



З. Г. Облицова

Кандидат педагогических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования РФ, проректор по научно-исследовательской работе ЧОУ ВО «Институт управления», г. Архангельск, Россия



А. А. Ежов

Кандидат юридических наук, научный сотрудник ЧОУ ВО «Институт управления», г. Архангельск, Россия



А. А. Ежова

Доцент, научный сотрудник ЧОУ ВО «Институт управления», г. Архангельск, Россия

Административные реформы Петра I и Екатерины II

Статья посвящена краткому обзору реформаторской деятельности по административному устройству России Петра I и Екатерины II, и обоснованию необходимости территориального деления России.

Ключевые слова: Петр I, Екатерина II, реформы, сенат, губернии, коллегии, наместничество.

Петр I Великий - последний царь всея Руси и первый российский император с 1721 года. Один из самых знаменитых и неоднозначных правителей в истории России, о наследии которого до сих пор спорят историки и публицисты. Одни историки считают его реформатором, другие называют Петра тираном, превратившим нашу страну в полицейское государство. Поэтому в исторической науке и в общественном мнении с конца XVIII века по настоящее время существуют диаметрально противоположные оценки как личности Петра I, так и его роли в истории России.

Тем не менее, реформаторская деятельность Петра I, которую можно условно разделить на два периода: 1696-1709 годы - от начала Азовских походов до победы в Полтавской битве; 1709-1725 годы - от Полтавской битвы до его смерти. коснулась всех сфер общественной жизни. В первый период

реформы нередко проводились хаотично и не всегда продуманно. Их главными целями была консолидация всех ресурсов для ведения военных действий.

На втором этапе реформы Петра I были более продуманными, подготовленными и систематическими. Как указывает профессор РГГУ Игорь Курукин: «Самые серьезные структурные преобразования начались только в середине 1710-х годов, когда стало ясно, что Россия рано или поздно одолеет Швецию. Причем это не были сиюминутные прожекты, а именно хорошо продуманные, подготовленные реформы» [1].

Система управления Московского царства не соответствовала решительному стилю Петра. Пока медлительные и склонные к интригам бояре исполняют его распоряжения, пока всё будет проконтролировано на местах воеводами, пройдут годы... Так что Боярскую думу царь практически перестал собирать

уже в начале 1700-х гг. (последний раз дума заседала в 1704 г.) и в 1701 г. перенёс управление государством в «консилию» - совет министров. Спустя десять лет консилию заменил «правительствующий» Сенат из девяти человек.



Рис. 1. Пётр I

5 марта 1711 года Указом Петра I был учрежден Сенат - высший государственный орган в России по делам законодательства. Сенаторы занимались контролем министров (а после появления коллегий — их президентов), управляли торговлей, следили за пополнением казны, разрабатывали законы, набирали дворян в офицеры. В общем, правили страной, пока Пётр занимался военными и иными делами. Они принимали свои решения коллегиально, что, по замыслу самодержца, служило предохранителем против произвола или глупости. С той же целью генерал-прокурор Сената надзирал за работой государственных учреждений [2].



Рис. 2. Заседание Сената.

В 1708–1710 гг. Пётр провёл первую реформу местного управления и разделил

страну на 8 губерний: Московская, Ингерманландская (она же Петербургская), Смоленская, Киевская, Азовская, Казанская, Нижегородская, Архангельская, Сибирская, Астраханская (позднее их число увеличили до 11) во главе с губернаторами. У губернаторов было по четыре помощника: обер-комендант (отвечал за военные дела), обер-комиссар (за налоги), обер-провиантмейстер (за сбор хлеба) и ландрихтер (за суд). Административная структура также включала в себя комендантов, камериров, рентмейстеров и земских комиссаров, отвечавших за налоги, полицию и суд [3].

Губернские органы управления подчинялись соответствующим коллегиям, т.е. приказы, сложные в управлении и взаимодействии в 1717–1721 гг. Пётр заменил на коллегии (по сути, министерства) с чёткими функциями.

Новая система управления государством была выстроена к 1722 г., когда Пётр ввёл коллежские и Генеральный регламенты и установил соподчинённость элементов этой системы: император – Сенат – коллегия – губерния – провинция – уезд. Эта государственная модель в целом сохранялась до 1905 года.

Пётр увенчал государственные преобразования провозглашением России империей в 1721 г. (и себя – императором) и Указом о престолонаследии 1722 г. - отныне император вправе был завещать права на престол [4].



Рис. 3. У торца здания 12 коллегий в начале XVIII в.

2 мая 1729 года родилась российская императрица Екатерина II - одна из ярчайших фигур в истории российской монархии. Она правила страной более 30 лет.

Екатерина II в первые годы своего правления в целом сохранила административно-территориальное деление страны, доставшееся ей от предшественников. К октябрю 1775

года империя состояла из 23 губерний, делившихся на 62 провинции. Точное количество уездов неизвестно, так как данные по делению Новороссийской губернии не сохранились до наших дней.



Рис. 4. Екатерина II.

18 ноября 1775 года Екатерина II подписала «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи». Этот законодательный акт состоял из 28 глав и 412 статей. Разрабатывала его императрица лично. Целью реформы было упростить систему местного управления, сделать её рациональнее и экономичнее, повысить эффективность административных и инфраструктурных решений, т.к. восстание под руководством Емельяна Пугачёва продемонстрировало Екатерине II, что дальше тянуть с реформированием системы управления страной нельзя.

Произвол местных властей, их нежелание вникать в проблемы обычных жителей и недооценка, исходящая от казацких волнений привели к возникновению повстанческого движения. Согласно принятому документу, империя делилась на базовые административные единицы - губернии и наместничества, - а те, в свою очередь, - на уезды, в которых проживали по 20-30 тыс. человек. В каждой административной единице существовала типовая вертикаль власти во главе с наместниками или губернаторами, а также судебные органы. Несколько губерний объединялись в генерал-губернаторства.

