

Ю. А. Максимов

## **Государственное управление и финансовая политика во времена правления Екатерины II**

В XVII–XVIII вв. государственное управление Российского государства претерпело значительные изменения, так, например, произошел переход от приказной системы управления к коллегиям. Значительную роль в реформе государственных органов сыграли преобразования Петра I, которые, по мнению многих ученых, диктовались в первую очередь финансовыми трудностями в свете ведущихся войн, направленных на расширение территории государства как на западе, так и на востоке.

В послепетровское время система государственных органов практически не изменялась, реформировались лишь органы «принятия решений», такие как Верховный Тайный Совет, Правительствующий Сенат и т.д. Но эти изменения не затрагивали самой сути системы государственного управления и диктовались потребностями того или иного государя.

Реформы государственного управления, проведенные Петром I и продолженные его наследниками, расширила Екатерина II, сменившая Петра III на престоле. Так, она провела сословную реформу, имевшую значительные последствия, а также значительно реформировала государственный аппарат, в том числе изменив систему управления финансами.

В ходе сословной реформы императрица нашла те принципы, формы, методы социальной политики, которые позволили удовлетворить сословные чаяния разных слоев дворянства, не доведя их до состояния конфронтации как между собой, так и в отношениях с верховной властью. Сама власть при этом не потеряла контроля над сословием, а принятые ею законы были признаны «вечными», «фундаментальными»<sup>1</sup>. Претензии дворянства на власть были ослаблены тем, что отныне оно должно было действовать в рамках утвержденных правил «законной монархии», а «правила» оппонировать самодержавию среди них не было<sup>2</sup>.

Многочисленные войны, которые вела Российская империя во второй половине XVIII в., и рост бюрократического аппарата требовали огромных расходов. Для того чтобы свести концы с концами, правительство вынуждено было увеличивать налоги. За 34 года правле-

---

<sup>1</sup> Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины Второй: Просвященный абсолютизм в России. — М.: 1993.

<sup>2</sup> Исаев И. А.. История государства и права России. — М.: Юрист, 2006.

ния Екатерины доходы от налогообложения возросли в 4 раза. И все же денег не хватало. Приходилось прибегать к займам у иностранных банкиров. К концу царствования Екатерины II образовался значительный внешний долг.

Недостаток средств заставил правительство прибегнуть к выпуску бумажных денег — ассигнаций. Первоначально планировалось выпустить их на 1 млн. руб., но уже к 1774 г. в обороте было 20 млн. руб. ассигнациями, а к 1796 г. — 157 млн. руб. Курс ассигнаций упал до 70 коп. серебром. С этого времени в России существовали две денежные единицы — рубль серебром и рубль ассигнациями. Денежное обращение приходило во все большее расстройство. В этом положении Екатерина II и застала управление сбором налогов. Ее правительство не могло добиться точных сведений о поступлении важнейших доходов и пришло к мысли о необходимости существенной реформы финансового управления. Было решено вновь усилить роль Камер-коллегии. Ее президентом был назначен один из влиятельнейших придворных — князь Б. А. Куракин. По указу Екатерины II от 30 марта 1764 г. Камер-коллегия должна «надзирать за всеми государственными окладными и неокладными доходами», собирать о них сведения и вносить их в общую окладную книгу<sup>3</sup>. Составление такой книги было бы ничем иным, как разработкой бюджета, по крайней мере, в доходной его части. В 1765 г. после кончины князя Куракина Камер-коллегию возглавил Алексей Петрович Мельгунов, один из наиболее просвещенных деятелей екатерининского царствования, много занимавшийся вопросами финансовой, таможенной, экономической политики. В докладе на имя императрицы А. П. Мельгунов, развивая идеи указа 1764 г., доказывал, что Камер-коллегия должна стать ведущим органом финансового и хозяйственного управления империи, ей надлежит уделять большое внимание положению народа, прежде всего крестьянства, благосостояние которого является главнейшим источником государственных доходов, не допускать того, чтобы налоги и подати стали бы разорительными<sup>4</sup>.

Однако эти идеи не были воплощены в жизнь. Камер-коллегия не обладала такими кадрами и возможностями, чтобы на основе изучения экономического положения народа строить долговременные финансовые программы, давать рекомендации правительству по налоговой политике. Для этого требовались силы по меньшей мере целой Академии наук. Кроме того, многие самые просвещенные идеи Екатерины II чаще всего оставались лишь декларациями, отступая пе-

---

<sup>3</sup> Троцкий С. М. Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII веке. — М.: 1983.

<sup>4</sup> Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацилло М. К. История налогов в России IX-начала XX века. — М.: РОССПЭН, 2006.

ред насущными практическими проблемами, которые решались, как правило, традиционными методами. Попытки реформировать Камер-коллегию в духе самых передовых воззрений продолжались до конца 60-х гг., до начала войны с Турцией, когда обострившиеся финансовые потребности заставили правительство идти уже испытанным путем повышения прежних налогов, введения новых и т.п.

Кроме того, случилось так, что параллельно с попытками возрождения Камер-коллегии все более важную роль в управлении финансами приобретал Сенат. В 1764 г. Екатерина II в инструкции назначенному тогда генерал-прокурором Сената князю А. А. Вяземскому поручила ему следить за состоянием финансов империи, наблюдать, чтобы налоги на соль и вино не были слишком тяжелы для народа<sup>5</sup>. Вяземский ревностно взялся за исполнение этих поручений. Несмотря на последовавшее тогда разделение Сената на департаменты, что привело к уменьшению его роли среди высших органов управления, генерал-прокурор Вяземский сохранил свое большое влияние на государственные дела во многом благодаря тому, что при его участии решались многие важные вопросы финансовой и налоговой политики. Ему была подчинена Экспедиция о государственных доходах, созданная в 1773 г. при Первом департаменте Сената. В 1780 г. это ведомство было расширено и преобразовано в более крупное учреждение, объединившее четыре Экспедиции: о доходах, о расходах, о проверке счетов, о недоимках (Приложение 10). В этих Экспедициях решалось множество вопросов, связанных со сбором всех видов налогов и пошлин. Сюда стекались со всей страны сведения о поступлении налогов, о недоимках, о правильности налогообложения. Все четыре Экспедиции должны были подчиняться государственному казначею<sup>6</sup>. Эта должность учреждалась вновь. Но на нее так никто и не был назначен, и обязанности государственного казначея исполнял никто иной, как генерал-прокурор Вяземский.

В этих условиях Камер-коллегия так и не смогла стать центром финансово-хозяйственного управления. Предназначенные для нее функции перетекли к ведомству генерал-прокурора Вяземского. В 70-е гг. XVIII в. коллегия занималась главным образом традиционным для нее делом — питейными откупами. Но и в этой сфере ее значение постепенно сокращалось, особенно в связи с губернской реформой. И наконец, в 1780 г. Камер-коллегия была упразднена. В это время закрываются и многие другие коллегии. Становилось очевидным, что коллегиальный принцип управления какой-либо отраслью себя изжил.

---

<sup>5</sup> Бумаги императрицы Екатерины II, хранящиеся в Государственном архиве Министерства иностранных дел. Сборник Русского исторического общества, т. 7. — СПб.: 1871.

<sup>6</sup> Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацилло М. К. История налогов в России IX—начала XX века. — М.: РОССПЭН, 2006.

Настало время поручить то или иное ведомство высокопоставленному чиновнику, наделив его большими полномочиями и в то же время личной ответственностью перед монархом. Таким образом, в начале правления Екатерины II попытка реформировать Камер-коллегию запоздала. Логика развития государственного аппарата по мере усиления бюрократических и централистских тенденций вела к созданию органов типа министерств. Раньше всего эта тенденция коснулась финансовой и налоговой сферы. Ведомство А. А. Вяземского с его экспедициями о доходах и расходах оказалось своего рода прообразом министерства финансов.

Глубокие преобразования прошли в организации финансового управления и контроля за сбором налогов на местах в связи с проведением губернской реформы Екатерины II. В соответствии с Учреждением о губерниях 1775 г. вся страна была заново разделена на губернии, числом около пятидесяти. В каждой губернии учреждалось местное финансовое ведомство — казенная палата. В ее ведении находился сбор всех налогов на территории губернии, включая подушную подать, доходов от продажи вина и соли. Губернии делились на уезды, в каждом из которых вводилась должность уездного казначея. Он принимал собранные в уезде налоги и под контролем губернской казенной палаты отправлял их в центральные учреждения (например, в Военную или Адмиралтейскую коллегии). Часть собранных средств оставалась в уездах и губерниях на содержание местной администрации и разного рода нужды. Как правило, в губерниях и уездах расходовалось до трети собранных налогов<sup>7</sup>. Так, проведение губернской реформы и создание на местах финансовых органов способствовало укреплению местного бюджета. В то же время казенные палаты несли ответственность не только перед губернатором, но и перед государственным казначеем. Намечалась связь центральных и местных органов финансового управления. В политике правительства в отношении сбора податей и распределения полученных средств чувствуется стремление учесть местные интересы, найти какой-то баланс между ними и потребностями государства.

С середины XVIII в. происходит образование банковской системы. Получило бурное развитие вексельное право. У Медного банка появились конторы векселей, которые облегчали междугороднюю торговлю. Банковская система становилась непременной частью экономики. Особенно это стало очевидно с организацией Ассигнационного банка с двумя отделениями в Москве и Петербурге и вводом в обращение ассигнаций.

---

<sup>7</sup> Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацилло М. К. История налогов в России IX-начала XX века. — М.: РОССПЭН, 2006.

Первые бумажные деньги появились в 1769 г., и их введение преследовало цель, с одной стороны, вытеснить из обращения медную монету, а с другой, — обеспечить пополнение финансовых резервов в связи с началом русско-турецкой войны. Опыт введения ассигнаций оказался чрезвычайно удачным. Общество вполне доверяло казне, и в первые 17 лет оборота ассигнаций была достигнута уникальная ситуация, когда стоимость ассигнаций даже превышала стоимость серебряных денег. Лишь с 1782 г., когда власти, желая восполнить дефицит бюджета, резко увеличили выпуск бумажных денег, доверие к ним стало падать.

Оценивая экономическую ситуацию всего екатерининского царствования, можно утверждать, что правительство Екатерины II вело свою политику в благоприятных экономических условиях и имело значительную свободу внутриполитического маневра, которую императрица своими действиями в области торгово-промышленной и финансовой политики сумела даже расширить.

Наряду с Кабинетом и статс-секретарями роль своего рода связующего звена между императрицей и обществом в екатерининское время исполнял институт фаворитизма. Как правило, все екатерининские фавориты получали примерно одинаковый статус при дворе и в армии, позволявший им также принимать прошения от частных лиц, представлять их государыне, ходатайствовать за них и т. д. Следует иметь в виду, что наличие фаворита при императрице соответствовало представлениям того времени об особенностях «женского правления» и воспринималось обществом преимущественно в качестве необходимого элемента власти. Однако степень, в какой тот или иной фаворит допускался к обсуждению вопросов государственного значения, определялась исключительно самой императрицей и зависела от оценки ее его интеллектуальных возможностей. Так, наибольшую власть из всех фаворитов получил Г. А. Потемкин — выдающийся государственный деятель, с которым, по мнению некоторых историков, Екатерина фактически делила власть с середины 1770-х гг. до 1791 г.

Между тем, административная реформа изначально входила в планы императрицы. В ее необходимости Екатерина вновь убедилась в 1763 г во время путешествия по стране. Сенату было дано распоряжение рассмотреть «штаты», то есть штатное расписание государственных учреждений всех уровней. Однако сенаторы пошли дальше и представили императрице проект полномасштабной реформы местного управления. Они предлагали изменить административно-территориальное деление страны, учредить институт генерал-губернаторства, ввести должности, занимаемые выборными от местного дворянства, и т. д. По сути, уже в этом проекте были определены важнейшие на-

правления, по которым реформа развивалась в последующие годы, однако в тот момент принять ее Екатерина еще была не готова. Она справедливо считала, что реформа требует тщательной проработки и подготовки, в связи с чем приняла лишь часть предложений Сената, касающуюся штатов. Осенью 1763 г. они были законодательно введены в действие, закрепив петровские принципы службы за денежное жалованье на всех ступенях государственного аппарата, сделав всю систему должностей более стройной и единообразной, четко определив функциональные обязанности каждого чиновника и соответствие их должностей Табелю о рангах. Общая численность чиновничества, согласно штатам 1763 г., должна была составить 16 504 чел.<sup>8</sup> Однако в полной мере реализовать новые штаты не удалось. Выяснилось, что у государства попросту не хватает средств на оплату труда всех предусмотренных штатами чиновников, а также невозможно заполнить все вакансии «достаточными», то есть имеющими (помимо жалованья) иные источники дохода, и «честными», да к тому же компетентными людьми.

Между тем, в 1763–1764 гг. был сделан и ряд иных шагов по совершенствованию государственной службы. Так, для всех чиновников был введен сначала аттестат, а затем утвержден единый формуляр служебного списка. Позднее всем учреждениям было предписано завести специальные журналы для регистрации сведений о службе и поведении чиновников, причем при переводе служащего из одного учреждения в другое предписывалось направлять туда соответствующую выписку из журнала. Тогда же для государственных чиновников, прослуживших 35 лет, была установлена государственная пенсия, равная половине получаемого ими оклада по последнему месту службы. Все эти нововведения закрепляли бюрократические принципы организации административного управления и порядка продвижения по службе, способствуя формированию бюрократии как самостоятельной социальной страты, хотя непосредственно такая задача не ставилась.

Рядом законодательных актов 1764–1765 гг. были уточнены и законодательно закреплены функции и обязанности губернаторов. Статус губернатора был определен фактически выше президента коллегии. В частности, он получал право обращаться непосредственно к государю, минуя Сенат, хотя и оставался ему подотчетен. «Наставление губернаторам» от апреля 1764 г. прямо называло губернатора «хозяином» губернии. Ему были подчинены все местные учреждения и работающие в них чиновники, которых он имел право увольнять и

---

<sup>8</sup> Демидова Н. Ф. Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма XVII–XVIII вв. // Абсолютизм в России (XVII-XVIII вв.). - М.: 1964, с. 239.

штрафовать, хотя все эти распоряжения и могли быть отменены в Петербурге, а назначения на открывающиеся вакансии производились Сенатом. Губернатор должен был располагать точными сведениями о границах и географии, вверенной ему губернии, а также о составе и численности населения, для чего предписывалось завести во всех церквях метрические книги и ежегодно посыпать сведения о числе родившихся и умерших для публикации в газетах. Губернатору вменялась в обязанность забота о развитии в губернии торговли, ремесел, земледелия и обращалось особое внимание на попечение об увеличении производства продуктов, которыми можно было бы заменить экспортные. На губернатора возлагалась также ответственность за сбережение лесов, осушение болот, состояние дорог и мостов, здоровье населения, «гражданский порядок», судопроизводство и сбор налогов. Еще одной обязанностью губернатора было ведение статистики местной преступности, которая должна была служить основой выработки правительственной политики по «исправлению нравов»<sup>9</sup>.

Определенные шаги уже в первые годы правления Екатерины были сделаны и в направлении унификации управления на всем имперском пространстве. Так, в 1763 г. были ликвидированы Сыскной и Сибирский приказы, причем Сибирская губерния была окончательно подчинена коллегиям, канцеляриям и конторам Сената на общих основаниях. В 1764 г., как уже упоминалось, было окончательно ликвидировано гетманское правление на Украине, и она также превращалась в губернию. В секретной инструкции П. А. Румянцеву предписывалось прилагать усилия к постепенной ликвидации отличий в социальном и политическом устройстве Малороссии. При этом в инструкции достаточно ясно читалось, что центр рассматривает Украину исключительно как имперскую периферию, которая должна приносить ему материальную выгоду: «Россия при всем том весьма малую, а во время последнего гетманского правления и никакой от (украинского) народа пользы и доходов поныне не имела»<sup>10</sup>. Инструкция полностью игнорировала исторические традиции украинского народа, однако, в полном соответствии с принципами реформаторской тактики Екатерины, преобразования на Украине проводились постепенно, осторожно и оказались растянутыми на несколько десятилетий.

