

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ЦАРСКОЙ РОССИИ

МАКСИМ ВАЛЕРЬЕВИЧ ФИРСОВ^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-1-52-59

^а Российская государственная специализированная академия искусств

Аннотация: В статье предложена периодизация ключевых реформ государственного управления, оказавших влияние на развитие системы и структуры органов государственной власти. Рассмотрены вопросы, связанные с разграничением фактического и формально-юридического момента возникновения территориальных исполнительных органов государственной власти в России. Представлены особенности эволюции системы органов управления в царской России. Названы критерии, позволяющие относить тот или иной властный орган к территориальным органам государственной власти в условиях отсутствия таких понятий в юридической терминологии соответствующего исторического этапа. Целью написания статьи послужило формирование научно обоснованной картины последовательного создания и развития системы центральных органов государственной власти и их территориальных органов в России в период XIV–XX веков на основе комплексного системного анализа. Путем сравнения ключевых признаков, характеризующих современные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и государственных учреждений, осуществляющих функции общего и отраслевого государственного управления в административно-территориальных единицах дореволюционной России, можно указать на их фактические сходства. Речь идет о функции представительства центральных органов власти на местах, наличии полномочий в сфере государственного управления, исполнительно-распорядительном характере деятельности, профессионально-отраслевом делении и подчинении центральным органам государственного управления.

Ключевые слова: государственная власть, территориальные органы, государственное управление, административные реформы, приказы, коллегии

Дата поступления статьи в редакцию: 30 ноября 2021 года.

CHARACTERISTICS OF FORMING THE TERRITORIAL BODIES OF STATE POWER IN TSARIST RUSSIA

RESEARCH ARTICLE

MAXIM V. FIRSOV^а

^а The Russian State Specialized Academy of Arts

Abstract: The article provides a periodization of the key public administration reforms that influenced the development of the system and structure of public authorities. The author examines the issues related to the distinction between the actual and formal-legal moment of emergence of territorial executive bodies of state power in Russia. Characteristics of the evolution of the system for public governance in tsarist Russia are presented. The article presents the criteria allowing to refer an authority to the territorial bodies of state power in the absence of relevant concepts in the legal terminology of the respective historical stage. The article aims to form a scientifically substantiated picture of the creation and development of the system for central state authorities and their territorial bodies in Russia in the period of XIV–XX centuries by using a comprehensive system analysis. Through comparisons of the key features characterizing modern territorial bodies of federal executive authorities and state institutions performing the functions of general and sectoral public administration in the administrative-territorial units of pre-revolutionary Russia, we can define their actual similarities. This refers to the function of representation of central authorities in the field, the presence of powers in the sphere of public administration, executive and administrative nature of activity, professional and sectoral division, and subordination to the central bodies of state administration.

Keywords: state power, territorial bodies, public administration, administrative reforms, orders, collegiums

Received: November 30, 2021.

Введение

При исследовании административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и статуса их руководителей в ракурсе исторической эволюции российской системы государственного управления в первую очередь необходимо ответить на вопросы, связанные с разграничением фактического и формально-юридического момента возникновения территориальных исполнительных органов государственной власти в России.

Различные исторические эпохи становления российской государственности отличаются друг от друга множеством параметров: названием высшего должностного лица в государстве, административно-территориальным устройством, обусловленным динамично растущими размерами территории России, системой органов государственной власти и другими особенностями¹.

Стоит сразу оговориться, что термин «территориальные органы федеральных органов исполнительной власти» с правовой точки зрения может быть применен в отношении территориальных органов только в период становления и развития системы органов исполнительной власти Российской Федерации. В этой связи будет правильным применять термин «территориальные органы органов государственной власти» к государственным учреждениям, осуществляющим в административно-территориальных единицах функции государственного управления и иные государственные полномочия ввиду своей ведомственной принадлежности к центральным государственным органам (учреждениям) [Барциц, 2020].

Этапы возникновения, становления и видоизменения территориальных органов государственной власти целесообразно рассматривать в следующих исторических интервалах: 1) период княжеской Руси; 2) период становления Московского царства; 3) период правления Петра I; 4) период правления Екатерины II; 5) период реформ XIX – начала XX века.

Период княжеской Руси

На этом этапе сложно говорить о наличии в том или ином виде территориальных органов государственной власти. Особенность эпохи княжеской Руси заключается в том, что всю полноту государственной власти в пределах княжества князь реализовывал самостоятельно и через своих доверенных лиц, которых наделял особыми «государственными полномочиями». Квалифицировать их в качестве должностных лиц возможно было только в случаях, когда исполнение ими княжеских поручений совпадало с должностью при дворе.

