



DOI: 10.22363/2312-8313-2024-11-4-434-442

EDN: GCDMLY

Научная статья / Research article

Принципы организации системы государственного управления в период правления Екатерины II и современного политического устройства в РФ: сходство и различие

А.А. Беркалиев¹  , Е.А. Гераничева¹ , Д.Н. Ковалева² 

¹Российский университет дружбы народов, Москва, Россия

²Саратовский государственный технический университет, Саратов, Россия

 berkaliev-aa@rudn.ru

Аннотация. Представлена авторская оценка влияния реформ эпохи «просвещенного абсолютизма» на современную Россию. Цель исследования — анализ сходства и различия в принципах проведения, реализации и результатах реформ в области государственного управления разных исторических эпох. Показано, как много XVIII в. изменил в Российской империи: он открывается правлением Петра I и страна встает на путь всестороннего развития, заявляет о себе и своих интересах на международной арене; масштабные изменения требовали и масштабных глубинных реформ всего государства. Рассмотрены реформы Екатерины II, проникнутые идеями эпохи Просвещения и затронувшие все сферы и прежде всего систему управления государством. Выделены этапы преобразований: реформа Сената, далее реформа административного деления территории государства, изменение и уточнение полномочий властных структур на местах. Подчеркнута роль реформы образования — стране были нужны грамотные люди на всех уровнях управления. Отмечено, что в основе преобразований лежали фундаментальные принципы организации государства: принцип разделения властей и выстраивание вертикали власти. Сделаны выводы о степени и форме влияния реформ в области государственного управления времен Екатерины II на политическую систему современной России.

Ключевые слова: реформа Сената, губернская реформа, институт генерал-губернаторов, просвещенный абсолютизм, укрепление абсолютизма, вертикаль власти, принцип разделения властей

Вклад авторов. Все авторы участвовали в разработке концепции обзора, написании текста рукописи, формулировке выводов.

Заявление о конфликте интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

История статьи: Поступила в редакцию 21.10.2024. Принята к публикации 15.11.2024.

Для цитирования:

Беркалиев А.А., Гераничева Е.А., Ковалева Д.Н. Принципы организации системы государственного управления в период правления Екатерины II и современного политического устройства в РФ: сходство и различие // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2024. Т. 11. № 4. С. 434–442. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2024-11-4-434-442>

© Беркалиев А.А., Гераничева Е.А., Ковалева Д.Н., 2024



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

The principles of the organization of the public administration system during the reign of Catherine II and the modern political system in the Russian Federation: similarities and differences

Artem A. Berkaliev¹  , Ekaterina A. Geranicheva¹ ,
Darya N. Kovaleva² 

¹RUDN University, Moscow, Russia

²State Technical University of Saratov, Saratov, Russia

 berkaliyev-aa@rudn.ru

Abstract. The study presents the author's assessment of the impact of the reforms of the era of "enlightened absolutism" on modern Russia. The purpose of the study is to analyze the similarities and differences in the principles of conducting, implementing and results of reforms in the field of public administration of different historical eras. The XVIII century has changed a lot in the Russian Empire, it opens with the reign of Peter I and the country is on the path of comprehensive development, declares itself and its interests in the international arena. Large-scale changes also required large-scale in-depth reforms of the entire state. The work of the great reformer was continued with dignity under Catherine II. The reforms of the Empress, imbued with the ideas of the Enlightenment era, affected all spheres and, above all, the system of government. The transformations took place in several stages: starting with the reform of the Senate, then the reform of the administrative division of the territory of the state, changing and clarifying the powers of local authorities. Education reform also played a role in the course of the reforms — the country needed literate people at all levels of government. The transformations were based on such fundamental modern principles of the organization of the state as the principle of separation of powers and building a vertical of power. The authors drew conclusions about the degree and form of influence of reforms in the field of public administration of the time of Catherine II on the political system of modern Russia.