В целом уже в первых преобразованиях Екатерины в сфере административного управления некоторые историки усматривают тенденцию к переносу тяжести во всей системе управления с центра на периферию<sup>11</sup>. За этим стояло стремление разгрузить центр от реше-

---

<sup>9</sup> Погребинский А. П. Очерки истории финансов дореволюционной России. — М.: 1954.

<sup>10</sup> СИРИО, т. VII, с. 376-390.

<sup>11</sup> Середа Н. В. Реформа управления Екатерины Второй. — М.: 2004.

ния маловажных местных проблем путем приятия органам власти на местах большей самостоятельности. Это соответствовало и просветительской теории, которой руководствовалась императрица. Еще одной особенностью первого этапа ее политической и реформаторской деятельности было то, что преобразования осуществлялись с опорой преимущественно на достаточно узкий круг ближайшего окружения императрицы. Однако реализация просветительских идей требовала более широкой социальной опоры, для чего в 1767 г. была создана Комиссия для сочинения нового уложения, которая должна была составить новый свод законов. Проработав полтора года, Комиссия была распущена, так и не выполнив своей задачи. Начавшаяся в это время русско-турецкая война, а затем Пугачевщина заставили Екатерину отложить работу по реформированию управления, к которой она вернулась лишь в 1775 г. На новом этапе императрица уже сама готовила важнейшие законодательные акты, проводя всю подготовительную работу в узком кругу своих статс-секретарей.

Осенью 1775 г. были изданы «Учреждения для управления губерниями Всероссийской империи» – законодательный акт, в котором была воплощена полномасштабная губернская реформа. Согласно «Учреждениям», страна была поделена на губернии с населением 300–400 тыс. чел. Две губернии объединялись в наместничество во главе с наместником или генерал-губернатором. Таким образом, границы губерний и наместничеств определялись исключительно по формальному принципу, исходя из удобств управления и без учета национально-исторических или экономических особенностей отдельных территорий. В течение первых десяти лет после начала реформы число губерний составило 25, но затем они были вновь разукрупнены, и их число достигло 50. Приблизительно такое же число губерний сохранилось в Российской империи вплоть до конца XIX в.

Что же касается наместничеств, то они создавались постепенно, после тщательной подготовки. И лишь в 1781 г. появился указ «О новом росписании губерний с означением генерал-губернаторов», по которому было образовано 19 наместничеств; в их состав входило от одной (Московская и Рижская) до четырех (Новороссийская) губерний. В таком виде они просуществовали до 1796 г., когда генерал-губернаторства как постоянные территориальные единицы были упразднены.

Главой исполнительной и представителем верховной власти в губернии, ее высшим должностным лицом, по «Учреждениям» 1775 г., являлся губернатор. Ему вручалась высшая военная и полицейская власть на вверенной территории, поручался контроль за соблюдением законности, обеспечение государственной безопасности, включая обеспечение населения продовольствием и защиту угнетенных.

Губернатор не имел права вмешиваться в процесс судопроизводства, хотя и мог приостанавливать судебные решения. Зато ему надлежало защищать права граждан, оберегая их от судебной волокиты. Формальный статус губернатора был приравнен к статусу сенатора и, приезжая в столицу, он имел право участвовать в заседаниях Сената, оказывая, таким образом, влияние на принятие решений.

При губернаторе создавалось губернское правление — своего рода коллегия по управлению делами губернии, члены которой хотя и подчинялись губернатору, но назначались Сенатом. В финансовых делах губернатору помогал вице-губернатор, а в контроле за соблюдением закона — губернский прокурор и губернские стряпчие.

