

а внедрялись властью, которая отстаивала собственные интересы, далеко не всегда соответствовавшие интересам общества. Русское дворянство хотело денег и земельных пожалований, а правительство пускало имевшиеся средства на жалование иностранным наемникам, которые должны были составить полки нового строя. Купцы мечтали ограничить передвижение европейских конкурентов пограничными городами, а государство, напротив, создавало почту – «дыру» (по меткому выражению И.Т. Посошкова), через которую иноземцы могли видеть «вся наша государственная и промышленная дела». Простой народ сбегался на скоморошьи игрища, а власть ликвидировала скоморошество и создала театр, в который и столетия спустя простые крестьяне попадали обычно лишь в качестве крепостных актёров.

Всё это вызывало сопротивление общества реформам, и эта тема также неоднократно затрагивается на страницах анализируемого сборника. Особенно интересной в данной связи представляется статья Е.В. Акельева и Е.Н. Трефилова «Проект европеизации внешнего облика подданных в России первой половины XVIII в.: замысел и реализация» (с. 154–173). Авторы показали, что, несмотря на многолетние усилия, власти так и не преуспели в поголовной европеизации внешнего вида своих подданных. Очевидно, что сопротивление внедряемым иноземным новшествам было не только естественным, но временами и успешным.

Обобщённый в книге опыт реформ XVI–XVIII вв. сегодня выглядит очень актуальным. Материалы сборника полезны для понимания того, что происходит в нашей стране. Судя по изданию, Европейский университет оказался удачной площадкой для обсуждения темы реформ. Хочется надеяться на то, что конференции по такой тематике будут проводиться и в дальнейшем.

Любовь Писарькова: Феномен российских реформ²⁵

Авторам статей, вошедших в обсуждаемый сборник, удалось во многом по-новому подойти к изучению реформ и, что не менее важно, заставить читателя задуматься над природой этого сложного и неоднозначного явления. Как следует из статей о реформах в европейских странах²⁶, восприятие этого понятия современниками в течение XVI–XVIII вв. претерпело заметную эволюцию. В XVI в. «реформа» воспринималась как изменение, направленное на возвращение к прежней, более совершенной форме, как исправление злоупотреблений, возникших в результате отклонения от овеянных стариной начал. К концу XVII в. под ней подразумевали изменения в самых разных сферах жизни и управления. В XVIII в. «реформа» – это уже не только возвращение к прошлому, но и действие, вводящее новшества с целью искоренения злоупотреблений. Иными словами, реформа понималась как действие, направленное на улучшение существующего и на устранение злоупотреблений, независимо от того, возвращает она прежнюю форму или создает новую (с. 66–67, 218). Реформу уподобляли врачу, который обязан лечить больного, не стремясь при

²⁵ Материал подготовлен при поддержке РГНФ, проект № 14-01-00131.

²⁶ См. статьи рецензируемого сборника: *Уваров П.Ю.* Проекты преобразований во Франции в период правления Генриха II (1547–1559); *Пименова Л.А.* Реформы и реформаторы во Франции в век Просвещения. С. 59–68; *Шоб Ж.Ф.* Монархии Пиренейского полуострова и проблема изменений в XVI–XVII вв. С. 79–98; *Нурдин Ю.* Политические реформы и риторика в Швеции XVIII в. С. 195–213; *Минар Ф.* «Реформа» во Франции и Англии в XVIII в. С. 216–228.

этом сделать его другим человеком (с. 67). Вполне естественно, что страны Европы, находясь в тесном взаимодействии, заимствовали друг у друга достижения науки, хозяйственной деятельности, военной организации и многое другое. Однако государственное управление в этот перечень не входило.

В XVIII в. наряду с реформами, направленными на решение назревших вопросов, на почве философии Просвещения возник новый тип реформ, предполагавших всеобщее переустройство жизни общества и государства. (Л.А. Пименова определяет их как «философские», с. 65). Но в Европе сторонники всеобъемлющей реорганизации общества имели серьёзных оппонентов, которые указывали на негативные последствия политических нововведений и своими статьями формировали общественное мнение не в пользу таких преобразований. Век Просвещения создал и новый тип правителя-реформатора, так называемого легального деспота. Пользуясь абсолютной властью, он мог осуществлять любые преобразования, если признавал их разумными и целесообразными. Однако в условиях существования общественного мнения и парламентов возможности таких монархов-реформаторов были весьма ограничены. Реформы, проведённые против желания населения и без учёта общественного мнения, если и осуществлялись, то успех их был недолговечным (с. 67–68, 220–223). Что касается монархий Пиренейского полуострова, то сложившийся там механизм принятия решений лишил монарха права единоличных решений о проведении тех или иных преобразований. Многочисленные советы общего и ведомственного характера принимали решения по всем вопросам жизнедеятельности государства и представляли свои суждения королю, которому оставалось лишь выносить вердикты. Как показала практика, такая модель управления, связывавшая воедино все уровни власти, основанные на четкой иерархии и коллегиальности, отличалась завидной прочностью (с. 88–90).

Таким образом, в странах Европы за три столетия понятие «реформа» наполнилось новым содержанием, изменилось восприятие реформ и отношение к ним населения. Но эти изменения происходили постепенно, без разрыва с прошлым. Не стал исключением и смелый в своих решениях XVIII в. Европейцы с особой осторожностью относились к политическим преобразованиям. Французский просветитель Л. де Жюкур писал о процессе реформирования, что необходимо «допускать новые вещи, которые являются подходящими, понемногу и, так сказать, незаметно, чтобы все то, что является новым, не удивляло и не приводило в замешательство» (с. 221). Однако идеи, взращённые эпохой Просвещения, оказались сильнее разумных доводов, и к концу XVIII столетия Франция погрузилась в Великую революцию.

Историки сходятся в том, что в XVI в., как в Европе, так и в России, способы исправления злоупотреблений искали не в «новизнах», а в восстановлении нарушенных порядков. Назревшие изменения «нередко преподносились как возрождение, возвращение к священной старине», как упрочение традиций (с. 8–9, 34). При этом реформы (в значении «новизн») осуществлялись постепенно, не вступая в конфликт со старым укладом, путём введения, по словам В.А. Аракчеева, «отдельных изменений в разные узлы административного механизма, но не демонтажем системы в целом» (с. 27). Организация государственного управления России, определившаяся в третьей четверти XVI в., оказалась настолько прочной, что выдержала испытания опричниной и пережила Смуту. В течение XVII в. она дорабатывалась, улучшалась, но сохраняла свои базовые начала. Главной особенностью приказной системы, действовав-

шей малыми силами на огромной территории, была её централизующая роль. Единство государства обеспечивалось посредством концентрации всех нитей управления в центральных учреждениях, срочности службы местных администраторов, управлявших уездами «вахтовым методом», и выборности низшего управленческого звена. Важную роль играли челобитные с мест, обеспечивавшие непосредственную связь населения с верховной властью. В управлении страной все уровни власти (высший, центральный и местный) были прочно связаны друг с другом, что достигалось не делопроизводственной перепиской, а непосредственным участием вышестоящих органов власти в деятельности подчинённых им структур. В этом отношении приказная система напоминала систему управления в Испании и Португалии.

В XVII в. законодательные нормы вырастали естественным путём из практических задач, диктуемых потребностями государства и населения. Роль законодателей сводилась к тому, чтобы унифицировать и обобщать в чётких формулировках то, что уже заявляло о себе в жизни, постепенно упраздняя или совершенствуя то, что устарело или требовало дальнейшего развития. Лучшим доказательством эффективности допетровского законотворчества служит Соборное уложение 1649 г., которое в течение почти двух столетий сохраняло значение свода основных законов страны и оказало заметное влияние на последующее законодательство²⁷.

Процесс реформирования управления и законодательства в XVII в. шёл постепенно; «новизны» вписывались в действующую систему, дополняя и улучшая её, но не разрушая. В этом отношении Россия двигалась в общеевропейском русле. Однако в дальнейшем понятие «реформа» в Европе и России наполнилось разным содержанием. Сравним его трактовку в словарях французского и русского языков второй половины XIX в. Среди многочисленных значений слова «реформа», приведённых в словаре Литтре, выделим одно, которое составитель словаря определил, как «реформа империи», и которое имеет ключевое значение для разработки настоящей темы: реформа – это «действие, возвращающее к прежней форме или создающее лучшую форму». Не менее важно и то, что реформа должна была направляться «на устранение возникших злоупотреблений, пресечение злоупотреблений» (с. 218). Согласно «Толковому словарю живого великорусского языка» В.И. Даля, «реформа – это новизна, преобразование в порядках, устройстве». Краткость такого определения заставляет обратиться к толкованию слова «новизна». Значение этого слова («состояние всего нового, нововведение, новый обычай») Даль дополнил пословицами, раскрывающими отношение народа к нововведениям, и, в конечном итоге, к реформам: «Что новизна, то и кривизна», «много новизны, да мало прямизны» и др.²⁸

