

Олег Витальевич Горбачев  
(Уральский государственный педагогический университет, Jekaterynburg)

### **Административно-бюрократический аспект российской урбанизации**

При характеристике российской урбанизации обычно возникает трудность в определении того, что считать городом. Представления о городе как многофункциональном центре неизбежно корректируются российской практикой – городами считались те поселения, за которыми этот статус закреплялся официально. Поэтому административная составляющая в урбанизационном процессе присутствует изначально.

Что касается самой урбанизации, то сегодня мы имеем дело с несколькими базовыми ее концепциями, различия между которыми усматриваются в том числе в определении ее начальной стадии.

С точки зрения заявленной темы интересен мир-системный подход И. Валлерстайна, поскольку в его рамках урбанизация рассматривается как основа государственности. Ограниченность его применения в том, что в мир-системе не разграничиваются древний и новый город<sup>1</sup>.

Вслед за большой группой исследователей мы склонны полагать, что урбанизация – это явление новейшего времени и тесно связано с процессами модернизации. Имеется в виду, что города древности и средневековья являлись частью традиционного общества, выполняя четко закрепленные за ними функции (административные, военные, торговые и т.п.). В условиях модернизации города становятся центрами инновационного развития, отчетливо противопоставляя себя деревенской традиции. Возможности для такого развития обычно давали промышленный переворот и капиталистические отношения. Именно поэтому история урбанизации не совпадает с историей городов.

В настоящее время существует обширная литература, рассматривающая особенности российской урбанизации (В.П. Семенов-Тянь-Шанский, А.Г. Вишневский, Ю.Л. Пивоваров, А.С. Сенявский и др.). Они усматриваются в

---

<sup>1</sup> Л.Н. Мазур, *На пути к городскому обществу: предпосылки и особенности урбанизации в России в конце XVIII – первой половине XIX в.*, „Проблемы истории России”, выд. 9: *Россия и Запад в переходную эпоху от средневековья к новому времени*, Jekaterynburg 2011, s. 290.

неравномерности, сжатости, сильной зависимости от политической конъюнктуры.

По мнению Б.Н. Миронова, российская урбанизация прошла несколько стадий, совпадающих с этапами модернизации. Если город XVIII в. был доиндустриальным, то в первой половине XIX в. он становится прединдустриальным, на рубеже XIX–XX вв. – раннеиндустриальным<sup>2</sup>. Затем, в течение XX в., российские города сначала превращались в индустриальные, а к концу столетия все активнее приобретали постиндустриальные черты.

Поскольку роль государства в развитии России была и остается значительной, встает вопрос о возможностях и ограничениях влияния административных решений на процесс урбанизации. Не менее важна и обратная зависимость: изменение системы управления в стране под влиянием урбанизации.

Интенсивность и качество процесса урбанизации оцениваются по следующим параметрам:

1. Динамика роста городов и численности населения в них.
2. Система управления городом; состояние городского самоуправления.
3. Изменения в функциональной структуре городов (от монофункциональной к смешанной).
4. Социальная структура населения и его занятия.
5. Состояние ресурсов городского развития.
6. Городское влияние и урбанизация сельской местности.

Непосредственное отношение к теме статьи имеют состояние местного самоуправления, изменения в функциональной структуре, состояние ресурсов городского развития. Им и будет уделено основное внимание.

Поскольку урбанизация представляет собой пространственное явление, анализ ее административно-бюрократического аспекта возможен только с учетом региональных факторов. С другой стороны, так как российские города очень часто возникали по воле государства, процессы градообразования в России вполне целесообразно рассматривать как результат реализации определенного государственного проекта, в контексте городской и региональной политики. При этом собственно городскую политику как самостоятельное направление деятельности государства чаще всего выделить затруднительно.

Существенно, что в начальный период модернизации в стране существовало небольшое количество городских ремесленных и торговых центров. Как правило, они были встроены в систему административной власти.