Keywords: senate reform, provincial reform, the institute of governors-general, enlightened absolutism, strengthening absolutism, the vertical of power, the principle of separation of powers

Contribution. All the authors participated in the development of the concept of this review, drafted the manuscript, and formulated the conclusions.

Conflicts of interest. The authors declare no conflicts of interest.

Article history:

The article was submitted on 21.10.2024. The article was accepted on 15.11.2024.

For citation:

Berkaliev AA, Geranicheva EA, Kovaleva DA. The Principles of the Organization of the Public Administration System During the Reign of Catherine II and the Modern Political System in the Russian Federation: Similarities and Differences. *RUDN Journal of Public Administration*. 2024;11(4):434–442. (In Russ.). <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2024-11-4-434-442>

Введение

Период правления Екатерины II (настоящее имя София Фредерика Августа Ангальт-Цербстская) с 1762 по 1796 г. часто именуют «золотым веком» Российской империи. Получив престол в результате дворцового переворота,

Екатерина должна была стать регентом при несовершеннолетнем сыне Павле, но взяв власть в свои руки, императрица не смогла с ней расстаться и правила самостоятельно долгие годы. В манифесте о вступлении на престол захват власти был представлен как «желание всех наших верноподданных». С началом правления Екатерины Великой закончился многолетний период «дворцовых переворотов», начавшийся после смерти Петра I в 1725 г.

За 34 года царствования власть Екатерины хотели неоднократно оспорить. Было выявлено около 10 самозванцев, выдававших себя за покойного императора Петра III. В 1773 г., в разгар русско-турецкой войны 1768–1774 гг., объявился 11 «лже-Петр», казачий беглец Емельян Пугачев. Он возглавил казачий бунт, вылившийся в Крестьянскую войну 1773–1775 гг., которая была жестоко подавлена, после этого никто и никогда не пытался оспорить власть и могущество Екатерины II.

Вторая половина XVIII в. вошла в историю как эпоха «просвещенного абсолютизма», а Екатерина II получила титул Великой, как, кстати, и Петр I. В начале 19-го столетия Н.М. Карамзин охарактеризовал период правления Екатерины как «период появления новой России». Во второй половине XIX в. некоторые ученые, среди которых Р.Ю. Виппер, А.А. Кизеветтер и др., писали, что реформы Екатерины были фундаментальным шагом европеизации Российской империи.

Будущая императрица получила превосходное домашнее образование, что повлияло на ее дальнейшую судьбу и судьбу России. В юном возрасте Екатерина увлекалась трудами известных французских философов Вольтера, Дидро, Монтескье, поэтому ее реформаторская деятельность была проникнута идеями эпохи Просвещения.

Маленькой принцессе Фике, принявшей в православии имя Екатерина, будет суждено сыграть одну из ключевых ролей в истории Российской империи.

Влияние политики Екатерины II на современное государственное устройство РФ

Модернизация органов государственного управления при Екатерине II связана с политикой укрепления абсолютной власти монарха. Екатерина пыталась утвердить более современную систему законодательства, хотела создать краткие и в то же время приемлемые законы, учредить независимый суд, привить любовь к образованию в обществе. Таким образом, реформаторская деятельность Екатерины II коснулась социальной, судебной, политической сфер общественной жизни.

Первые шаги новой императрицы были направлены на усиление собственной власти. В 1763 г. был преобразован Сенат. Реформированием занимался Н.И. Панин, предложив два варианта по дальнейшей судьбе Сената, один из которых Екатерина утвердила. Суть реформирования заключалась в разделении Сената по департаментам со строго определенными функциями

и полномочиями. Теперь Сенат делился на 6 департаментов, 4 из которых трудились в Санкт-Петербурге, а оставшиеся 2 — в Москве. Первый департамент отвечал за государственные дела, второй — за судебные, третий отвечал за губернии на Балтике и в Малороссии, четвертый курировал военно-морские дела. Департаменты Москвы занимались государственным и судебными делами. Главным итогом реформы стало то, что Сенат лишился главной своей функции — законодательной (это право перешло к Екатерине), но ему отводилась роль контролирующего органа за соблюдением законов. Таким образом, Екатерина с самого начала своего правления смогла утвердить всю полноту законодательной власти в своих руках [1].