В результате проведённой Екатериной II реформы общая численность губерний и наместничеств выросла до 50. А главами администраций Москвы и Санкт-Петербурга стали обер-полицмейстеры.

В дальнейшем центральные власти активно преобразовывали губернии в наместничества. К концу жизни Екатерины II империя делилась на 48 наместничеств и две губернии (Московскую и Санкт-Петербургскую). Кроме того, была создана Таврическая область.

В изданном в 1775 году «Учреждении для управления губерний Всероссийской империи», введённом в течение 21 года, определялся новый порядок провинциального управления. Реформа началась с Тверской губернии и закончилась в 1796 году учреждением Виленской губернии.

В 1782 году реформа была распространена и на Малороссию, где незадолго до этого Екатерина II упразднила гетманство [5].

165 российских населённых пунктов в ходе реформы Екатерины II официально получили статус городов. Среди них: Ковров, Вознесенск, Тирасполь, Умань, Херсон, Елабуга, Кременчуг, Мариуполь, Славянск, Моздок, Ставрополь, Суджа, Подольск.

Продолжая реформу управления, Екатерина II образовала в империи полицию и укрепила органы сословного самоуправления.



Рис. 5. 1775 г. – «Учреждение о губерниях...»

«Реформа призвана была укрепить представление о государственности через подчинение управления законодательству. Идея заключалась в модернизации государственного строя, переводе управления от личности к закону, что было в духе времени. Основная цель реформы - упорядочить управление в губерниях, перейти от произвольных решений губернаторов к управлению по законам и инструкциям. Модернизация государственного строя основывалась не на личных качествах руководителей, а на законе», - подчеркнул Владимир Томсинов [6].

Губернская реформа привела к упразднению коллегий, за исключением Иностранной, Военной и Адмиралтейской, с переносом их функций на местные губернские органы. В ходе реформы 1775 года впервые в российском законодательстве появился документ, определяющий деятельность местных органов государственного управления и суда. Созданная этой реформой система органов

управления продержалась до 1864 года, а административно-территориальное деление действовало до 1917 года. Но некоторые уездные города потеряли статус города к настоящему времени. Например: Пинега, Холмогоры, Красноборск и Яренск (были в Вологодском наместничестве ныне Архангельская область) [7].



Рис. 8. Внутренняя политика Екатерины Великой.

После смерти Екатерины II её сын Павел I отменил отдельные положения реформы, проведённой матерью. В частности, он снова переименовал наместничества в губернии и упразднил институт генерал-губернаторов. Однако ключевые положения территориально-административной реформы Екатерины II сохранились. Её система государственного управления в основных моментах действовала до 1918 года, а границы многих губерний и наместничеств частично совпадают с современными субъектами Российской Федерации.

По словам экспертов, идеи, лежавшие в основе реформы Екатерины II, стали важной тенденцией развития российской государственности. У руководства страны появилось

осознание необходимости модернизации через правовые нормы.

В качестве недостатков реформы, некоторые исследователи отмечают рост бюрократического аппарата, который привел к существенному увеличению расходов на него в 5,6 раз. Но, по мнению ряда специалистов, губернское (областное) деление России по территориальному и демографическому принципам имеет больше преимуществ, чем деление СССР и Российской Федерации на автономные республики, края и области.

Приход к власти большевиков сути административно-территориального деления России не изменил. Они высоко оценили его удобство. Губернское деление сохранилось, ликвидирован был лишь старый аппарат ор-

ганов управления. Вместо него были введены новые органы Советской власти во главе с губернским исполнительным комитетом (губисполком), выбиравшимся на губернском съезде Советов.

Губернское деление окончательно было упразднено только в конце 1920-х годов. Его заменило деление на районы, области, края и округа [8].

Административная реформа способствует снижению административной нагрузки на бизнес, формированию в России благоприятного делового климата, что, в свою очередь, приводит к ускорению экономического роста страны.

Целями административной реформы являются:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Библиографический список:

1. «При Петре I Россия стала частью глобальной экономики». URL: <http://lenta.ru/articles/2015/03/15/petr/> (дата обращения: 29.03.2026).

2. Павленко Н., Андреев И., Кобрин В., Федоров В. *История России с древнейших времен до 1861 года* /Н. Павленко, И. Андреев, В. Кобрин, В. Федоров. 3-е изд., М., 2004.

3. Черникова Т. В. *История России в четырех томах. Том 1. С древнейших времен до конца XVIII века.* М.: Аспект-Пресс, 2019. С. 561–577.

4. Реформы Петра I // Большая советская энциклопедия : [в 30 т.] / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М. : Советская энциклопедия, 1969–1978.

5. Федеральный портал Истории России. URL: <https://history.ru/> (дата обращения: 30.03.2026).

6. Томсинов В. А. Императрица Екатерина II. Наказ, данный Комиссии о составлении нового Уложения /Под редакцией и с предисловием В. А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008.

7. РУВИКИ. URL: <https://ru.ruwiki.ru/wiki> (дата обращения: 30.03.2026).

8. Зайцева Е. 250 лет назад Екатерина II провела губернскую реформу, которую оценили большевики /Журнал «Родина» 18 ноября 2025. URL: <https://rodina-history.ru/2025/11/18/250-let-nazad-ekaterina-ii-provela-gubernskuiu-reformu-kotoruiu-ocenili-bolsheviki.html> (дата обращения: 30.03.2026).

©Облицова З. Г., Ежов А. А., Ежова А. А., 2026