О юридическом закреплении указанных полно-

мочий речи не было. Полномочия имели размытый и зачастую дублирующий характер. Сам процесс реализации данных полномочий никак не регламентировался, подход к их исполнению носил субъективный характер. Основные государственные функции в мирное время сводились в этот период к сбору дани, податей, подорожных и мостовых пошлин. По сути, доверенные лица заменяли на территории княжества и в отношениях между княжествами органы государственной власти. Сами княжества являлись унитарными административно-территориальными единицами, поэтому ни о фактическом, ни о формально-юридическом существовании территориальных органов в этот период говорить не приходится. Несмотря на свою исключительную простоту, данная система государственного управления (особенно в сравнении с современными периодами) просуществовала довольно долго, вплоть до XV века².

Период становления Московского царства

Минимальный набор юридических признаков, присущих территориальным органам, необходимых для идентификации органов управления в княжеской и царской России: вид обособленного учреждения государственного управления, его наименование; наличие определенных государственных функций и полномочий; подчиненность центральной власти.

Первые существенные изменения в структуре органов государственной власти произошли в период царствования Ивана III, что было связано с присоединением к Московскому княжеству Ярославского, Тверского, Новгородского и других княжеств, по сути, ставшими основанием будущего Московского царства.

В эпоху становления Московского царства государственное управление вместе с московским князем осуществляет Боярская дума, которая является на тот момент высшим органом государственной власти после князя. По «велеанию» царя выполнение отдельных государственных полномочий и функций возлагалось на приближенных к царю бояр, «детей боярских» и служилых людей, которые в целях обеспечения «аппаратной», канцелярской работы нанимают себе в помощь грамотных (но «неродовитых») чиновников (дьяков, подьячих, писарей). Со временем такие канцелярии получают названия «дворы» и «избы», а поручения, которые они выполняли, начнут носить не временный, а постоянный характер.

С целью повышения эффективности государственного управления территория Московского царства была поделена на 117 административных единиц – уездов, которые делились на более мелкие (станы и волости, общая численность которых превышала тысячу). Рост числа административно-тер-

1 См.: Карамзин Н.М. История государства Российского. СПб.: Тип. Н. Греча, 1818–1829. 12 т.

2 См.: Карамзин Н.М. История государства Российского. СПб.: Тип. Н. Греча, 1818–1829. 12 т.

НОРМЫ И ПРАВИЛА

риториальных единиц явился предпосылкой учреждения новых органов управления. В результате «избы» и «дворы» со временем преобразуются в «приказы» не только исходя из функционального предназначения, но и по территориальному признаку [Щекочихин, 2016. С. 73].

Период царствования Ивана Грозного

Присоединение к Московскому государству соседних княжеств и освоение новых земель привело к существенному увеличению территории Руси. Данное обстоятельство послужило причиной возрастающей потребности государственного аппарата в «административных служащих». Возникшая еще при Иване III система дворов, изб и приказов в период правления Ивана Грозного приобретает черты единой, четко структурированной системы органов государственной власти. Происходит функциональное разделение по целевому и территориальному признакам [Занко, 2015. С. 996].

К середине XVI века в системе государственного управления возникают государственные учреждения, обладающие первичными признаками органов государственной власти и имеющие характерные черты территориальных органов. Представительства на отдаленных от Москвы территориях проходят путь административной трансформации от «изб» и «дворов» до «приказов», учреждаемых по «велению» царя, имеющих строго определенный функционал и структуру.

Принятый Иваном Грозным Судебник – первый исторический документ, юридически определяющий число, наименование и функционал приказов, наделяющий полномочиями и признаками органов государственной власти³. Впоследствии их число неуклонно росло, достигнув к концу XVI века тридцати. Работа по совершенствованию методов и способов осуществления приказами функций по государственному управлению не прекращалась, но принятая система деления приказов по функциональному признаку оказалась оправданной и эффективной на первых этапах формирования системы органов государственного управления. Наиболее значимыми приказами на протяжении многих лет оставались: Разрядный, Пушкарский, Стрелецкий, Посольский, Большой приход, Судебный, Разбойный, Поместный; Холопий, Оружейная палата.

Приказы можно было также классифицировать не только по функциональному признаку, но и по объему властных полномочий и территориальному охвату. Так, Посольский, