самодержавие провозгласила источником государственного управления. После высказанных дворянскими и купеческими депутатами робких критических замечаний по сути «неурядицы» системы управления и требований для своих сословий «господства в управлении» работа комиссии была практически прекращена в 1768 г.

При Петре III высшим органом, направляющим политику государства, был Императорский совет, состоящий из восьми членов.

[1] Игнатов В.Г. История государственного управления России. - М.: Юнити - Дана, 2002. С. 254.

Во время вступления на престол Екатерины II воспитатель наследника престола Павла граф Н.И. Панин предложил ограничить императорскую власть Императорским советом. По мнению Панина, этот Совет должен был быть местом «законодания» и без него императрица не могла принять ни одного закона. Екатерина II отвергла этот проект[1].

Все высшие советы и кабинеты, несмотря на различие их юридических прав и места в государстве, осуществляли направление внутренней и внешней политики России, руководили государственным аппаратом.

Стремясь ограничить самостоятельность Сената, Екатерина II существенно расширила функции генерал-прокурора Сената. Он осуществлял контроль и надзор за всеми действиями сенаторов и являлся личным доверенным Екатерины II, наделенным правом ежедневных докладов императрице обо всех решениях, принимаемых Сенатом. Генерал-прокурор не только лично руководил деятельностью первого департамента, являлся блюстителем законов и отвечал за состояние прокурорской системы, но и в отличие от прежнего порядка обладал единоличным правом вносить предложения о рассмотрении дел на заседание Сената (раньше это могли делать все сенаторы). Пользуясь особым доверием императрицы, он по существу, монопольно ведал всеми важнейшими отраслями государственного управления, являлся высшим чиновником государства, главой государственного аппарата.

Через месяц после учреждения Верховного тайного совета была прин ята новая «должность» Сената, подчинившая это высшее учреждение государства Верховному тайному совету. У Сената было отнято наименование Правительствующий и дано новое - Высокий.

П. Ягужинский был отставлен с должности генерал-прокурора, которая оставалась незамещенной. Должность генерал-рекетмейстера была упраздн ена, а его функции переданы обер-прокурору Сената, который действовал под руководством Верховного тайного совета. Была сокращена система фиск алов.

[1] Анисимов Е. Эйдельман Н. Указ. соч. - М.: Мысль, 1988. С.101-103.

Не отступая от своего правила по возможности управлять делами государства через способных и преданных делу людей, Екатерина II, неплохо разбиравшаяся в людях и умевшая подбирать нужные кадры, назначила в 1764 г. на пост генерал-прокурора умного и всесторонне образованного человека - князя А.А. Вяземского, прослужившего на этом посту безмалого тридцать лет. Через него императрица общалась с Сенатом, развязав себе руки для осуществления планов по преобразованию государственного аппарата. Особое место в реформаторских планах Екатерины II первых лет ее царствования принадлежало созданию и деятельности Уложенной комиссии по составлению нового «Уложения»[1].

По своему значению это была уникальная для того времени попытка организованного правительством волеизъявления народа по основным вопросам жизни империи[2].

Екатерина II пыталась осуществить проведение реформ по «передовым», естественно-правовым образцам «просвещенной» Европы. Однако правосознание российского общества, в том числе и юридическое (правовое), проявившееся в наказах, не имело ничего общего с прогрессивными, чисто гражданско-буржуазными идеалами западноевропейского Просвещения[3]. Общественные институты России и их оценки со стороны различных групп населения еще не выходили за традиционные, веками сложившиеся границы феодальных способов и форм существования.

Екатерина, написав «Наказ», попыталась вырваться из очерченного ее приближенными круга. Собрав Уложенную комиссию, она стремилась найти поддержку у всего политически активного населения империи. Существовала великая цель, слегка замаскированная шаткостью вербальных формул огра-

---

[1] Белявский М.Т. Накануне «Наказа» Екатерины II. К вопросу о социальной направленности политики «просвещенного абсолютизма» // Правительственная политика и классовая борьба в России в период абсолютизма. - Куйбышев, 1985.- С. 31-47.

[2] Рубинштейн Н.Л. Уложенная комиссия 1754—1766 гг. и ее проект нового уложения «О состоянии подданных вообще» (к истории социальной политики 50 — начала 60 годов XVIII в.) // Исторические записки. Т. 38. М.: АН СССР, 1951. - С. 208—251.

[3] Политическая теория в Наказе Комиссии о составлении нового уложения // Вестник МГУ. Сер. VIII: История. - 1977. - № 1. - С. 77-92.

ничить политическую диктатура дворянства и вывести общество на столб овую дорогу европейского буржуазного развития. «Наказ» представлял собой обширное произведение философско-юридического содержания, в котором были рассмотрены наиболее значимые политико-правовые проблемы государственной организации и общественного устройства, важнейшие задачи правовой и внутренней политики. Но отсталая масса народных представителей, собравшихся в Москве в 1767 г., не в состоянии была сориентироваться в хитросплетениях политики Екатерины II. Императрица определила жизнь России на три-четыре поколения[1].

Усложнение задач государства, вызванное ростом производительных сил, обострением классовых противоречий и изменением роли и значения России в Европе, - все это отражалось на компетенции и организационном устройстве центральных государственных учреждений.

Оформившаяся к концу первой четверти XVIII в. коллегиальная сист ема управления к 60-м годам переживала известный кризис.

Преимущество коллегий, их организация, делопроизводство и осущ ествление внутреннего надзора потеряла свое значение. Коллегии обросли множеством структурных частей (экспедиций, департаментов, контор, канцелярий) и превратились в учреждения, замедлявшие и без того медленную деятельность механизма государства. Общее число коллегий в 1725 - 1775 гг., то сокращалось, то возрастало, что являлось результатом неустойчивости внутренней политики.

Сокращение личного состава государственного аппарата после смерти Петра I отразилось и на коллегиях. Под предлогом экономии средств правительство объединило и упразднило некоторые из них.

Тяжелый налоговый гнет в стране вызвал накопление недоимок. В 1754 г. желая поддержать материальное благосостояние дворян-помещиков и верхов купечества, правительство при Сенате учредило Дворянский (с 1786 г.

[1] Куприц Н.Я. Государственно-правовые идеи «просвещенного абсолютизма» в «Наказе» Екатерины II // Вестник МГУ. Сер. X: Право. — 1962. — №4. С. 70-76.

Государственный заемный банк) и Купеческий (Коммерческий) банки. В связи с выпуском ассигнаций в 1769 г. при Сенате был учрежден Государственный ассигнационный банк[1].

Таким образом, усложнение задач государственного управления и необходимость усиления государственной власти потребовали серьезных реформ высшего и центрального управления. Одной из самых базовых стала реформа Сената, предполагавшая значительное сужение его полномочий, в первую очередь в сфере законотворчества. Это объективно отражало процесс завершения формирования абсолютной монархии в России во второй половине XVIII века.

В области центрального управления возросла роль Совета при высочайшем дворе и личной канцелярии императрицы. Безусловно, центральным субъектом государственной власти была сама Екатерина Великая. Она стремилась в духе Просвещения привлечь к разработке нового Уложения общественность. Однако недееспособность Уложенной комиссии показала неготовность российского общества к открытому обсуждению насущных проблем.

1.3.Реформирование местного управления

В 1775 г. Екатерина II приступила к широкомасштабной перестройке губернского управления.

Однако само по себе уменьшение размеров губерний не могло решить проблему улучшения местного управления. Для этого необходимо было усилить состав местной администрации, создать новые учреждения на местах, расширить участие земского элемента в местном управлении. Выход был найден прежде всего в децентрализации управления. Многие коллегии были расформированы и закрыты, их функции переданы губерниям.

[1] Ключевский В.О. Указ. соч. М.: Мысль, 1989. С. 182-191.

В ходе губернской реформы 1775 г. была создана разветвленная сист ема суда, носившего, так же как и вся система дворянского самоуправления, ярко выраженный сословный характер. Для каждого сословия создавался свой суд:

1. уездный суд в уезде и верхний земский суд в губернии - для дворян;

2. городовые магистраты и контролирующий их деятельность губернский магистрат - для горожан (городская полиция находилась в ведении коронного чиновника - городничего);

3. нижняя расправа в уезде, подчиненная губернской верхней расправе - для государственных крестьян.

По своему составу все эти учреждения были коллегиальными и избирались соответствующими сословиями, только председатель нижней распр авы (расправный судья) назначался губернским правлением. Апелляционной инстанцией по отношению к ним выступала упоминаемая выше палата гражданского суда, а высшей апелляционной инстанцией для самой палаты являлся Правительствующий сенат.

Кроме перечисленных судебных учреждений при каждом уездном суде создавалась дворянская опека под председательством уездного предводителя дворянства для попечения о вдовах и детях дворян, а также сиротский суд во главе с городским головой для призрения вдов и сирот горожан.

Особыми, не имевшими аналогов учреждениями были совестные суды, которые учреждались в каждой губернии и занимались наиболее сложными делами (примирением тяжб, преступлениями безумных или малолетних, содеянными по глупости и невежеству, и др.). Они состояли из совестного судьи и шести заседателей, избираемых сословиями (по два заседателя от сословия) и утверждаемых губернатором.

Совестный суд не вмешивался в судебные дела, а действовал только по предложению губернского правления или в связи с обращением частных лиц. Его главной задачей было судить справедливо (по совести), уважая личность. Совестный суд обязан был также следить за тем, чтобы привлеченные к от-

ветственности лица не содержались под стражей более трех дней без пред ъявления им обвинения.

К новым учреждениям в системе местного управления относились приказы общественного призрения, создаваемые в каждой губернии под председательством губернатора. В состав таких приказов входили по два заседателя верхнего земского суда, два заседателя губернского магистрата и два заседателя верхней расправы. К основным функциям приказов относились: организация и содержание народных школ, сиротских домов, больниц и госпиталей; учреждение богаделен для престарелых, бедных и убогих; устройство домов для безработных, смирительных домов для непослушных детей, пьяниц, лиц недостойного поведения[1].

Линия Екатерины II на укрепление абсолютизма в государственном управлении, его централизацию и полицеизацию, подчинение лично императрице была воплощена последовательно в губернской реформе, которая осуществлялась в два этапа.

Преобразовав местное управление, Екатерина намеревалась обеспечить лучше и более точно исполнение монарших законов, внутреннюю безопа сность и порядок в империи. Этому было подчинено и новое административное устройство:

а) разукрупнение и увеличение губерний более чем вдвое - с 23 до 51;

б) ликвидация 66 провинций как ненужного промежуточного звена между губернией и уездом;

в) многократное увеличение числа уездов;

г) введение 19 наместничеств в составе двух-трех и более губерний каждое. Новое административно-территориальное деление призвано повысить эффективность налоговой, полицейской, судебной, всей карательной политики[2].

[1] Павлова-Сильванская М.П. «Учреждение о губерниях» 1775 года и ее классовая сущность. Автореф. дис. канд. ист. наук. - М., 1964. С. 43-55.

[2]Гросул В.Я. Русское общество XVIII - XIX веков. - М.: Наука, 2003. С. 435.

Вместо прежней губернской канцелярии учреждалось губернское правление, присутствие которого состояло из государева правителя и двух сове тников. Губернские учреждения строились по функциональному признаку и выполняли строго определенные административные, финансовые, судебные и другие функции: палаты Домостроительных дел и управления Казенных доходов императорского высочества, уголовных и гражданских судов.

Широкими функциями, высоким статусом была наделена казенная палата, глава которой - вице-губернатор назначался Сенатом по поручению монарха. Главная ее задача была - попечение об исправном поступлении доходов. Распоряжалась собранными казенными доходами Штатс-коллегия.

Уездную администрацию**,** подчиненную губернскому правлению**,** представлял нижний земский суд, ставший главным исполнительным органом, обладавший полнотой власти в уезде. Он обеспечивал соблюдение законов империи, исполнение распоряжений губернского правления, судебных решений, имел и другие функции по управлению уездом. Глава его, председатель земского суда в лице земского капитан-исправника, был наделен большими полномочиями, мог принимать любые меры для обеспечения законности, порядка.

Связующим звеном высшего и местного управления стал введенный Екатериной II институт императорского наместничествав столичных губерниях, в крупных округах-регионах, охвативших по нескольку губерний. В наместничества Екатерина II назначила 19 генерал-губернаторов из числа наиболее доверенных элитных аристократов, наделив чрезвычайными, неограниченными полномочиями, необычайными функциями, персональной ответственностью перед короной.

Генерал-губернатор имел свое наместническое правление в качестве исполнительного органа, нескольких советников, проводил через губернаторов монаршие повеления, действовал как глава царской администрации через губернский аппарат управления, суды, сословные органы, полицию, расп оложенные на территории наместничества войска, осуществлял общий

надзор за чиновниками, мог оказывать давление на суд, останавливать исполнение судебных приговоров без вмешательства в судопроизводство.

«Учреждение для управления губерний», принятое в 1775 г. узаконило крупную областную реформу, которая усилила на местах государственное начало в духе абсолютизма, создала обширную административную систему управления, разделила административные, финансово-хозяйственные, судебные, полицейские функции по отдельным губернским учреждениям, отразила тенденции сочетания в местном управлении государственного и обществе нного начал, его бюрократизации и централизации, наделения дворянства властными полномочиями в регионах. Губернская реформа воплотила самоде ржавный традиционализм имперского управления во второй половине XVIII в., курс на усиление местной царской администрации[1].

Таким образом, при реформировании местного государственного управления Екатерина пыталась произвести разделение властей, отделив судебные органы от администрации. Согласно императорскому «Учреждениям о губерниях», государство делилось на наместничества или губернии. Екатерина во главе губерний поставила губернатора или генерал-губернатора , их должностные обязанности не были разграничены. Губернатор состоял в подчинении у генерал-губернатора. Должность генерал-губернатора становилась промежуточной между губернскими и центральными учреждениями. Генерал-губернаторы (губернаторы) не являлись полновластными правителями, и при них вводилась должность губернского наместнического правления, главными функциями которого было обеспечение исполнения законов империи и контроль за судопроизводством. Финансово-хозяйственные полномочия губернских органов власти выполняла казенная палата. Екатерина четко определила финансовые полномочия должностных лиц на губернском уровне, составив жесткие должностные инструкции губернским и уездным казначеям по хранению государственной казны. Все финансовые траты (операции с деньгами) в губерниях должны были осу-

[1]Алхазашвили Д. Начало правления Екатерины II // Вопросы истории. 2005, № 7. С. 25

ществляться в строгом соответствии со штатами. Финансовое законодательство запрещало генерал - губернаторам распоряжаться государственной казной без разрешения государственного казначея, Сената и императрицы.

Вторым уровнем после губернии в управленческой системе империи являлся уезд. В каждом уезде, или округе, учреждался уездный, или окружной суд, в котором заседали уездный или окружной суд и два заседателя. В уездах губернским правлением назначался земский исправник. Власть исправника простиралась на весь уезд, за исключением уездного города, здесь ему соответствовал городничий или комендант, который обязан был взаимодействовать с органами городского самоуправления. Говоря о значении административной реформы, необходимо подчеркнуть, что территориально-административная система, созданная Екатериной II в 1775 г., практически не изменилась сегодня. Начало самоуправления императрица видела в сочетании территориального и сословного характера прав местных обществ, и это привело к тому, что ни губернии, ни уезды не могли получить статус общественных структур[1].

В результате реформы местного управления Екатерина ввела новое административно-территориальное деление, которое привело к кардинальным изменениям судебной системы, ставшей чрезвычайно сложной. По мысли императрицы, эта сложная судебная иерархия должна была ответить на многочисленные заявления о приближении судебных «мест» к конкретным группам населения для учета их партикулярно-сословных интересов. Судебными учреждениями губернии были две палаты уголовных и гражданских дел, деятельность которых носила всесословный характер. Далее, ниже этих судебных органов в губерниях действовали сословные суды, в которых рассматривались как уголовные, так и гражданские дела. Особое место в судебных учреждениях отводилось специальным судам: совестным и надворным сиротским. Спектр дел, который рассматривал совестный суд,

[1] Мигунова Т.Л. Административно-судебная и правовая реформы Екатерины Великой (историко-правовой аспект). Дис…. доктора юридических наук. - Владимир: ФГОУВПО «Владимирский юридический институт», 2008. С. 81-88.

широк и разнообразен: сюда входили дела гражданские и уголовные. Функции судебно-сословных органов по опеке состояли во всесторонней защите прав вдов и сирот, поддержание их имущественного статуса. В уездных городах действовали суды низшей инстанции[1].

В «Учреждениях о губерниях» было уделено большое внимание институту прокуратуры, прокурорская служба, которая состояла при губернском управлении, включала в себя прокурора и двух стряпчих. Функции прокурора были достаточно обширны. Главной функцией являлся надзор за соблюдением законов. Прокурор выполнял функцию юрисконсульта губернатора и губернских учреждений, координировал действия учреждений разносословных и функционально дифференцированных судов. Губернский прокурор контролировал, напоминал, побуждал к действию, - все это относилось к судам разных уровней, и все призвано служить государственным интересам[2]. Создание института прокуратуры на губернском уровне с достаточно широкими полномочиями позволило императрице использовать в интересах правительственного контроля и надзора за соблюдением законности во всех жизненно важных сферах государства, впервые поставив его на высокий государственный уровень.

В результате была создана иерархия государственных служб, которая явилась прологом более глубоких и широких политико-юридических прео бразований. Не все планы осуществила Екатерина II в силу отсутствия юридической грамотности населения. Однако два существенных звена законод ательной программы были реализованы в восьмидесятые годы - это «жалованные» грамоты феодалам и городам, «устав благочиния», а также ряд черновых набросков к «жалованной» грамоте крестьянству.

Екатерина, придавая новым учреждениям особую значимость, попыталась простроить структурные связи между элементами губернских админис-

[1] Гильченко Л.В. Из истории местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. -№ 2. - С. 142-152.
[2] Лохвицкий А.В. Губерния ее земские государственные учреждения. - СПб.: Тип. Бузанова, 1864.С. 18.