Можно отметить тот факт, что Екатерина пыталась внедрить в политическую систему такую передовую для эпохи Просвещения идею — как принцип разделения властей. Впервые в истории появляется судебная власть как отдельная ветвь власти, функционирующая и сейчас. В современной России принцип разделения власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную — является основой политического устройства Российской Федерации [2].

Сенат при Екатерине II получил расширенные полномочия по контролю за выполнением государственных законов. Этот принцип нашел свое отражение в современной России в виде различных контрольных и надзорных органов, хотя их функции и полномочия существенно отличаются от эпохи Екатерины.

В 1764 г. была проведена секуляризация церковных земель (церковная реформа). Поводом для реформирования стало то, что церковь была освобождена от уплаты налогов, а это приводило к снижению бюджета страны. Монастырские крестьяне стали выплачивать подушную подать государству. Монастыри и епархии стали полностью зависимыми от государства.

На сегодняшний день Русская Православная церковь отделена от государства и оказывает сильное влияние на общество нашей страны. У церкви имеется определенный правовой статус, но это не делает ее независимой от государства [3]. Таким образом, как и при Екатерине церковь является частью государства и выполняет возложенные на нее обязательства.

В 1768 г. была проведена денежная реформа, заключавшаяся в создании условий для перехода на ассигнации («бумажные» деньги). Благодаря этой реформе в стране появились первые бумажные деньги и обмениваться они могли только на металлические в банке (их было два: Московский и Санкт-Петербургский), а согласно приказу, с 1770 г. — только на медные.

Указ об «Учреждении для управления губерний Российской империи» в 1775 г. положил начало крупной губернской реформы. Создавался новый административно-управленческий аппарат. Вся империя делилась на губернии по несколько сотен тысяч (в основном 200–300 тыс.) человек. Губернии состояли из уездов с населением в несколько десятков тысяч человек. Благодаря данной реформе в стране крупные деревни преобразовались в городские поселения (города). Город же делился на районы кварталы, улицы [4].

Руководили губерниями генерал-губернаторы. Их основная задача заключалась в отчете перед Сенатом о социальном, политическом и экономическом положении дел в губернии.

Первые результаты губернской реформы были достигнуты к 1785 г.

Некоторые советские ученые отмечают в своих трудах, что предпосылкой губернской реформы стали события, связанные с крестьянским бунтом Емельяна Пугачева в 1773–1775 гг., продемонстрировавшим халатность и бездействие местных органов власти, неспособность предотвратить восстание [1]. Ведь именно крестьянский бунт Пугачева показал все недостатки и слабость чиновников на местах. Однако, это не совсем так, губернская реформа была частью политики по укреплению государственного управления и задумана и готовилась задолго до начала восстания. Но именно крестьянская война поспособствовала более быстрому внедрению всех положений губернской реформы [5].

Губернская реформа Екатерины II, конечно, оставила отпечаток в административно-территориальном устройстве РФ. Екатерина разделила губернии, основываясь на численном и экономическом принципах. Данный принцип сохранился и в наши дни, с небольшими изменениями.

Реформа укрепила вертикальную составляющую власти, сделав генерал-губернаторов ответственными перед самим императором. Этот принцип действовал и в современной России — с 2004 по 2012 г. губернатор назначался и подчинялся непосредственно президенту РФ. Причиной введения такой законодательной нормы стала борьба с терроризмом после событий в г. Беслан. Таким образом, президент не просто укрепил вертикаль власти, а взял ответственность за политику глав регионов на себя.

Территориально-административное устройство РФ — есть результат длительного исторического процесса, на который повлияли множество факторов. Екатерина II смогла заложить фундамент будущего деления России на регионы [6].

Реформы Екатерины II в области государственного управления дали начало многим механизмам, которые существуют и в современной России. Конечно, многое изменялось и усовершенствовалось, но главные принципы до сих пор существуют: принцип разделения властей и принцип вертикали власти.