До XVIII в. в России преобладали административно-военные и аграрные города, эти функции нередко сосуществовали. В XVIII столетии (в период так называемой *протоурбанизации*) административные реформы имели целью

---

<sup>2</sup> Б.Н. Миронов, *Историческая социология России*, Sankt Petersburg 2009, s. 203.

модификацию социальной структуры города с тем, чтобы аграрная составляющая была вытеснена торговой. Эту цель преследовала городская реформа Петра I (1720), когда в ведении городских магистратов и ратуш оказалось все посадское население городов, различные категории которого, независимо от рода занятий, были объединены под общим названием купечества<sup>3</sup>. В этом видится дань меркантилистской моде (город с его ремесленным и торговым населением должен стать источником основного богатства государства). Кроме того, в России XVIII в. существовала очевидная потребность в экономически сильных местных сообществах. Но их появление не предполагало опоры на демократические принципы: административный контроль не ослабел, а усилился. Основной функцией выборных городских органов стал контроль над выполнением горожанами их повинностей по отношению к государству. Характерно, что при заимствовании шведской системы областной администрации собственно самоуправленческий уровень – «кирхшпиль», или приход, был признан Петром непригодным для России на том основании, что «среди мужиков умных нет»<sup>4</sup>. В решении Петра проявилась «вечнозеленая» российская традиция – введение заимствованных с Запада внешних демократических форм при фактическом сохранении административных рычагов в руках правящей элиты.

Осознание необходимости реального городского самоуправления приходит в екатерининскую эпоху на начальной стадии модернизации. Децентрализация управления путем волевого повышения статуса городов привела к формированию точек роста на месте малозначительных прежде поселений. В то же время «Жалованная грамота городам» (1785) так и не стала прорывом: местные городские элиты, не обладая финансовой самостоятельностью, продолжали ориентироваться на центр, а общность региональных интересов осознавалась весьма слабо. Тому же способствовал и преобладающий статус этих городов прежде всего как административных и военных центров.

В ходе екатерининской реформы проявилась еще одна российская проблема: децентрализация способствовала росту бюрократизации. Организация управления на принципах европейского камерализма в России обернулась ростом бюрократических злоупотреблений из-за характера власти и больших расстояний.

Для Екатерины II европеизированная бюрократизация выглядела меньшим злом в сравнении с традиционной московской сверхцентрализацией, поэтому в развитии городов она выступила фактическим продолжателем дела Петра.

---

<sup>3</sup> *Административно-территориальное устройство России: история и современность*, Moskwa 2003, s. 71.

<sup>4</sup> *Власть и реформы: От самодержавия к Советской России*, Moskwa 2006, s. 122.

Павел I, изначально настроенный против Екатерины, был равнодушен к идеологическим предпосылкам ее реформ, но с удовольствием замечал их издержки. Бюрократизация была одной из них. Важнейшим средством противодействия бюрократизации считается упрощение управленческой вертикали. Под лозунгом борьбы с бюрократией Павел заменил екатерининскую *деволюцию*, т.е. передачу полномочий из центра на места, новой централизацией. На городском уровне это проявилось в появлении военизированных ратгаузов на месте введенных при Екатерине городских собраний и городских дум.

Это означало, что линия развития городов от монофункциональных к многофункциональным, обозначившаяся в прежнее царствование, была прервана. Функции городов снова оказались редуцированы до военных и фискальных.

При характеристике российской модернизации есть большой соблазн оценивать качество этих процессов с точки зрения идеологических установок очередного правителя и выделять соответственно «европейский» и «традиционалистский» векторы. В применении к XVIII в. эта схема работает плохо. После Петра петровский вектор в развитии системы управления в основном сохранялся. Проявления «старомосковского» традиционализма наблюдаются лишь в короткий период правления Петра II. Что касается других монархов, которых принято считать консерваторами (Анна Иоанновна, Петр III и Павел I), то их правление отмечено сильным немецким влиянием. Поэтому можно согласиться с Л.Ф. Писарьковой, предлагающей оценивать результаты административных преобразований в XVIII в. не с точки зрения реформ–контрреформ, а в контексте централизации–децентрализации (по крайней мере, в отношении центральной России). Децентрализация отмечалась в 1708 и 1775 гг., централизация – в 1730 и 1797 гг. Новая модель утверждалась всякий раз, когда недостатки предыдущей достигали критической массы<sup>5</sup>.

В России имперского периода можно выделить **три условных модели регионального развития:**

1. Центр;
2. Восточные окраины, Левобережная Украина и Белоруссия;
3. Западно-христианские окраины.

В чистом виде «*децентрализаторская*» тенденция наблюдаются в *регионах Центра*. Здесь появляются элементы городского самоуправления. В конце столетия создаются предпосылки для сбалансированного городского развития.

«*Централизаторская*» тенденция в XVIII в. проявляется слабее ввиду малой длительности соответствующих правлений и их относительной

---

<sup>5</sup> Л.Ф. Писарькова, *Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы*, Moskwa 2007, s. 541–543.

идеологической слабости в сравнении с петровской традицией. В периоды централизации городское самоуправление ликвидируется, либо сжимается. Из-за обширности территорий централизация не может быть эффективной; ввиду опасения утраты контроля наблюдается склонность к использованию военно-административных форм управления. Главной побудительной причиной для этого процесса выступают не столько идеологические соображения, сколько обычное для России отсутствие средств для поддержания эффективной бюрократической вертикали; отсюда ее упрощение. Каждая из названных тенденций не выступает в чистом виде. Характерно, например, что в ходе «централизаторской» реформы Павла I (1796–1797) в составе Коммерц-коллегии оказались выборные купцы от городских управлений Санкт-Петербурга и Москвы<sup>6</sup>.

Централизаторские и децентрализаторские тенденции слабо сказываются на *регионах второй группы*. Логика освоения обширных территорий определяет стремление к усилению государственного присутствия и унификации системы управления. Обычной практикой для отдаленных территорий был рост «воеводских» городов как очагов давления на прилегающую округу. На протяжении XVIII в. постепенно увеличивалась доля гражданского населения в городах Сибири. Тем не менее, во многих местах, где основной задачей властей выступал сбор ясака, военные по-прежнему преобладали. В основном речь идет о северных городах<sup>7</sup>, но, к примеру, даже в следующем, XIX в., военные составляли 83,3% от общей численности населения города Омска (1826)<sup>8</sup>. Если в городских поселениях Европейской России она в 1796–1870 гг. уменьшилась с 13,1 до 12,1%, то в Сибири увеличилась за тот же период с 11,0 до 23,9 %. Причем в давно присоединенной Западной Сибири доля военных в начале 1860-х гг. была еще выше – 25% от всего населения городов<sup>9</sup>.

Здесь необходимо заметить, что проведение продуманной региональной и, соответственно, городской политики в отношении окраин нередко тормозилось отсутствием элементарной информации об отдаленных территориях. До 1762 г. были неизвестны ни точное количество городов, ни персональный состав воевод на окраинах<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Л.Ф. Писарькова, dz.cyt., s. 490.

<sup>7</sup> А.В. Дмитриев, *Сибирь в составе Российского государства в XVII–XVIII вв.*, <http://gkaf.narod.ru/dmitriev/sk/8.html>, data korzystania: 10.06.2012.

<sup>8</sup> Д.А. Алисов, *Культура городов Среднего Прииртышья в XIX – начале XX вв.*, Omsk 2001, <http://kulgor.narod.ru/monoalisov/m5.html>, data korzstania: 10.06.2012.

<sup>9</sup> Д.Я.Резун, М.В. Шиловский, *Сибирь, конец XVI – начало XX века: фронтир в контексте этносоциальных и культурных процессов*, Nowosibirsk 2005, <http://history.nsc.ru/kapital/project/frontier/ch1.html#tn48>, data korzystania: 10.06.2012.

<sup>10</sup> Л.Ф. Писарькова, dz.cyt., s. 310.

Гораздо более осознанной и последовательной была политика по отношению к левобережной Украине и Белоруссии, которая на протяжении большей части XVIII в. носила выраженный централизаторский характер.