тративных и судебных структур. В целом, созданная судебная система была эффективной, и от снижения ее эффективности не могли уберечь подробная регламентация деятельности отдельных ее структурных единиц. Связано это с тем, что самодержица российская была вынуждена маневрировать между двумя альтернативными позициями. Первая - та, что находилась у нее в голове. Другая же жила вокруг нее в обычаях и привилегиях, окружавшего императрицу общества. Естественно-правовые взгляды, занимавшие пытливый разум императрицы, не состыковывались с реальностями российского бытия. Попыткой их примирить и стали тексты «Учреждения о губерниях» 1775 года. Получился «гибрид», - но генетическая его близость со старыми, традиционными российскими устоями очевидна. Вполне понятно, что это лежащее на поверхности обстоятельство уже было отмечено. Засилие дворянского элемента в губерниях и уездах лишь в малой степени компенсировалась «городовым» самоуправлением как социально-административной деятельностью приказа общественного презрения, так и социально-судебными действиями сиротских городских судов[1].

Гражданское общества создавать было не из чего: не было сформированного, укорененного «гражданского» мнения в российском обществе. Крепостничество казалось не только неизбежным, но и привлекательным для многих сословий, а не только для дворянства, что подчеркивали малые наказы, представленные в комиссию для составления нового проекта Уложения[2].

Реформы Екатерины II - «губернско-административные» и «губернско-судебная» (1775 и последующих годов) - были попыткой создать универсальную и крепкую иерархию власти в империи с самодержавным «майоратом» во главе[3]. Но Екатерина II стремилась использовать во имя своих целей и традиции народной самоорганизации (самоуправления). Можно сказать и более конкретно: императрица хотела соединить стальной цепью централь-

[1] Грибовский А.М. Записки о Екатерине Великой. М.: Прометей, 1989. С. 271-277.
[2] Нерсесянц В.С. Правовое государство: история и современность // Вопросы философии. 1989. № 2. С. 4-7.
[3] Социальная сущность областной реформы Екатерины II // Абсолютизм в России. М.: Политиздат, 1965. С. 80-92.

ные учреждения и первичные (общины - сельские и городские) структуры. Эта цепь, по мысли преобразовательницы, должна была состоять из нескольких звеньев (иерархически построенной структуры управленческих и судебных органов). Административно-судебная система, узаконенная Екатериной II, состояла из четырех звеньев:

1. центральный (имперский) государственный аппарат;

2. региональный государственный аппарат двух уровней: «генерал-губернаторский» и «губернаторский»;

3. локальный уровень государственного управления, состоявший из уездов с уездными центрами, округов и некоторыми городами без уезда и вне уездный;

4. муниципальный уровень, по современной терминологии, то есть самоорганизующиеся традиционные народные администрации и суды в виде общинный сходов, городовых (гильдейских) и цеховых собраний[1], прав ославного и иного религиозного общинного самоуправления; в одной параллели с ними следует поставить органы феодального (дворянского, помещичьего) управления крепостными (т.е. назначаемые владельцам земли старосты, «бурмистры», управляющие, надсмотрщики и т.п.). Схематично это дает шесть ступеней политическо-административной и судебной власти[2].

Реформы Екатерины II касались, конечно, главным образом, чиновничьей иерархии, но она не отвергала, а включала и стремилась сделать полезными и народные институты самоуправления. Об этом свидетельствует стремление ее, продолжая петровскую традицию, сохранить выборное начало государственного управления. Здесь речь идет, в первую очередь, о «городовой» реформе 1785 г.[3] Екатерине II приписывают, и не без оснований, первую в российской истории попытку децентрализации управления через

[1] Клокман Ю.Р. Социально-экономическая история русского города второй половины XVIII века. М.: Учпедгиз, 1964. С. 33-49.
[2] Середа Н.В. Реформа управления Екатерины Второй. - М.Мысль, 2004. С. 201-207.
[3] Лавринович М.Б. Жалованная грамота городам 1785 года и развитие русского города в конце XVIII века. М., РГГУ, 1997. С. 79-84.

увеличение числа губерний и укрепление уездного звена. Это и на сегодняшний день очень актуально.

Таким образом, Екатерина II осуществила крупномасштабную перестройку системы местного управления. В первую очередь это коснулось управления губерниями. Главной причиной, побудившей императрицу к реформаторской деятельности в этом направлении, малоэффективность местных властей в борьбе пугачевским бунтом. Увеличение количества губерний способствовало более эффективной работе властей в менее крупных территориальных образованиях. Основой местного управления стали государс твенные органы в губерниях и уездах.

В результате реформы местного управления произошли кардинальные изменения судебной системы в сторону ее усложнения. Особую значимость имела попытка Екатерины II выстроить структурные связи между элементами губернских административных и судебных структур.

Глава II. Перестройка системы государственного управления при Павле I

2.1.Контрреформы в сфере высшего и центрального управления

Екатерина II умерла 6 ноября 1796 г. Она была еще в агонии, но у её сына Павла не хватило терпения и выдержки дождаться ее конца — он приступил к стремительным действиям, так как слишком долго ждал этой поры. Начал Павел с того, что опечатал срочно все бумаги Екатерины II, завернув их в скатерть, бывшую тут же. Были опечатаны также и бумаги последнего екатерининского фаворита Платона Зубова.

Сделано это было, видимо, потому, что Павел боялся, что слухи о желании Екатерины II назначить наследником не его, а Александра Павловича, могут найти подтверждение в этих бумагах. По приказу Павла священнослужители произвели традиционный обряд над умершей императрицей. Присутствующие во дворце тут же были приведены к присяге новому императору Павлу I. Вскоре присягнули войска и население.

Первое же распоряжение Павла было на редкость странным. Он приказал хоронить Екатерину II вместе с Петром III. В Александро-Невской лавре вскрыли могилу Петра III. Павел совершил над останками отца нечто вроде обряда, надев на него корону. Затем состоялись торжественные похороны Екатерины II и Петра III в Петропавловском соборе. В этом было что-то мистическое. Одни толковали о том, что это, мол, обряд примирения отца с матерью, другие — что Павел I стремился реабилитировать отца. Подспудно за этим, возможно, крылось стремление Павла I покончить с произволом XVIII в. в вопросах престолонаследия. Недаром же 5 апреля 1797 г. был издан указ о престолонаследии и учреждение об императорской фамилии. С этого момента наследниками престола могли быть лишь представители мужской восходящей линии потомства и только при отсутствии таковых наследниками становились дядья и т. д.

В целом же в политике Павла I наряду с правомерными действиями было немало такого, что шло нарочито вразрез с законодательством Екатерины II. Вместе с тем в распоряжениях Павла I в известной мере отразилась и специфика его личности.

Новый император, которому было уже 42 года, обладал тяжелым и странным характером. В далеком детстве это был живой, веселый и очень впечатлительный мальчик, окруженный многочисленной придворной прислугой, но лишенный материнского внимания и ласки. Старая императрица Елизавета намеренно отдалила своего любимца от матери. Павел I так и вырос, в сущности, не зная матери. Воспитание и образование юноши (впрочем, не очень способного) велось довольно сумбурно. Вместе с тем наставник Павла Никита Иванович Панин сумел заронить в душу своего воспитанника сомнения в правильности политической линии его царственной матери. Это еще более отдалило сына и мать[1].

С годами запальчивость, прямодушие, резкость в характере Павла превращались в грубость, нетерпимость, подозрительность и мелочность. Павел мучительно стремился к деятельности, но Екатерина II тщательно отстраняла его от малейшей возможности приобщиться к государственным делам. Единственной утехой царевича была миниатюрная армия в три батальона и три эскадрона, которую ему разрешено было иметь в Гатчине. В 1769 и в 1787 гг., когда начинались войны с Турцией, Павел умолял отправить его в действующую армию. Но екатерининские фавориты, и в частности Г. А. Потемкин, пуще всего боялись вмешательства Павла в планы военных действий. В 1784 г. он с глубокой горечью писал русскому посланнику в Пруссии: «Мне вот уже 30 лет, а я ничем не занят». Вынужденная бездеятельность , пренебрежение фаворитов делали Павла злобным и подозрительным человеком. Дважды женатый, он и с первой, и со второй супругой Софией-

[1] Скоробогатов А.В. Цесаревич Павел Петрович: Политический дискурс и социальная практика. М., 2005. С. 60-69.

Доротеей был счастлив, но царственная мать и здесь мешала: она отнимала у него рождавшихся сыновей и сама занималась вопросами их воспитания.

Вразрез со взглядами Екатерины II складывалась и внешнеполитическая ориентация Павла I. Н. И. Панин — вдохновитель «Северного аккорда» — содействовал развитию симпатий наследника к Пруссии, что было закрепл ено личным знакомством с Фридрихом II и родственными связями жены Павла, вюртембергской принцессы. Неодобрительно относился Павел и к политике Екатерины в польском вопросе и т. д. Всей душой Павел ненавидел екатерининских фаворитов, в частности Г. Г. Орлова и Г. А. Потемкина. Могилу Г. А. Потемкина он приказал впоследствии сровнять с землей, а жившую в Москве Е. Р. Дашкову, активнейшую участницу переворота 1762 г., велел сослать в дальние деревни.

Все это в немалой мере послужило основанием для тех «контрреформ», которые Павел I успел наметить в свое столь короткое царствование. Контрреформы коснулись, в том числе, органов центрального управления.

Павел I пытался «исправить» все, что, по его мнению, было приведено в беспорядок матерью, действуя в том же русле абсолютистского управления. Он стремился укрепить и возвысить принцип самодержавия, единоличную власть по прусским государственным образцам, внедрить в российское управление идеи почитаемого им родственника — короля Пруссии Фридриха. Актом 5 апреля 1797 г. был установлен порядок престолонаследия от отца к старшему сыну по закону, гарантирующий престол от случайной узурпации и воцарения женской особы; учреждавший императорскую фамилию и право императора определять супружеские браки ее членов, что закрепило на российском престоле династическую линию потомков голштин-готторпских герцогов[1].

Павел I замышлял проект замены коллегиального управления системой министерств. Еще до своего вступления на трон Павел наметил организовать

[1] Ильин В.В., Панарин А.С., Ахиезер А.С. Реформы и контрреформы в России. Циклы модернизационного процесса. М.: БЭК, 1996. С. 77-91.

центральное государственное управление из семи министерств во главе с министрами. По мысли Павла, министры должны были обращаться с докладом не непосредственно к императору, а в специальную канцелярию, состоявшую из семи департаментов. Все это он успел реализовать лишь частично. И только при Александре I были учреждены министерства, а при Николае I была создана «Собственная его императорского величества канцелярия».

Павел I укрепил самодержавную власть, ослабил значение Сената, но усилил надзор генерал-прокурора Сената за органами центрального управл ения и местных прокуроров за губернаторами, другими чиновниками. Учредил военные губернаторства в столице и Москве. Упразднил ряд наместн ичеств, где генерал-губернаторы проявляли самостоятельность.

По линии централизации управления он воссоздал Мануфактур-, Камер-, Берг- и некоторые другие коллегии, поставил во главе их директоров, наделил правом личного доклада царю, самостоятельностью действий от членов коллегий.

Главу Коммерц-коллегии В.А. Гагарина именовал министром. Казначею А.И. Васильеву подчинил казначейские экспедиции Сената, выделенные из ведения генерал-прокурора. В самостоятельное центральное учреждение выделен из Сената Почтовый департамент. Самостоятельным стал и Депа ртамент водяных коммуникаций. Для управления землями и крестьянами царской фамилии было создано центральное ведомство во главе с департаментом уделов, который возглавил министр Уделов.

Павел I составил записку «Об устройстве разных частей государственного управления», где содержался план учреждения министерств вместо коллегий.

Павел отказался от курса матери с ее опорой на «просвещенное» дворянство, приостановил действие многих статей жалованной грамоты дворянства, ограничил дворянские привилегии, права и льготы, решил восстановить «блеск самодержавия», уменьшить влияние дворян на царское управление, обязал их вновь служить, восстановил для них телесные наказа-

ния, ввел сборы с дворян на содержание губернской администрации, упразднил губернские и ограничил уездные дворянские собрания, расширил сферу вмешательства губернатора в дворянские выборы, сократил впятеро количество дворян-избирателей[1].

В стремлении оградить Россию от влияния Французской революции император ужесточил цензуру, запретил частные типографии, употребление слов «граждане», «отчество», «общество» и др., поездки во Францию, импорт французской литературы, пользование французским языком и т.д[2].

Павел упразднил в губернских городах думы, управы благочиния, учредил ратгаузы во главе с назначенными императором президентами, которые контролировались губернаторами и Сенатом, имели в своем составе чиновников, как назначаемых Сенатом, так и избираемых горожанами и утверждаемых императором. В указанных учреждениях были объединены административные, полицейские, финансовые, хозяйственные и частично судебные функции. Ратгаузам были подчинены магистраты, ратуши. Также было уменьшено число сословных судебных структур[3].

Новый император проявил стремление опереться на бюрократию, увеличил число чиновников в центральном и местном аппарате, провел ряд мер по укреплению служебной дисциплины. Павел I централизовал до крайности управление, усилил его деспотическую форму, вмешивался лично во все детали управления через собственную канцелярию, Сенат, Синод, коллегии, укреплял единоначалие, роль бюрократии.

Таким образом, именно Павел I уловил ход развития будущей системы государственного управления, угадал ее основную тенденцию. Тем не менее капризный и заносчивый государь, заявлявший, что «в России велик только тот, с кем я говорю и только пока я с ним говорю», сделал в своей политике ряд крупных просчетов, приведя в безмерное раздражение многочисленные

[1] Эйдельман Н.Я. Грань веков. М.: Мысль, 1982. С. 311-314.
[2] Калинычев Ф.И. От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века. Опыт целостного подхода. — М.: РГГУ, 1999. С. 101-109.
[3] Эйдельман Н.Я. Указ. соч. М.: Мысль, 1982. С. 35-316.

круги господствующего класса. Общую напряженность дополняли бьющие в глаза разного рода мелочи. Так, Павел I стремился «все и вся» подчинить своим вкусам и привычкам. В армии носили неудобную прусскую форму с косами и буклями. В стране в изобилии появились черно-белые полосатые караульные будки, шлагбаумы, мосты, а петербургский полицмейстер Архаров приказал, ссылаясь на Павла I, выкрасить в черно-белые полосы все обывательские дома в Петербурге, что было очень похоже на издевку. «Разве я дурак, чтобы отдавать подобные приказания?» — воскликнул в гневе император, узнав об этом. Но тем не менее именно по его указам в Петербурге были «запрещены к ношению» круглые шляпы, фраки и сапоги, а разрешены лишь камзолы и т. д. Именно по его указам Петербург начинал службу в 6 часов утра, а засыпать был должен в 10 часов вечера. Именно по его указам запрещено было употреблять такие слова, как «граждане», «отечество», «общество» и т. д.

Последнее объяснялось буквально животной ненавистью императора к Французской революции, ибо с революцией и ее влиянием Павел I был готов бороться самыми нелепыми методами. «Он недавно велел, — писал о подобном действии Ф. Ростопчин, — посадить под арест 4 офицеров за то, что у них несколько короткие косы — причина совершенно достаточная, чтобы заподозрить в них революционное направление». Борясь с влиянием революции, Павел I ввел жесточайшую цензуру для печати и запретил все частные типографии. Особый надзор был установлен за литературой, поступавшей из-за рубежа. На этом фоне довольно нелепо и нелогично выглядит освобождение из крепости Н. И. Новикова, возвращение А. Н. Радищева из Сибири и разрешение Т. Костюшко выехать в США с вручением ему 60 тыс. руб. Но именно эти действия Павла I были предприняты исключительно в пику покойной государыне. Однако такие шаги не меняли накалявшуюся обстановку. Павловские фавориты (брадобрей Кутайсов, А. А. Аракчеев и др.) своим усердием и рабской преданностью усугубляли недовольство. Различного рода проекты стали появляться даже в кругу приближенных Павла. В частно-

сти, канцлер граф А. А. Безбородко составил «Записку о потребностях империи Российской», где предлагалось ограничить самодержавие. Придворное дворянство позволяло себе и открыто высказываться против царского произвола. Постепенно в гвардейских кругах созрел заговор, вдохновителями которого были весьма приближенные к Павлу I фигуры. Заговор и дальнейший государственный переворот обусловили недолговечность реформ Павла I.

Таким образом, контрреформы Павла I только углубляли кризисное состояние системы абсолютистского правления, что не смогла избавить Россию от нового обострения противоречий, антикрепостнических выступлений на рубеже XVIII—XIX вв., кровавой смены верховной власти весной 1801 г.

Государственное управление во второй половине XVIII в. было направлено на укрепление власти абсолютного монарха, еще более централизовано и бюрократизировано. Наблюдалось резкое увеличение количества и укрепление органов на местах, которым были переданы некоторые функции центрального управления; широкие полномочия предоставлены губернаторам и генерал-губернаторам, возвышен институт губернаторства. Кроме того, были учреждены наместничества.

Павлом было усовершенствовано общественное сословное управление. Дворянству, городам жалованы права самоуправления, корпоративной организации, функционирования на основе законов империи, под контролем царской администрации. Изменено, ужесточено государственное управление духовенством, крестьянством, казачеством. Произошла полицеизация управления, особенно местного, уездного, во главе которого поставлены полицейские чины, созданы специальные полицейские управы благочиния.

2.2. Контрреформы в области губернского управления

«Контрреформы» Павла I касались большей частью второстепенных моментов. Это подтверждает тот факт, что Екатерина II раздала своим фаворитам за время царствования около 800 тыс. крестьян, а Павел I всего за 5 лет успел раздать 600 тыс. крестьян. В 1796 г. Павел I закрепляет за частными владельцами крестьян Области Войска Донского, Новороссии, Приазовья и Предкавказья. В 1798 г. выходит указ, вновь позволяющий заводчикам из купцов покупать крестьян с землей и без земли к фабрикам и заводам. Тем самым сфера крепостничества получает возможность дальнейшего расширения. Это говорит о том, что несмотря на контрмеры, политика Павла I в целом носила продворянский характер и была продолжением екатерининского курса по укреплению дворянской базы самодержавия.

Развернувшаяся в 1796–1797 гг. огромная волна крестьянских движений, охватившая двенадцать губерний Центра России, была задавлена кровавыми карательными походами князя Н. В. Репнина, как некогда экспедициями А. И. Бибикова и А. А. Вяземского. Правда, под угрозой этих волнений Павел I сделал ряд отступлений. В 1796 г. крестьянам вновь разрешили присягать новому императору. В 1797 г. был издан указ о запрете продажи дворовых и крепостных крестьян без земли «с молотка», хотя помещики мгновенно обошли его исполнение, изменив всего лишь форму публикации о продаже в газетах. Теперь они стали давать объявления об отдаче крепостных «в услужение». Наконец, в 1798 г. была запрещена продажа без земли малороссийских крестьян.

Павел I пытался ввести регламентацию эксплуатации помещичьих крестьян, но указ об этом был так составлен, что предписание не применять барщину более трех дней в неделю помещики восприняли лишь как пожел ание. На практике этот указ даже ухудшил положение украинских крепостных крестьян, увеличив фактическую двухдневную барщину до трех дней.

Типичной «контрреформой» был пересмотр Павлом I екатерининской системы губерний.

Павел I изменил и губернское управление - уменьшил число губерний и соответственно их учреждений, закрыл приказы общественного призрения, возвратил окраинам прежние структуры и формы управления. Вместо прежних 50 он решил оставить лишь 41 губернию, чем нарушил систему губернских учреждений и резко осложнил работы по проведению Генерального межевания земель. Павлом I были отменены также и все преобразования Екатерины II в Прибалтике, Выборгской губернии и Украине[1].

Он изменил радикально городское управление на немецкий манер, объединив с полицейскими органами слабое сословное управление в городах.

Укрепляя самодержавный режим, Павел I существенно ущемил ряд дворянских прав и привилегий. Был затруднен уход дворян с государстве нной службы. Еще большее раздражение дворянства вызвала отмена ряда положений Жалованной грамоты дворянству и Грамоты городам. В частности, указом от 3 января 1797 г. Павел I отменил свободу от телесных наказаний при совершении уголовных преступлений дворянами, именитыми гражданами, купцами первой и второй гильдий и даже белым духовенством. Он отменил выборные должности в нижнем земском суде, заменив их назначаемыми государственными чиновниками. Были запрещены губернские дворя нские собрания, но оставлены дворянские собрания уездов. Павел сохранил губернских дворянских предводителей, но теперь выбирать их должны были под контролем губернаторов уездные предводители дворянства. Были реорганизованы дворянская опека и сиротский суд. Все это вызвало ропот и возмущение дворянства. Царя потихоньку стали обвинять в деспотизме, ущемлении политических прав дворянства. Конечно, все это ни в малейшей степени не делало из Павла I противника дворян. Наоборот, вослед Екатерине II он опекал дворян, и эта опека ясно проступает в акте создания нового

[1] Черепнин Л.В. К вопросу о складывании абсолютной монархии в России (XVI—XVIII вв.). М.: Наука, 1968. С. 280-288.

так называемого вспомогательного дворянского банка, а также в указах, по которым были уволены из армии все офицеры, не бывшие дворянами, а впредь было запрещено присваивать кому-либо, кроме дворян, даже унтер-офицерские звания.

Павел I проявил четкое стремление опереться на бюрократию, он увеличил число чиновников в центральном и местном аппарате, провел ряд мер по укреплению служебной дисциплины. Павел I централизовал до крайности управление, усилил его деспотическую форму, вмешивался лично во все детали управления через собственную канцелярию, Сенат, Синод, коллегии, укреплял единоначалие, роль бюрократии, углубляя кризисное состояние системы абсолютистского правления, которая не смогла избавить Россию от нового обострения противоречий, антикрепостнических выступлений на рубеже XVIII - XIX вв., кровавой смены верховной власти весной 1801 г[1].

Таким образом, система государственного управления была реформ ирована чисто императорско-административными методами. Павлом проигнорированы прогрессивные идеи западных и отечественных мыслителей-просветителей, депутатов Уложенной комиссии, зарубежный опыт организации управления, движения к гражданскому обществу, конституции, всесословному представительному управлению.

Реформы управления, произведенные Павлом, не ослабили остроты внутренних социальных противоречий, не обеспечили любезных монархам тишины и спокойствия, не избавили империю от потрясений, вызванных разложением средневековых институтов и стремлением спасти их, не останавливающимся перед применением исполнительно-деспотического давления, превратившего Россию в «царство страха», в условиях которого стал возможен еще один кровавый дворцовый переворот.

Павловская контрперестройка обнаружила неустойчивость самодержавно-абсолютистского государственного управления, чередование в нем

[1] Скоробогатов А.В. Цесаревич Павел Петрович: Политический дискурс и социальная практика. М., 2005. С. 65-74.

«просвещенных» и деспотических начал, организационную слабость его звеньев, усиление крайней бюрократической централизации, вмешательство монарха во все сферы, уровни, детали управления, жесткую регламентацию в организации и деятельности управленческих структур.

Глава III. Применение материалов бакалаврской работы в учебном процессе

Технологическая карта урока

«Реформы Екатерины II в области государственного и местного управления»

Предмет: история России.

Класс: 7.

Тип урока: изучение нового материала.

Тема: «Реформы Екатерины II в области государственного и местного управления».

Цель: создание условий для формирования представлений о реформах Екатерины II в области государственного управления.

Задачи:

Образовательная: сформировать у учащихся представления о причинах, содержании и значении реформ Екатерины II в области государственного управления.

Воспитательная: способствовать формированию и углублению познавательного интереса к изучению отечественной истории, гражданственности и патриотизма.

Развивающая: совершенствовать навыки обучающихся, такие как умение выделять главное в изучаемом материале, анализировать, обобщать, делать выводы; развивать мышление, речь, память, внимание; формировать и совершенствовать навыки учащихся по работе с документами и учебником, извлекать информацию из сторонних источников.

УУД:

Личностные: оценивать усваиваемый материал исходя из общесоциальных и личностных ценностей, понимать важность, значимость реформ Екатерины II и возможность использования реформаторского опыта на современном этапе.

Регулятивные: осмысление учащимися необходимой нормы усвоения изучаемого материала, четкое осознание того, что уже усвоено, а что необходимо усвоить, оценка качества и уровня освоенности материала, планирование последовательности своих действий.

Коммуникативные: совершенствовать навыки работы в группе, умения слушать других, а также навык ясно и лаконично выражать свои мысли.

Познавательные: умение отстаивать свою позицию, в рассуждениях грамотно строить свою логическую цепочку доказательств, умение четко и лаконично формулировать проблему.

Планируемые результаты:

Предметные:

Знать

причины, содержание, значение реформ Екатерины II в области государс твенного управления.

Уметь

объяснить причины и актуальность реформаторской деятельности Екатерины II; используя текст исторического источника, отвечать на поставленные вопросы; сравнивать различные точки зрения, давать им свою историческую оценку.

Личностные:

Определение личностной позиции к реформаторской деятельности Екатер ины II, морально-нравственная оценка определенной точки зрения.

Метапредметные:

Приобретение навыков, необходимых для усвоения различных способов поиска нужной информации; выработка умения при работе с текстом выделять главные мысли и отбрасывать второстепенную информацию; умения производить такие логические операции как анализ, синтез, сравнение, обобщение.

Основные понятия: губерния, уезд, Сенат, просвещенный абсолютизм.

Межпредметные связи:

история-русский язык, литература: работа с источниками предполагает изучение и анализ публицистических и художественных произведение поэтов и писателей второй половины XVIII-XX вв. и их сопоставление с материалом учебной литературы.

история-обществознание:в ходе изучения реформаторской деятельности Екатерины II происходит формирование знаний о различных формах властных проявлений в условиях перехода от традиционного общества к индус триальному.

Средства обучения:

1. Учебник А.А. Данилов, Л.Г. Косулина. История России. Конец XVI – XVIII век. 7 класс.

2. Екатерина II. О величии России. Из «Особой тетради» великой императрицы / Екатерина II. - М.: Эксимо, 2012. - 480 с.: ил.

3. Екатерина II. Фасад и задворки империи / Г.С. Винский, Д.Б. Мертваго. Екатерина II. - М.: Фонд Сергея Дубова, 2007. - 416 с. (История России и Дома Романовых в мемуарах современников.XVII - XX вв.)

4. Хрестоматия по истории России: учеб.пособие / авт.-сост. А.С. Орлов, В.А. Георгиев, Н.Г. Георгиева, Т.А. Сивохина. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. - 592 с.

5. Елисеева О.И. Екатерина Великая / Ольга Елисеева. - 2-е изд. - М.: Молодая гвардия, 2013. - 635[5] с.: ил. - (Жизнь замечательных людей: сер биогр.; вып. 1429).

Форма урока: смешанная (исследование + беседа).

Продолжительность урока: 45 минут.

Основные этапы организации учебной деятельности	Время этапа (мин)	Цель этапа		Содержание педагогического взаимодействия		
			Деятельность учителя	Деятельность обучающихся		
				Познавательная	Коммуникативная	Регулятивная
Мотивационно-целевой этап	2	Вызвать эмоциональный настрой и познавательный интерес к теме. Организовать самостоятельное формулирование темы и целей урока.	Проводит беседу о ранее изученном материале на предыдущих уроках. Подводит к изучению нового материала. Предлагает сформулировать тему и цели урока . *Здравствуйте! Сегодня на уроке мы рассмотрим внутреннюю политику Екатерины IIи большое внимание уделим ее реформам в области центрального и местного управления. Итак, Крестьянская война под предводительством Емельяна Пугачёва продемонстрировала слабость власти на местах, следовательно, необходимы были перемены во внутренней политике. Каким образом эти перемены осуществлялись, мы узнаем, сегодня на уроке.*	Формулируют информационный запрос.	Подготовка к коммуникации и сотрудничеству с классом и учителем.	Определяют цели учебной деятельности, настраиваются на адекватное саморегулирование.
Ориентиро	2	Организовать самостоя-	*Наша сегодняшняя цель: выяснить,*	Называют известные им источники	Взаимодействуют с учителем и	Осуществляют саморегулирование

вочный этап		тельное планирование и выбор методов поиска информации.	*какие, реформы местного управления предприняла Екатерина, что было сделано в рамках сословной политики Екатерины, а также каковы были особенности экономического развития страны.Для достижения указанной цели я предлагаю вам использовать текст учебника, а также карточки с текстом исторических источников и заданий по ним.*	поиска информации и знакомятся с предложенной учителем последовательностью действий.	другими учениками по вопросу построения системы поиска новой информации	своей деятельности по планированию урока
Поисково-исследовательский этап	25	Организовать осмысленное понимание причин и содержания реформ Екатерины II в области внутренней политики	Исследование: сбор и анализ фактов; обобщение данных; формулирование выводов. Заполнение таблицы. *С 1775 года начинается второй этап внутренней политики Екатерины II, характеризующийся ужесточением политики, и связано это с крестьянской войной под предводительством Емельяна Пугачева. Так в ответ на восстание Е.Пугачева в 1775 г. была проведена губернская реформа. Основная цель: большая централизация госуда*	Подтверждают свои слова отрывками из прочитанного текста. Отвечают на вопросы учителя, слушают ответы товарищей. Делают выводы.	Взаимодействуют с учителем и другими учениками по вопросу усвоения новых знаний	Осуществляют саморегулирование своей деятельности по усвоению новых знаний

			рства, для быстрого подавления любых восстаний. Так, согласно указу об «Учреждении для управления губерний» вводилось новое административно-территориальное деление на губернии и уезды. Вся территория страны делилась на 50 губерний, в которых проживало 300-400 тыс. человек, во главе губерний стоял губернатор. При губернаторе создавалось губернское правление. Финансами занималась Казенная палата, школами, больницами, богодельнями ведал Приказ Общественного призрения. Губерния делилась на уезды, в которых проживало 30-40 тыс. чел. Уезд возглавлял капитан-исправник, который избирался местным дворянством. Вопрос: Используя теорию разделения властей, Екатерина отделила судебную власть от исполнительной. Что			

			за теория? Почему Екатерина её использовала? Все сословия кроме крепостных должны были принимать участие в местном управлении. Каждое сословие получило свой суд. Помещика судил Верхний земский суд в губерниях и уездный суд в уездах. Государственных крестьян судила Верхняя расправа в губернии и Нижняя расправа в уезде, горожан – городовой магистрат в уезде и губернский магистрат в губернии. Все эти суды были выборными, исключая суды нижней расправы, которые назначал губернатор. Высшим судебным органом в стране становился Сенат, а в губерниях палаты уголовного и гражданского суда. В отдельную администрати вную единицу был выделен город. В городах вводился строгий полицейский контроль.В: Зачем? Таким образом, какую цель преследовали реформы местно-			

			го управления? *После губернской реформы перестали функционировать все коллегии, кроме Иностранной, Военной и Адмиралтейской. Функции коллегий перешли к губернским органам.* *Эта система управления территорией страны решала задачу укрепления власти дворянства на местах, ее целью было предотвращение новых народных выступлений.* *После крестьянской войны под предводительс твом Е.Пугачева Екатерина II начала жесткую политику по отношению к казакам.* *Была ликвидирована украинская автономия .1764 г. — ликвидация гетманства и элементов автономии на Украине.* *1775 г. — уничтожение Запорожской Сечи.* *1783 г. — запрет в Украине крестьянских переходов юридическое оформление крепостного права* *В результате*			

			реформы была достигнута большая централизация государства. Во второй половине XVIII века Россия продолжала оставаться аграрной страной. Продолжался рост крепостнических отношений: они охватывали новые территории и новые категории населения. Росло бесправие крестьян. В 80-е годы крепостное право укрепилось на юге: Украина, Крым, Кавказ. Были определены территории, где господствовала барщина и оброк . Барщина, доходи вшая до 6 дней в нед., господствовала в черноземных районах страны. В нечерноземных районах был распространен оброк. Расширялась связь помещичьих хозяйств с рынком. Стали использ овать месячину (крестьяне не имели наделов, работали только на помещика и получали содержание продуктами). Вырос размер оброка. Крепостной мало отличался			

			от раба. Во второй половине XVIII века происходил дальнейший рост мануфактурного производства в стране. Число мануфактур увеличилось в 2 раза (с 600 до 1200). Россия заняла 1-е место по выплавке чугуна и производству парусного полотна. Признаки капиталистических отношений: товарное хозяйство, частная собственность на средства производства, развитие заводской промышленности, формирование классов буржуазии и рабочих. 1762 год запрещено покупать крепостных крестьян к заводам. В том же году правительство прекратило приписку крестьян к предприятиям. Начал складываться рынок вольнонаемного труда. Капиталистические отношения проникали и в крестьянскую среду. Из числа богатых крестьян, многие из которых, были крепостными,			

			выделялись «капиталистые» крестьяне. Они открывали свои предприятия, на которые нанимали своих же односельчан. Развивается внутренняя торговля, усиливается специализация отдельных районов страны. В: Что такое специализация? Какой факт способствовал развитию внутренней торговли? В 1765г. Г.Г.Орлов и Р.И.Воронцов учредили Вольное экономическое общество для оказания помощи помещикам в освоении новейшего отечественного и зарубежного опыта ведения сельского хозяйства. Большие затраты на бюрократический аппарат и войны, требовали увеличения налогов и для этого увеличили налоги и внешние займы, переплавлены серебряные и медные деньги. Также созданы новые банков: 1769-дворянский и купеческий банки. В 1786 году основан Единый государственный за-			

			емный банк. Также в 1769 г.начали выпускать бумажные деньги. Итак, во второй половине XVIII века в Российскую экономику начинают проникать капиталистические отношения Революция во Франции привела к установлению строгой цензуры и к закрытию вольных типографий. За публикацию «Путешествия из Петербурга в Москву» Радищев А.Н. был приговорен к смертной казни, замененной сибирской ссылкой. Писатель и издатель Н.И.Новиков заточен в Шлис сельбургскую крепость.			
Практический этап	10	Обеспечить применение полученных знаний для решения тестовых заданий.	Ставить перед детьми задачу по решению тестового задания. Ставит задачу по взаимопроверке теста.	Решают тестовые задания. Осмысляют полученный результат.	Взаимодействуют с учителем по вопросу решения тестовых заданий	Осуществляют саморегулирование своей деятельности по решению тестовых заданий
Рефлек **Ошибка!** чный этап	1	Осмысление процесса и результата деятельности.	Предлагает оценить факт достижения цели урока. Предлагает оценить собственную работу	Оценивают степень достижения цели урока. Каждый оценивает свою работу на уроке.	Взаимодействуют с учителем и другими учениками по вопросу оценки ка-	Осуществляют саморегулирование своей деятельности по оценке качества

			в течение урока.	Оценивают работу класса.	чества усво-ения новых знаний	усвоения но-вых знаний

Заключение

Таким образом, рассмотрев систему управления России второй половины XVIII века можно сделать следующие выводы.

Преобразования, которые произошли в России во второй половине XVIII веке, охватили практически все стороны жизни страны: экономику, политику, науку, быт, внешнюю политику, государственный строй. Особенно большое внимание уделялось системе управления как государственного, так и местного. При этом реформирование государственного управления во второй половине XVIII в. было направлено на укрепление власти абсолютного монарха, на все большую централизацию и бюрократизацию.

Причины преобразований Екатерины II в области центрального и местного управления кроются в необходимости укрепления самодержавной власти, что было продиктовано формированием имперской государственности в условиях складывающегося абсолютизма во второй половине XVIII века. Исторически назрела необходимость создания правовой основы более четкого функционирования государственного аппарата, разработки механизмов реализации государственных решений. Указанные задачи решались путем унификации системы центрального управления и органов местной администрации на территории всей страны.

Преобразования Екатерины II проходили не так бурно, жестко и болезненно, как при Петре I. Это была серьезная и глубокая работа, при которой обычаи, привычки, вековой уклад жизни русского народа не разрушались, а принимались в расчет, использовались и приспособлялись к российской действительности.

Екатерина II пыталась осуществить проведение реформ по «передовым», естественно-правовым образцам «просвещенной» Европы. Однако правосознание российского общества, в том числе и юридическое (правовое), проявившееся в наказах, не имело ничего общего с прогрессивными, чисто гражданско-буржуазными идеалами западноевропейского Просвещения.

Общественные институты России и их оценка со стороны различных групп населения еще не выходили за традиционные, веками сложившиеся границы феодальных способов и форм существования.