В современном восприятии термин «реформа» по-прежнему сохраняет значение «новизна». При таком подходе в рамки понятия «реформа» не укладываются преобразования, исправляющие ошибки и просчёты смелых реформаторов. Для определения таких преобразований, с лёгкой руки публицистов второй половины XIX в., в обиход вошло неизвестное в европейской практике понятие «контрреформа», получившее широкое распространение в работах

²⁷ Подробно см.: *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII в.: эволюция бюрократической системы. М., 2007. С. 27–84.

²⁸ *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1994. Т. 2: И–О. Стб. 1426; Т. 3: П–Р. Стб. 1681.

историков и прочно закрепившееся за преобразованиями Александра III. С не меньшим успехом его применяют и к более ранним периодам истории: второй половине царствования Ивана IV, преобразованиям Петра I 1720-х гг. (когда, как пишет Д.О. Серов, «заимствованные институты... подверглись контрреформаторскому русифицированию», с. 229), к мерам, предпринятым преемниками Петра I в 1725–1727 гг. для вывода страны из кризиса, к реформам Павла I²⁹. Очевидно, что при таком подходе перечень «контрреформ» можно значительно расширить.

В этой связи возникает закономерный вопрос: когда, на каком этапе развития России понятие «реформа» наполнилось новым содержанием, а процесс реформирования пошёл по другому руслу, отличному от европейского? Представляется, что это произошло с административными реформами начала XVIII в. Как уже отмечалось, в век Просвещения в Европе широкое распространение получила идея проведения всеобъемлющих реформ, способных во имя общего блага кардинальным образом переустроить все области жизни государства. Реализовать смелые замыслы мог только «легальный деспот», т.е. реформатор, обладавший абсолютной властью и настроенный на проведение любых преобразований. В отличие от европейских монархов Петру I удалось в полной мере воплотить в жизнь эту идею века Просвещения. В исторической литературе утвердилась точка зрения, что реформы Петра I явились вынужденной мерой, так как приказная система к тому времени устарела и оказалась нежизнеспособной. Однако исследования сотрудников Института российской истории РАН, посвящённые организации и деятельности приказов, показали научную необоснованность такого заключения³⁰. Сомнения в необходимости отказа от организации управления XVII в. высказывались уже историками XIX в. По мнению А.Д. Градовского, «крутая реформа... была излишней мерой строгости в нашем отечестве», так как недостатки приказной системы требовали её реформирования, но не уничтожения³¹.

Разрушительное воздействие на государственное управление оказала губернская реформа 1708 г. Она проводилась в условиях военного времени и преследовала сугубо фискальные цели. Территория государства была разделена на восемь губерний, напоминавших военные округа (разряды) XVII в., но назначение этих образований стало иным. Новые администраторы, бессрочные и всесильные губернаторы, получили не только военные полномочия. С созданием губерний прекратили существование все территориальные и большинство отраслевых приказов, а их функции были переданы губернаторам. Ушли в прошлое и другие базовые начала приказной системы: отменена срочность службы местных администраторов и под страхом суровых наказаний запрещена подача челобитных царю. Децентрализация власти в огромной по территории стране с малочисленным населением неизбежно вела к ослаблению связей

²⁹ Назаров В.Д. Два лика Грозного царя: Россия в эпоху реформ и контрреформы середины XVI в. // История России. С древнейших времен до конца XVII века. М., 1996. С. 400–427; Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого 1719–1727 гг. М., 1902. С. 495; Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). М., 2001. С. 511.

³⁰ См., например: Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и её роль в формировании абсолютизма. М., 1987; Гуськов А.Г. Указ. соч.; Новохатко О.В. Разряд в 185 году. М., 2007; Лисейцев Д.В. Приказная система Московского государства в эпоху Смуты. М.; Тула, 2009.

³¹ Градовский А.Д. Высшая администрация России XVIII ст. и генерал-прокуроры // Собрание сочинений. Т. 1. М., 1899. С. 101.

между центром и областями, распространению злоупотреблений, произвола и казнокрадства. Образцом для последующих реформ послужила система управления Швеции, признанная тогда лучшей в Европе.