21 апреля 1785 г., ко дню своего рождения, Екатерина подписала манифест «О вольности дворянства». Указ закреплял права и привилегии дворян, что привело к отделению их от других сословий. Статус дворянина определялся как «жалование за государственную службу», звание как «потомственное и наследственное».

Дворяне освобождались от уплаты податей, обязательной военной службы, запрещалось подвергать их телесным наказаниям. Дворяне переживали свой золотой век при Екатерине.

Жалованная грамота дворянству имела важный социально-экономический аспект в период правления Екатерины. Но суть реформы не имеет прямых

аналогов в современной России ввиду социального, политического и правового статуса РФ [7].

В 1782 г. был подписан «Полицейский устав», но корнями он уходит в 1767 г., когда трудилась Уложенная комиссия. Реформа полиции связана с реформой губерний, так как за каждым городом, районом кварталом назначался свой полицейский. В городе — управа благочиния (коллегиальный орган, в который входили полицмейстер и городничий); в квартале — надзиратель. Были определены четкие функции и меры ответственности для полицейских учреждений и заложены предпосылки полицейского права.

Екатерина сменила систему управления полицией, основанную на сословном принципе, на вертикальную, подчинявшуюся единому центру. Этот принцип действует и сейчас: вся полиция подчиняется федеральному министерству внутренних дел.

Екатерина усилила контроль за действиями полиции, что является важным фактором укрепления центральной власти. Сегодня в РФ действия полиции также подлежат государственному контролю, что является наследием реформы полиции Екатерины II [8].

По действующим ныне нормам за каждым районом города закреплено свое отделение полиции или Росгвардии. Такая система не только помогала поддерживать правопорядок в эпоху Екатерины, но и действенна в современной России.

Екатерина II, выросшая на идеях западноевропейских мыслителей, среди которых Вольтер, Дидро, Марат, Монтескье, много думала о просвещении российского народа. В переписке с Вольтером Екатерина неоднократно отмечала, что «мечтает любыми способами положить конец невежеству в империи» [9].

В 1760–1770 гг. в России создавались образовательные учреждения с целью воспитания нового «класса людей». В марте 1764 г. был издан утвержденный Екатериной доклад Бецкого¹, согласно которому мужчины и женщины могли поступать в образовательные организации. Он делился на пункты и уставы. В своих манифестах и указах по вопросу образования Екатерина придерживалась положений этого доклада. В том же 1764 г. началось строительство «Воспитательного дома для сирот и беспризорных детей», где обучение проводилось по различным ремеслам. Также было создано учебное заведение для женского пола («Воспитательное общество благородных девиц») в Санкт-Петербурге, в котором обучали девушек юного возраста хорошим манерам и языкам.

В 1786 г. разработан «Устав народных училищ Российской Империи». В нем учреждалась классно-урочная система. В образовательном процессе предполагалось прививать ученикам добросовестность и трудолюбие. Стоит

¹ *Бецкой И.И.* Высочайше утвержденный доклад Академии художеств главного директора генерал-поручика «О воспитании юношества обоего пола» от 22 марта 1764 г // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. 1830. № 16. С. 668.

отметить, что применение физической силы как меры наказания строго запрещалось и каралось санкциями. Применялись более гуманные воспитательные меры. Согласно уставу, вводились малые и главные типы училищ. В малых обучались два года правописанию, рисованию и нумерации; в главных учились пять лет, но уже по более сложной программе. Преподавались естественно-научные предметы, а также изучались языки и искусство.

Образование и наука не стояли на месте, они шли большими шагами вперед. Учителям необходимо следить за новшествами. Так, из главного училища создали учительскую семинарию — заведение по подготовке педагогического состава [10].

Проводя параллели, можно отметить, что систему образования в РФ входят различные уровни образования (школа, бакалавриат, магистратура, аспирантура и докторантура), истоки многоуровневости прослеживаются в эпохе правления Екатерины. В ходе образовательной реформы состоялось открытие Смольного института для девиц. Теперь девушки тоже могли получать образование — это был первый шаг к равенству мужчин и женщин в области получения образования.