Екатерина, написав «Наказ» Уложенной комиссии, попыталась вырваться из очерченного ее приближенными круга. Собрав Уложенную комиссию, она стремилась найти поддержку у всего политически активного населения империи. Существовала великая цель, слегка замаскированная шаткостью вербальных формул ограничить политическую диктатура дворянства и вывести общество на столбовую дорогу европейского буржуазного развития. «Наказ» представлял собой обширное произведение философско-юридического содержания, в котором были рассмотрены наиболее значимые политико-правовые проблемы государственной организации и общественного устройства, важнейшие задачи правовой и внутренней политики. Но отсталая масса народных представителей, собравшихся в Москве в 1767 г., не в состоянии была сориентироваться в хитросплетениях политики Екатерины II. Императрица определила жизнь России на три-четыре поколения.

Стремясь усилить власть на местах, Екатерина II ослабляла центральное управление, передавала дела большинства коллегий местным губернским учреждениям. Многие коллегии были упразднены.

Сохранились лишь три так называемые общегосударственные: Иностранных, Военных и Морских дел. Прекращено существование и задержавшейся дольше других Коммерц-коллегии. Управление просвещением, таможенной политикой и другими конкретными сферами Екатерина поручала отдельным приближенным лицам.

Роль центрального управления была сведена к общему исполнительн ому руководству и наблюдению.

Линия Екатерины II на укрепление абсолютизма в государственном управлении, его централизацию и полицеизацию, подчинение лично императрице была воплощена последовательно в губернской реформе.

Екатериной II губернатор объявлен представителем императорской особы, главой, хозяином и опекуном вверенной ему губернии. Губернская реформа усилила на местах государственное начало в духе абсолютизма, создала обширную административную систему управления, воплотила самодержавный традиционализм имперского управления во второй половине XVIII в., курс на усиление местной царской администрации, создание на местах твердой административной власти, полиции, которая пресекала бы любые проявления недовольства и оградила бы империю от западной революционной «инфекции», конституции, представительных, парламентских учреждений, подобия правового государства и гражданского общества.

Политика Екатерины II была направлена на реализацию интересов дворянства, на предоставление ему максимальных прав и привилегий в ущерб другим социальных группам. Это стало одной из причин роста социального недовольства, обострения социальных противоречий вплоть до крупных социальных восстаний. Восстание Е. Пугачёва 1773-1775 гг. объективно показывало слабость системы местного управления, ее неготовность и неспособность самостоятельно поддерживать порядок. Это, безусловно, говорило о необходимости дальнейшего совершенствования системы местного управления.

Приход к власти Павла I во многом предопределил характер дальнейшего развития центрального и местного управления. Большинство из реформ Павла носили контр-характер по отношению к политике Екатерины II. Это во многом обусловлено характером их взаимоотношений, любовью и поклонением нового императора перед моделью прусской государственности. Реформы Павла I были нацелены на создание стройной централизованной системы управления, сфокусированной на царе. Он восстановил некоторые коллегии, решительно реформировал всю систему местного управления, созданную на основе Учреждения 1775 г., изменил Па-

вел I и административно-территориальное деление страны, принципы управления окраинными губерниями.

Павловская «контрперестройка» обнаружила неустойчивость самодержавно-абсолютистского государственного управления, чередование в нем «просвещенных» и деспотических начал (вмешательство монарха во все сферы, уровни, детали управления), организационную слабость его звеньев, усиление крайней бюрократической централизации, жесткую регламентацию в организации и деятельности управленческих структур.

Список источников и литературы:

I. Источники:

1. Белявский М.Т. Дворянская империя XVIII в. Основные законодательные акты: Сборник документов. М.: Изд-во Московского университета, 1960. – 290 с.

2. Государственные учреждения России в XVIII веке (Законодательные материалы). М.: Наука, 1960. – с. 173.

3. Материалы по истории процессуального права России конца XVII - начала XVIII века / Под ред. Ю.П. Титова. - М.: Книга, 1963. – с. 194.

4. Наказ Екатерины II // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). — М. Рипол Классик. 2013. – с. 861.

5. Полное собрание законодательства Российской империи. https://ru.wikisource.org.

II. Монографии:

6. Андреевский И.О.О наместниках, воеводах и губернаторах. - СПб.: Тип. Селиванова, 1864. – 68 с.

7. Атаманчук Г.В. Управление: всегда есть варианты. — М.: РАГС, 1999. – 139 с.

8. Белявский М. Т. Крестьянский вопрос в России накануне восстания Е.И. Пугачева (формирование антикрепостнической мысли). М.: Изд-во Московского университета, 1965. – 204 с.

9. Булыгин И.А. К вопросу о сущности реформ в России эпохи позднего феодализма (XVII середина XIX в.) // Реформы в России XVI—XIX вв. - М.: Просвещение, 1980. – 84 с.

10. Веселовский С.Б. Труды по источниковедению и истории СССР периода феодализма. М.Просвещение, 1978. – 344 с.

11. Водарский Я.Е. Население России в конце XVII - начале XVIII века (численность, сословно-классовый состав, размещение). - М.: Просвещение, 1977. – 211 с.
12. Волкова И.В. Екатерина II. Северная Семирамида // На Российском престоле. XVIII век. М.: Наука, 1993. – 102 с.
13. Вопросы генезиса капитализма в России: Сборник статей. Д.: Наука, 1960. – 204 с.
14. Гаврилова Л.М. Екатерина II в русской историографии. Чебоксары, 1996. – 137 с.
15. Государственные учреждения в России XVI—XVIII вв. / Под.ред. Н.Б. Голиковой. — М.: Наука, 1991. – 311 с.
16. Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. - М.; Л.: Издательство АН СССР, 1941. – 148 с.
17. Градовский А. Д. История местного управления. - СПб., 1868.- 74 с.
18. Он же. Высшая администрация России XV1I1 века и генерал-прокуроры. - СПб., 1859. – 40 с.
18. Грацианский П.С. Политическая и правовая мысль России во второй половине XVIII в. / Отв. ред. О.В. Мартышин. М.: Наука, 1984. – 213 с.
19. Он же. Политическая идеология русского самодержавия во второй половине XVIII в. // Политико-правовые идеи и институты в их историческом развитии. М.: ИГП АН СССР, 1986. – 64 с.
20. Грибовский А.М. Записки о Екатерине Великой. М.: Прометей, 1989. – 116 с.
21. Григорьев В. Г. Реформа местного управления при Екатерине II (Учре ждение о губерниях). - СПб., 1910. – 89 с.
22. Данилова Л.В. Система государственного феодализма в России: Сборник статей. М.: МГУ, 1993. – 77 с.
23. Данилова Л.В. Становление системы государственного феодализма в России: причины, следствия // Система государственного феодализма в России: Сборник статей. М.: МГУ, 1993. – 69 с.

24. Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. СПб., 1875. - Т. I. Он же. Екатерининская комиссия 1767 г. «О сочинении проекта нового уложения» // Юридический вестник. — СПб.: Яковлев, 1879. – 37 с.
25. Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России. Конституционные кормы и реальности. Тула, 1997. – 39 с.
26. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008. – 254 с.
27. Ибнеева Г. В. Путешествие Екатерины II: опыт «освоения» имперского пространства. Казань: Казанский гос. Ун-т, 2006. - 251 с.
28. Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII в. В 2 т./Под.ред. И.Я. Щипанова. М.: Госполитиздат, 1952. Т. 1. – 344 с.
29. Ильин В.В., Панарин А.С., Ахиезер А.С. Реформы и контрреформы в России. Циклы модернизационного процесса. М.: БЭК, 1996. – 197 с.
30. История крестьянства России с древнейших времен до 1917 г. М.: Знание, 1993. - Т. 3. - Крестьянство периода позднего феодализма (середина XVIII в. - 1861 г.). – 205 с.
31. Калинычев Ф.И. Правовые вопросы организации Русского государства второй половины XVII в. — М.: Учпедгиз, 1954. – 166 с.
32. Он же. «Под сению Екатерины». Вторая половина XVIII века. - СПб., 1992. – 61 с.
33. Он же. Жизнь и судьба императрицы Екатерины Великой. - М., 1997.- 89 с.
34. Он же. От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века. Опыт целостного подхода. — М.: РГГУ, 1999. – 120 с.
35. Он же. Русская империя в XVIII в.: традиции и модернизация. - М.: РГГУ, 1999. – 94 с.
36. Каменский А.Б. Русская империя в XVIII в.: традиции и модернизация. - М., 1999. – 211 с.
37. Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России. М.: Наука, 1991. – 289 с.