Коллежская и областная реформы 1718–1719 гг. открыли череду нововведений XVIII и XIX вв., заимствованных из европейской практики. Не вдаваясь в суть петровских преобразований, отмечу лишь, что, несмотря на внешнее сходство, русские коллегии не восприняли главные черты шведских, обеспечивавшие на их родине взаимосвязь всех частей государственного управления, стройный порядок делопроизводства и строгую исполнительскую дисциплину. В России не было необходимых средств на устройство шведских учреждений должным образом, не было ясных законов, профессиональных судей и опытных чиновников. С введением коллежского управления взаимодействие центра и области осуществлялось посредством делопроизводственной переписки. Канцелярская форма управления в условиях России (большие расстояния, плохие дороги, малое число чиновников) стала причиной волокиты и низкой эффективности управления. Просчёты законодателей исправляли фискалы и гвардейцы. Наделённые чрезвычайными полномочиями, они должны были стимулировать деятельность местных администраторов. С реформ Петра I закон в России получил несвойственное для него значение: он стал инструментом, с помощью которого правительство пыталось направить развитие страны в желаемое для него русло, при этом далеко не всегда считаясь с наличием реальных условий для такого развития³². Немецкий философ О. Шпенглер определил преобразования Петра I как «псевдоморфоз» (ложная форма), когда чуждая культура довлеет над национальной, что ведет к искажению исторических основ национальной жизни. По его оценке, изменение, внесенное в судьбу русского народа Петром I, было беспрецедентным («может быть, во всей истории не имело по своим последствиям аналогов»)³³.

Преемники Петра I сохранили в прежнем виде устройство коллегий с характерной для них канцелярской формой делопроизводства, но внесли в местное управление начала, выработанные приказной практикой. Вместо петровских учреждений были восстановлены более экономичные воеводские канцелярии, объединявшие в своей деятельности все ветви власти и функции управления. Как и в XVII в., местным администраторам запрещалось владеть землей и крестьянами в управляемых территориях; служба их вновь стала срочной. К 1730 г. государственное управление представляло собой симбиоз приказной и коллежской систем, что восстанавливало преемственность в управлении, нарушенную реформами первой четверти XVIII в. С некоторыми изменениями эта организация сохранялась до губернской реформы 1775 г. Недостаток послепетровского управления заключался в дисбалансе между центральными и местными учреждениями. Деятельность коллегий и их контор направлялась в одну общую точку – воеводскую канцелярию, что порождало медленность в решении дел, упущения по службе и волокиту. С увеличением численности населения и усложнением административной системы задача реформирования местного управления приобрела первостепенное значение.

³² Подробно см.: Писарькова Л.Ф. Указ. соч. С. 85–248.

³³ Цит. по: Новохатко О.В. Бюрократия в век безумного мудрствования (Размышления над книгой Л.Ф. Писарьковой «Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII в.: эволюция бюрократической системы». М., 2007) // Русский исторический сборник. Вып. 2. М., 2010. С. 124.

Губернская реформа 1775 г., разработанная с учётом европейского законодательства и пожеланий депутатов Уложенной комиссии 1767 г., внесла кардинальные изменения в организацию государственного управления. Суть изменений сводилась к следующему: 1. Введено новое административно-территориальное устройство. 2. Создана разветвлённая сеть местных административных, финансовых и судебных учреждений с широким участием в их работе выборных представителей от трёх сословий. 3. Упразднено центральное управление (кроме трёх коллегий), функции коллегий переданы на губернский уровень, но уже не отдельным лицам, как было в 1708 г., а учреждениям. 4. Надзор за движением дел в губернских учреждениях возложен на новое должностное лицо – генерал-губернатора или наместника верховной власти. В результате губернской реформы образовалось 20 генерал-губернаторств, слабо связанных с центром. В отличие от Петра I Екатерине II удалось создать жизнеспособную систему местного управления. Но за успешную реформу Россия заплатила высокую цену: она лишилась центрального управления. Его отсутствие затрудняло правильное течение государственных дел, а разделение страны на генерал-губернаторства во главе с всесильными наместниками вело к децентрализации управления.