Губернское правление следило за деятельностью всех других губернских учреждений и должно было обеспечивать исполнение судебных решений. В губернии создавался ряд принципиально новых учреждений. Во-первых, казенная палата, сосредоточившая в своих руках сбор всех видов налогов на территории губернии. Ей подчинялись и ею контролировалась деятельность уездных казначеев. Во-вторых, в губерниях создавались приказы общественного призрения, явившиеся первыми в русской истории государственными органами социальной защиты. В ведение приказов общественного призрения были переданы больницы, сиротские, работные и смирительные дома, богадельни и дома для умалишенных. Законодательство при этом детально расписывало условия содержания людей в этих учреждениях, правила строительства зданий для них и т. д. В ведение приказов общественного призрения были переданы также школы, и это был лишь первый шаг в масштабной школьной реформе, осуществленной в последующие годы.

Главой административной власти в уездном городе стал городничий с создаваемой при нем воеводской канцелярией. На территории уезда эти функции исполнял капитан-исправник. Оба эти должностных лица должны были в первую очередь обеспечивать исполнение решений и распоряжений губернских властей. Капитан-исправник представлял также нижний земский суд — еще одно новое учреждение, которое, несмотря на название, являлось несудебным, коллегиальным органом управления территорией уезда и обладало преимущественно полицейскими функциями.

В городах сохранялись старые и создавались новые органы городского самоуправления — губернские и городовые магистраты с выборными бургомистрами и ратманами, а также ратуши по посадам. Помимо этого в городе появлялся выборный городской голова, возглавлявший городской сиротский суд, призванный заботиться о вдовах, сиротах и иных лицах, оставшихся без средств к существованию.

В «Учреждениях» 1775 г. весьма ярко проявился принцип унификации управления на всем имперском пространстве, последовательно проводившийся Екатериной. Именно с этого времени можно говорить о становлении России как унитарного государства, каковым оно и оставалось, несмотря на определенные отступления и компромиссы, на протяжении всего дореволюционного периода. Подобное политическое устройство, несомненно, придавало устойчивость всей имперской конструкции и способствовало длительному сохранению России «единой и неделимой». Однако оно же таило в себе и серьезную опасность: потенциальную угрозу взрыва, связанную с обострением взаимоотношений между центром и периферией, между отдельными территориями и между населявшими страну народами. Все это стало особенно очевидным во второй половине XIX в. с развитием национализма и национальных движений.

В екатерининское же время устойчивость политического режима достигалась и обеспечивалась сочетанием унификации управления с определенным перераспределением власти между центром и регионами в пользу последних. При этом значительная часть должностей в новых органах местного управления замещалась выборными представителями местного дворянства и горожан. Таким образом, удовлетворялись интересы местных политических элит, которые интегрировались во властные структуры и проникались чувством сопричастности процессу управления. Государство же, в свою очередь, решало проблему замещения вакантных должностей достаточно квалифицированными кадрами. Общая численность чиновничества в результате реформы к концу екатерининского царствования выросла более чем в два раза, что отражало общую тенденцию роста и бюрократии, и ее политического влияния. При этом из около 15 тысяч чиновников в органах местного управления примерно две трети были выборными<sup>12</sup>.

Как мы уже говорили, главой Экспедиции государственных доходов, т.е. государственным казначеем в первый период ее существования стал генерал-прокурор Сената князь А. А. Вяземский, к которому Екатерина II питала особое доверие. Именно через генерал-прокурора шли все распоряжения императрицы, связанные с расходованием государственных средств, он возглавлял главный банк страны — Ассигнационный, и он же, по существу, выполнял функции министра внутренних дел. Однако подобное перераспределение обязанностей во властной верхушке носило личностный характер. А. Н. Самойлов, сменивший в 1793 г. Вяземского на посту

---

<sup>12</sup> Государственная гражданская служба. Учебник. Под ред. Игнатова В. Г. — М.-Ростов-на-Дону: МарТ, 2005.

генерал-прокурора Сената, потерял должность и государственного казначея, и главы Ассигнационного банка. Уже этот факт показывает, что искренне стремившаяся править исключительно посредством закона Екатерина не могла вполне избавиться от традиций русской управленческой системы, по которой сфера компетенции того или иного чиновника определялась зачастую не должностными инструкциями, а личными качествами.