38. Он же. Записка о древней и новой России. М.: Наука, 1991. – 289 с.
39. Он же. История Государства Российского. М.: Наука, 1991. - Т. I-II. – 371 с.
40. Клокман Ю.Р. Социально-экономическая история русского города второй половины XVIII века. М.: Учпедгиз, 1964. – 166 с.
41. Ключевский В.О. Курс лекций по русской истории. В 9 т. Т. 5. М.: Мысль, 1989. – 391 с.
42. Корнилов А.А. Курс истории России XIX века. М.: Просвещение, 1993. – 322 с.
43. Куликов Ю.В. Государственные учреждения XVIII века. М.: Учпедгиз, 1956. – 148 с.
44. Лавринович М.Б. Жалованная грамота городам 1785 года и развитие русского города в конце XVIII века. М., РГГУ, 1997. – 139 с.
45. Лаппо-Данилевский А.С Очерк внутренней политики императрицы Екатерины II. — СПб., 1898. – 75 с.
46. Латкин В.Н. Законодательный комиссии в России в XVIII ст. Т. I. С.-Петербург: Из-дат. М.Ф. Пантелеева, 1887. – 266 с.
47. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: Политиздат, 1993. – 130 с.
48. Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762—1914. М.: Русский путь. 1995. – с. 213 с.
49. Лохвицкий А.В. Губерния ее земские государственные учреждения. - СПб.: Тип. Бузанова, 1864. – 90 с.
50. Макаренко В.П. Бюрократия и государство: ленинский анализ бюрократии царской России. Ростов-на-Дону, 1987. – 238 с.
51. Манъков А.Г. Развитие крепостного права в России во второй половине XVIII в. М.; Л.: АН СССР, 1962. – 251 с.
52. Маркий В.В. Государство и региональное управление в истории России. — Пенза, 1995. – 131 с.

53. Медушевский А.Н. Административные реформы в России XVIII—XIX вв. в сравнительно-исторической перспективе // Научно-аналитический обзор. - М.: Наука, 1990. – 174 с.
54. Он же. Государственный строй России периода феодализма (XV—XIX вв.) / Научно-аналитический обзор. — М.: Наука, 1989. – 188 с.
55. Он же. Утверждение абсолютизма в России. М.: Политиздат, 1994. – 190 с.
56. Миронов Б. Н. Русский город 1740 — 1760 гг. — М.: Учпедгиз, 1990. – 144 с.
57. Он же. Социальная история России периода империи (XVIII - начало XX века): В 2 т. - СПб., 2000. – 361 с.
58. Новицкая Т.Е. Правовое регулирование имущественных отношений в России во второй половине XVIII века. - М., 2005. – 190 с.
59. Омельченко О. А. Становление абсолютной монархии в России. — М., 1986. – 255 с.
60. Он же. Кодификация права в России в период абсолютной монархии второй половины XVIII века. - М., 1989. – 149 с.
61. Он же. «Законная монархия» Екатерины Второй. - М., 1993. – 168 с.
62. Он же. Императорское собрание 1763 года. (Комис. о вольности дворян.). Ист. очерк. - М, 2001. – 48 с.
63. Он же. Власть и закон в России XVIII века. Исследования и очерки. — М., 2004. – 197 с.
64. Основы местного самоуправления в городах России / Под ред. А.Е. Когута. СПб.: РАН. Ин-т соц.-экон. проблем, 1995. -234 с.
65. Павленко Н.И. Екатерина Великая. М.: Молодая гвардия, 2006. – 211 с.
66. Павлов-Сильванский Н.П. Феодализм в России. — М.: Наука, 1988. – 304 с.
67. Павлова-Сильванская М.П. . Социальная сущность областной реформы Екатерины II // Абсолютизм в России. - М., 1964. – 561 с.

68. Пресняков А. Е. Российские самодержцы / Составитель, автор предисловия и приложения д-р ист. наук А. Ф. Смирнов; Ред. А. Н. Казакевич. — М.: Книга, 1990. – 390 с.
69. Рубинштейн Н.Л. Уложенная комиссия 1754—1766 гг. и ее проект нового уложения «О состоянии поданных вообще» (к истории социальной политики 50 — начала 60 годов XVIII в.) // Исторические записки. Т. 38. М.: АН СССР, 1951. – 260 с.
70. Сахаров А.М. Историография истории СССР. Досоветский период. М.: Мысль, 1978. – 561 с.
71. Середа Н.В. Реформа управления Екатерины Второй. - М., 2004. – 214 с.
72. Сивков К. В. Наказ жителей Москвы депутату Комиссии 1767 г. и законодательная деятельность имп. Екатерины II в 60—80 годах XVIII в. // Ученые записки Московского гос. Педагогического ин-та им. В.И. Ленина. — М., 1949. Т. 46. - Вып. 2. – 251 с.
73. Скоробогатов А.В. Павел Первый в российской исторической литературе. Казань, 1998. – 188 с.
74. Он же. Цесаревич Павел Петрович: Политический дискурс и социальная практика. М., 2005. – 237 с.
75. Соловьев С.М. Сочинения. История России с древнейших времен: т. 28 - М., 1990-1994. – 394 с.
76. Социальная сущность областной реформы Екатерины II // Абсолютизм в России. М.: Политиздат, 1965. – 207 с.
77. Тартаковский А. Г. Русская мемуаристика XVIII — первой половины XIX вв: от рукописи к книге. — М.: Наука, 1991. - 240 с.
78. Тихомиров Н.М. Источниковедение истории СССР. Вып. 1. С древнейших времен до конца XVIII в. М., 1962. – 613 с.
79. Томсинов В.А. Наказ, данный комиссии о сочинении проекта нового Уложения. — М.: Зерцало, 2008. – 74 с.
80. Троицкий С.М. Россия в XVIII веке. Сборник статей и публикаций. М.: Прогресс, 1982. - 438 с.

81. Федосов И.А. Абсолютизм // Очерки русской культуры XVIII века. М.: Просвещение, 1987. – 375 с.
82. Чайковская О.Г. Императрица. Царствование Екатерины II. Смоленск. 1998. – 308 с.
83. Черепнин Л.В. К вопросу о складывании абсолютной монархии в России (XVI—XVIII вв.). М.: Наука, 1968. – 417 с.
84. Эйдельман Н.Я. Грань веков. М.: Мысль, 1982. - 368 с.

III. Периодическая печать:

85. Амплеева Т.Ю. Судебная реформа Екатерины Великой // Право и государство. Теория и практика. 2007. - № 9. - С. 22-27.
86. Анисимов Е.В. «Шведская модель» с русской «особостью» // Звезда. — 1995. № 1. С. 14-19.
87. Белявский М.Т. Вопрос о крепостном праве и положении крестьян в «Наказе» Екатерины II // Вестник МГУ. Серия IX: История. - 1963. - № 6. С. 44-63. С. 24 – 30.
88. Герасименко Г.А. Земства и Советы // Свободная мысль. 1993. - № 4. - С. 97-106.
89. Гильченко Л.В. Из истории местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. -№ 2. - С. 142-152.
90. Дмитриев С.С. Из дневников (публикация) // Отечественная история. 1999. № 3-6. 2000. № 1-3. 2001. № 1. С. 44-56.
91. Иванов П.В. К вопросу о социально-политической направленности «Наказа» Екатерины II // Ученые записки Курского педагогического ин-та. — Курск, 1954.-Вып. 3. С. 90-98.
92. Куприц Н.Я. Государственно-правовые идеи «просвещенного абсолюти зма» в «Наказе» Екатерины II // Вестник МГУ. Сер. X: Право. — 1962. — №4. С. 70-76.

93. Лаптева Л.Е. Об истории земских учреждений в России // Государство и право. 1993.-№8.-С. 122—131.

94. Она же. Организация и практика земских учреждений в России. Материалы научно-практической конференции. Йошкар-Ола, сентябрь-октябрь 1992 г. // Государство и право. 1993. - № 2. - С. 132-134.

95. Мавродин В.В. Классовая борьба и общественно-политическая мысль в России в XVIII в. (Курс лекций). — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та. 1964. С. 112-134.

96. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 1993. - № 6. - С. 141-147.

97. Минаков А. Земщина // Москва. 1996. - № 8. - С. 127—137.

98. Нерсесянц В.С. Правовое государство: история и современность // Вопросы философии. 1989. № 2. С. 4-7.

99. Новиков А. Первое земство России//Волга. 1994.- №2.-С. 165-171.

100. Пирумова Н. Альтернатива: Об истории появления земства в России, их делах и возможностях // Родина. 1992. - № 8,9. — С. 24-26.

101. Поликарпов А. Земская бухгалтерия: История местного самоуправления // Былое. 1996. - № 1-2. - С. 4-5.

102. Политическая теория в Наказе Комиссии о составлении нового уложения // Вестник МГУ. Сер. VIII: История. - 1977. - № 1. - С. 77-92.

103. Полоскин В.А. Политико-правовое содержание Наказа Екатерины II. // Актуальные вопросы истории политических и правовых идей. М., 1987. -С. 66-78.

104. Сенчакова Л.Т. Земское самоуправление в России // Преподавание истории в школе. 1991. - № 1. - С. 55—65.

IV. Диссертации и авторефераты:

105. Мигунова Т.Л. Административно-судебная и правовая реформы Екат ерины Великой (историко-правовой аспект). Дис…доктора юридических наук. - Владимир: ФГОУВПО «Владимирский юридический институт», 2008.

106. Марьяновскгш А.А. Воронежское земство в пореформенный период: Авто-реф. дис. канд. ист. наук. - М., 1982. – 308 с.
107. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х начале 90-х годов. Правительственная политика. Автореф. дис. . .доктора исторических наук. — Л., 1985. С. 20 .22. - 294 с.
108. Павлова-Сильванская М.П. «Учреждение о губерниях» 1775 года и ее классовая сущность. Автореф. дис…канд. ист. наук. - М., 1964. – 311 с.
109. Подовжняя Г.Г. Реформа местной власти в Росси: проблемы самоупра вления и демократии: Автореф. дис. канд. полит, наук. Уфа, 1998. – 204 с.