За годы правления Екатерины II сложилась система управления, в которой верховная власть осуществляла свои функции не посредством учреждений, а через узкий круг доверенных лиц: генерал-прокурора Сената и наместников. Если после реформ Петра I его преемникам пришлось восстанавливать местное управление, то после реформ Екатерины II её наследнику Павлу I – центральное. К концу XVIII в. в практике реформирования окончательно утвердились два основных начала: заимствование европейского опыта и масштабность реформ, затрагивавших основы государственности. По мнению А.Д. Градовского, резкие изменения в системе управления возможны лишь в странах, отказавшихся от традиционных форм управления: «Государства, учреждения которых составляют искусственную систему, приписывают все недостатки несовершенству этой системы и думают устранить их, изменив её в целостности». До тех пор, «пока государственное развитие совершается путём органическим... система его управления образуется медленно, часто незаметно... системе дают сделать всё, что ей надо, не торопясь подставить на её место другой механизм. Судьба писанных учреждений совсем другая; с большим трудом удаётся применить их к потребностям общества, сделать их действительным фактором общественного развития; на это нужна обширная подготовительная работа. Наконец, она кончена; но вот некоторые злоупотребления останавливают внимание законодательной власти. Как их устранить? Нет ничего легче: стоит только переделать систему, заменить её лучшей, и всё зло будет исправлено»³⁴.

Специфика российских реформ в полной мере проявилась и в законотворчестве первой четверти XIX в. Законопроекты Александра I представляли собой не что иное, как «планы всеобщего государственного преобразования». Разработанные по европейским образцам, без учёта особенностей развития России, эти планы внесли большую сумятицу в умы русского общества, хотя в значительной степени остались лишь памятниками законодательной и общественно-политической мысли³⁵. В конце 1850-х гг., в преддверии «великих

³⁴ Градовский А.Д. Указ. соч. С. 222.

³⁵ Подробно см.: Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: замыслы, проекты, воплощение. М., 2012.

реформ», один из современников многочисленных российских преобразований писал: «При начале царствования Александра I и Николая I поднимались общие возгласы о бывших беспорядках, с жаром свершались преобразования, сменялись лица, переделывалось управление, а общее расстройство росло более и более. Ныне тот же говор! Везде твердят надо исправить бывшие ошибки; сердце же русского сжимается от страха, ибо, ежели по примеру прошедшему, новые преобразования увеличат расстройства, то не устоять государству Российскому на подмываемых отовсюду основаниях»³⁶. Последующие поколения смелых реформаторов много сделали для того, чтобы страх перед реформами у русского человека стал генетическим.

Для государственного управления России XVIII в. стал переломным. Приказная система, формировавшаяся на протяжении более чем 200-летнего периода и приспособленная к историко-географическим условиям страны, была заменена шведской системой управления. В дальнейшем каждое новое царствование начиналось с реформирования управления путём заимствования готовых форм, действовавших в развитых европейских странах. Выбор образца для подражания зависел от личных пристрастий реформаторов. За очередной попыткой верховной власти реализовать смелые замыслы следовал длительный и не всегда успешный период приспособления чуждой системы к условиям жизни огромной по территории, слабо населённой и бедной России. Непосильную задачу для реформаторов представляло создание эффективного механизма взаимодействия центральных и местных учреждений, имеющего ключевое значение для управления Россией. Состыковать и заставить работать в одном режиме эти звенья правительственной машины, разновременные и организованные на противоположных началах, не удалось ни одному реформатору. После великих преобразований XVIII в. в России не оказывалось то местного, то центрального управления. И чем более глобальный характер носили реформы, тем более длительный период требовался для их адаптации, а порой и заметной корректировки, и наведения порядка в управлении.

Михаил Киселёв: К истории дискурса реформ в России раннего Нового времени³⁷

История реформ раннего Нового времени не нуждается в особом представлении или популяризации для российской историографии. Тем не менее, на мой взгляд, обсуждаемый сборник займёт видное место на книжных полках занимающихся этой тематикой исследователей. Книга открывает широкую сравнительно-историческую перспективу и побуждает обращаться к новой проблематике. Принимая во внимание хронологический, географический и тематический охват статей, я не рискну выносить суждения по всему сборнику и остановлюсь только на одной из ключевых проблем истории реформ – на вопросе о роли дискурса и терминологии, описывающей реформаторские процессы в России раннего Нового времени.

³⁶ ОПИ ГИМ, ф. 231, д. 29, л. 48 об.

³⁷ Работа подготовлена в рамках реализации гранта Правительства РФ по привлечению ведущих учёных в российские образовательные учреждения высшего профессионального образования, научные учреждения государственных академий наук и государственные научные центры Российской Федерации (Лаборатория эдиционной археографии, Уральский федеральный университет). Договор № 14.А12.31.0004 от 26 июня 2013 г.