Можно говорить о наличии единой политики в XVIII в. и в применении к регионам третьей группы, т.е. к *западно-христианским окраинам*. На протяжении всего столетия в них сохранялись традиционные европеизированные структуры управления, которые власть была склонна рассматривать в качестве возможных образцов для копирования; представители местной бюрократии нередко рекрутировались в центральные управленческие органы. В этом смысле довольно любопытной является губернская реформа Павла I (1796). Западным губерниям были возвращены их этнические наименования (Виленская и Слонимская были переименованы в Литовскую, Ревельская – в Эстляндскую, Рижская – в Лифляндскую), что можно рассматривать в качестве определенной уступки местным элитам. С другой стороны, обращает на себя внимание своеобразный «уход» от городских названий губерний, что может восприниматься как антимодернизаторская тенденция, т.е. сворачивание политики, направленной на развитие городов, характерной для царствования Екатерины II.

**В XIX веке** российская региональная политика в целом серьезно усложнилась, что было связано как с продолжением роста территории государства, так и с постепенной европеизацией России.

Как преобразования, так и проекты изменений *первой половины XIX в.* находились в соответствии с практикой предшествующего реформирования. Так, по проекту Н.Н. Новосильцова (1920) предполагалось все города, кроме столиц, разделить на три степени в соответствии с их губернским, уездным и окружным статусом; в городских управах под председательством городничего должны были заседать выборные ратманы<sup>11</sup>. По мнению М.М. Сперанского, высказанному в проекте 1820-х гг. «Учреждения для управления губерний», обе столицы наравне с уездами необходимо подчинить губернским властям<sup>12</sup>. Это означало, что за городами по-прежнему не признавалась сколько-нибудь самостоятельная роль. Реальные реформы, как водится, были еще скромнее проектов. Главное, чего добилась власть в первой половине XIX в. – окончательное оформление управленческой вертикали.

В *пореформенный период* как никогда остро встал вопрос о соотношении чиновничьих и выборных институтов. Прежде он решался довольно просто. О специфике российской выборности в XVIII столетии красноречиво свидетельствует тот факт, что все выборные по состоянию на 1786 г. состояли на казенном жалованье<sup>13</sup>. Это означало, что наличие института местного самоуправления в российских городах само по себе еще не создавало условий

---

<sup>11</sup> *Административно-территориальное деление России...*, s. 110-111.

<sup>12</sup> Tamże, s. 119.

<sup>13</sup> Л.Ф. Писарькова, dz.cyt., s. 436.

для органичного городского развития. Ограниченность института местного самоуправления в российских условиях изначально заставляет предположить *наличие сущностного сходства между выборными и назначенными управленцами*. Особенно явным в пореформенный период это сходство было именно в городах, где, в сравнении с земствами, либеральный дух изначально проявлялся гораздо меньше, а зависимость от правительственных чиновников была больше.

Важно заметить, что в обоих случаях – и выборности, и назначения – наличествовало стремление к максимальной концентрации функций в руках местных управленцев. Среди причин такого явления, помимо больших российских расстояний – стремление обывателя отделить себя от власти, отсутствие желания контролировать выбранную власть снизу. Характерно, что выборная должность воспринималась как повинность и была малопрестижной.

С учетом вышесказанного следует оценивать и успех городской реформы 1874 г. Она не означала прорыва в развитии городского самоуправления. Кроме того, в результате контрреформы Александра III (1892) губернаторский контроль за городскими органами власти еще более усилился.

Показательно, что при Николае II именно земства, а не города стали средоточием протестных настроений. Именно земства становятся объектами реформирования в проектах различных политических партий начала XX в. В составе Госсовета в 1906 г. было представлено земское, а не городское самоуправление. Хотя в начале XX в. наибольшая политическая активность отмечалась как раз в городах, городские власти редко имели к ней прямое отношение.

Серьезные изменения в системе городской власти произошли в 1917 г. Так, активное участие в событиях Февральской революции принял выборный Комитет московских общественных организаций. 15 апреля, с изданием «Временных правил о производстве выборов гласных городских дум» впервые в истории России было введено демократическое избирательное право. 9 июня было издано постановление Временного правительства, расширявшее права городских дум и управ<sup>14</sup>. К сожалению, многие из тогдашних начинаний впоследствии не получили продолжения.

Если говорить о территориальном аспекте российской урбанизации в XIX – начале XX вв., то надо заметить, что у монархов этого периода отсутствовали значимые различия в подходах к городскому самоуправлению в *регионах Центра*: молчаливо признавалась его необходимость: либо в устаревших екатерининских формах, либо в более современных, определенных форматом городской реформы 1874 г. В этих условиях города получали ограниченный доступ к инновациям.

---

<sup>14</sup> Административно-территориальное устройство России..., с. 164.

На *восточных окраинах и на Кавказе (без Грузии)*, как обычно, военно-административные формы централизованного контроля сочетались с самоуправлением местных элит.

В отношении *западно-христианских окраин* (Прибалтики, Финляндии, Польши), а также *Грузии* допускалось местное самоуправление, в том числе городское. При этом во второй половине столетия обозначилось явное желание центральной власти экспортировать на западные окраины уже оформившуюся к тому времени российскую модернизационную модель с ее доминирующим административно-государственным началом, что вызывало предсказуемую реакцию отторжения у населения этих территорий. Элементы шведской модели местного управления достаточно долго сохранялись в Остзейском крае и остались в неприкосновенности в Финляндии. Несмотря на то, что остзейское дворянство было довольно широко представлено в правящей бюрократии Российской империи, в XIX в., в отличие от предшествующего столетия, попытки использования опыта западных окраин в организации местного самоуправления уже не предпринимались. Что касается Финляндии, то она вряд ли могла служить положительным примером: ее естественная урбанизация тормозилась не менее сильным административным вмешательством – со времен шведского владычества там действовали законы, ограничивавшие сбыт продуктов крестьянских промыслов, крестьянскую торговлю и ремесло<sup>15</sup>.

Таким образом, возможности для городской эволюции по смешанному многофункциональному типу в России XVIII–XIX вв. были административно ограничены. Опыт городского самоуправления территорий западно-христианской окраины был слабо востребован в Центре. Что касается восточных окраин, то их урбанизация даже в позднеимперское время осуществлялась в однолинейных военно-административных формах.

Важно понимать, что изначально административный характер российской модернизации не отменял процесса ее естественной эволюции. Поэтому важным является вопрос *о возможностях и границах административного влияния на развитие городской среды*. В этом смысле вполне показательным сравнением результатов городской реформы Александра II с предшествующими попытками введения городского самоуправления. Относительный успех этой реформы определяется в том числе и тем, что уровень осознания принадлежности к городской общности у тогдашних обывателей был гораздо более высоким, чем прежде.

Совершенно очевидно, что, по крайней мере, до 1917 г. городское самоуправление было декоративным, либо отсутствовало. Как это сказалось на качестве городского развития?

По данным Б.Н. Миронова, в середине XIX в. 43% городов были промышленными, что стало прямым следствием модернизации (1760-е гг. –

---

<sup>15</sup> Б.Н. Миронов, *Русский город в 1740–1860-е гг.*, Leningrad 1990, s. 233–234.



3,6%). В 1897 г. преобладающим типом города стал смешанный (около 90%, в 1760-е гг. таких городов было лишь 30,6%)<sup>16</sup>. Одновременно резко сократилось количество монофункциональных административно-военных и аграрных городов. Городское развитие сделало возможным начало интеграции города и деревни, продолжившейся и в XX веке<sup>17</sup>. Это означает, что процессы российской урбанизации при значительном отставании от Западной Европы в целом соответствовали глобальным закономерностям.

Таким образом, российская власть имела непосредственное отношение к возникновению большого количества городов, и административное вмешательство в этом случае выступало неким катализатором развития населенных мест при обязательном наличии других ресурсов роста. При отсутствии таких ресурсов использование административных рычагов само по себе не могло гарантировать городу процветания.