В современной России образование не является привилегией избранных, оно доступно всем. Базовое образование является обязательным и финансируется из государственного бюджета для всех граждан в возрасте от 6 до 15 лет.

Также стоит отметить тот факт, что государство, как и два столетия назад, заинтересовано в грамотном населении, грамотных специалистах, грамотных управленцах. В последние три года усиливается тенденция на увеличение бюджетных мест в вузах. В 2022/2023 учебном году — 588 044 места, 2023/2024 — 590 101 место; 2024/2025 — 621 000 мест. Это говорит об увеличении с каждым годом доступности высшего профессионального образования в России².

Заключение

Придя к власти летом 1762 г. в результате дворцового переворота, Екатерина II правила до 1796 г. За время своего правления Екатерина Великая успела провести немало важнейших преобразований, как во внутренней, так и во внешней политике российского государства. Реформы Екатерины оказали положительное влияние на будущее развитие Российской империи.

Рассмотренные преобразования в области государственного устройства свидетельствуют о фундаментальном значении реформ Екатерины для государственного устройства современной России. Именно в эпоху «просвещенного абсолютизма» вводится фундаментальный принцип политической системы государства — принцип разделения властей. Только при независимых

² В 2024 году в вузах выделили рекордное количество бюджетных мест. URL: <https://www.rbc.ru/society/19/06/2024/6672b4e69a7947a0a40596e7> (дата обращения: 22.07.2024).

ветвях власти может полноценно развиваться современное демократическое общество. Следование букве закона, контроль за порядком на местах — вот основы безопасного общества. И сегодня стране нужны грамотные профессионалы во всех областях, исполнение этого запроса напрямую связано с системой образования, с преемственностью всех ступеней образовательных учреждений и доступностью образования в целом.

Многое из того, что было создано при Екатерине, укрепило Российскую империю. Многие реформы «просвещенной» правительницы получили продолжение в последующие эпохи и способствовали развитию страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Павленко Н.И. Екатерина Великая. 3-е изд. М. : Молодая гвардия, 2003. 495 с.
2. Митрохина Т.Н. Институционально-процессуальные аспекты цифровой трансформации государственного управления // Теории и проблемы политических исследований. 2023. Т. 12. № 7А. С. 25–32. <https://doi.org/10.34670/AR.2023.10.93.004>
3. Чашников М.А. Реформы Екатерины II в области государственного управления // Вестник науки. 2021. Т. 4. № 1 (34). С. 162–166.
4. Магомедова А.Б. Реформы государственного управления при Екатерине II: историко-правовой аспект // Вестник науки. 2019. Т. 3. № 11 (20) С. 83–88.
5. Хитров Д.А. Реализация губернской реформы Екатерины II на территории Севской провинции // Вестник Брянского государственного университета. 2018. № 2 (36). С. 232–240. <https://doi.org/10.22281/2413-9912-2018-02-02-232-240>
6. Белов А.В. Административно-территориальная реформа Екатерины II: реализация на местах и личности сановников-управленцев (по материалам губерний центральной России) // История: факты и символы. 2021. № 2 (27). С. 110–116. <https://doi.org/10.24888/2410-4205-2021-27-2-110-116>
7. Акишин М.О. Конституционные идеи эпохи просвещения и правовая доктрина Екатерины II // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 5 (87). С. 104–110. <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2021.81.5.104-110>
8. Гурлев И.В. Деятельность полиции Российской Империи при Екатерине II (1762–1796) // Власть. 2020. Т. 28. № 6. С. 213–219. <https://doi.org/10.31171/vlast.v28i6.7783>
9. Земляная Т.Б., Павлычева О.Н. Образовательные реформы времен правления Екатерины II // Журнал научно-педагогической информации. 2010. № 9. С. 12–34.
10. Стародубцев М.П. Реформы системы образования, проводимые Екатериной II // Экономика образования. 2012. № 2. С. 36–40.

REFERENCES

1. Pavlenko NI. *Ekaterina Velikaja* [Catherine the Great]. 3-e izdanie. Moscow: Molodaya gvardiya; 2003. 495 p. (In Russ.).
2. Mitrokhina TN. Institutional and procedural aspects of digital transformation of public administration. *Theories and Problems of Political Studies*. 2023;12(7A):25–32. (In Russ.). <https://doi.org/10.34670/AR.2023.10.93.004>
3. Chashnikov MA. Reforms of Catherine II in the area of public administration. *Vestnik nauki*. 2021;4(1):162–166. (In Russ.).
4. Magomedova AB. *Reformy gosudarstvennogo upravleniya pri Ekaterine II: istoriko-pravovoi aspect* [Public administration reforms under Catherine II: historical and legal aspect]. *Vestnik nauki*. 2019;3(11):83–88. (In Russ.).
5. Khitrov DA. The gubernia reform of Catherine II in the territories of the Sevska province. *Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2018;(2):232–240. (In Russ.). <https://doi.org/10.22281/2413-9912-2018-02-02-232-240>

6. Belov AV. Administrative and territorial reform of Catherine II: its local implementation and the personalities of high official administrators (on the materials of central Russia provinces). *History: facts and symbols*. 2021;(2):110–116. (In Russ.). <https://doi.org/10.24888/2410-4205-2021-27-2-110-116>
7. Akishin MO. Constitutional ideas of the Enlightenment era and the legal doctrine of Catherine II. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2021;(5):104–110. (In Russ.). <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2021.81.5.104-110>
8. Gurlev IV. Police activities in the Russian Empire during the period Catherine's II rule (1762–1796). *Vlast'*. 2020;28(6):213–219. (In Russ.). <https://doi.org/10.31171/vlast.v28i6.7783>
9. Zemlyanaya, TB, Pavlycheva ON. *Obrazovatel'nye reformy vremen pravleniya Ekateriny II* [Educational reforms during the reign of Catherine II]. *Zhurnal nauchno-pedagogicheskoi informatsii*. 2010;(9):12–34. (In Russ.).
10. Starodubtsev MP. Education Reforms carried out by Catherine II. *Economics of education*. 2012;(2):36–40. (In Russ.).

Информация об авторах:

Беркалиев Артём Алексеевич — магистрант кафедры техники и технологий транспорта, Российский университет дружбы народов, 117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6 (e-mail: berkaliev-aa@rudn.ru) (ORCID: 0009-0004-7289-7280) (SPIN-код: 7649-2335).

Гераничева Екатерина Андреевна — магистрант агроинженерного департамента, Российский университет дружбы народов, 117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6 (e-mail: geranicheva-ea@rudn.ru) (ORCID: 0009-0005-8829-2224).

Ковалева Дарья Николаевна — кандидат исторических наук, доцент Саратовского государственного технического университета им. Ю.А. Гагарина, 410054, Россия, г. Саратов, ул. Политехническая, д. 77 (e-mail: dasha1109@mail.ru) (ORCID: 0000-0002-8434-5887) (SPIN-код: 5386-6716).

Information about the authors:

Artem A. Berkaliev — Master's Student at the Department of Engineering and Technology of Transport, RUDN University, 6 Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russian Federation, 117198 (e-mail: berkaliev-aa@rudn.ru) (ORCID: 0009-0004-7289-7280) (SPIN-code: 7649-2335).

Ekaterina A. Geranicheva — Master's Student at the Agroengineering Department, RUDN University, 6 Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russian Federation, 117198 (e-mail: geranicheva-ea@rudn.ru) (ORCID: 0009-0005-8829-2224).

Darya N. Kovaleva — Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of Saratov State Technical University named after Yuri Gagarin, 77 Politechnicheskaya str., Saratov, Russian Federation, 410054 (e-mail: dasha1109@mail.ru) (ORCID: 0000-0002-8434-5887) (SPIN-code: 5386-6716).