Отмеченные выше тенденции получили развитие и в советский период. *Советская промышленная модернизация* имела результатом появление большого количества промышленных моноотраслевых городов и, в конечном счете, создание очаговой урбанизированной среды. Ограничение количества городских функций все же не стоит рассматривать как архаизацию, поскольку, в отличие от имперского периода, новые города, как правило, предполагали создание промышленной базы (одновременно отрицая прежние торговые города, а также города-духовные центры).

Недостаток государственных ресурсов в сочетании с нежеланием поощрять инициативы региональных городских сообществ обусловили проблемный, односторонний характер советской урбанизации. Как и в имперский период, административное вмешательство тормозило и отчасти искажало ход естественных урбанизационных процессов, но было не в состоянии их отменить. Односторонний характер советской урбанизации, в огромной степени обусловленный жестким административным контролем со стороны государства, в конечном счете не смог отменить естественных законов городского развития. Городское индивидуализированное сознание отрицало коллективистские ценности и в итоге советские города, хотя и с запозданием, повторяли в своем развитии путь западноевропейских центров.

Поскольку городское самоуправление было заменено правлением бюрократическим, российские города, лишённые механизмов саморегуляции, были более уязвимы, чем западноевропейские, а их развитие слишком сильно зависело от политической конъюнктуры. Сила и глубина урбанизационных процессов в России определялись способностью городов выполнять функции источников инноваций, несмотря на ограничения, заданные административно-бюрократической системой.

---

<sup>16</sup> Б.Н. Миронов, *Историческая социология России...*, s. 181.

<sup>17</sup> Tamże, s. 203.

## Streszczenie

Oleg Witaljewicz Gorbaczew

**Administracyjno-biurokratyczny aspekt rosyjskiej urbanizacji**

Artykuł zawiera charakterystykę urbanizacji jako kierunku zmian modernizacyjnych, które miały miejsce w Rosji od XVIII po XX wiek. Początkowo proces pojawienia się i rozwoju środowiska miejskiego był rezultatem aktywnej regulacji państwa. Począwszy od ostatniej ćwierci XVIII wieku rozwój miast rosyjskich głównie mieścił się w granicach globalnych zmian modernizacyjnych, ale jak dawniej był bardzo zależny od koniunktury politycznej. W trakcie XIX wieku na znacznych terytoriach kraju miało miejsce przekształcenie od administracyjno-wojskowego i rolniczego miasta, początkowo w miasto przemysłowe, a potem – wielofunkcyjne. Sowiecka industrializacja doprowadziła do powstania dużej liczby przemysłowych jednofunkcyjnych miast i w konsekwencji do wytworzenia się ogniskowej sfery urbanizacyjnej. Brak zasobów państwowych w połączeniu z niechęcią do rozwijania inicjatyw regionalnych społeczności miejskich uwarunkowały problemowy, jednostronny charakter sowieckiej urbanizacji. Podobnie jak w okresie imperium aktywna ingerencja administracji wstrzymywało i czasem też zniekształcało postęp rzeczywistych procesów urbanizacyjnych, ale nie było w stanie ich odwrócić.

## Summary

Oleg Vitalyevich Gorbachev

**Administrative and bureaucratic aspect of Russian urbanization**

In the article presents the characteristics of urbanization as the direction of modernization changes that have unfolded in Russia in the XVIII-XX centuries. It is shown that initially the origins and development of the urban environment was the result of active regulation. Since the last quarter of the XVIII century. urban development in Russia mainly carried out in line with the modernization of global changes, but is still heavily dependent on the political situation. During the XIX century in much of the country there was a transition from a military and agricultural town to the first industrial city, and then to Polyfunctionally. Soviet industrialization has led to the creation of a large number of single-function industrial cities and, ultimately, to the appearance of focal urban environment. The lack of public resources, combined with a reluctance to encourage the initiatives of regional urban communities led to bad, one-sided nature of the Soviet urbanization. As in the imperial period, administrative interference and to some extent hindered distort the natural course of urbanization processes, but was not able to cancel them.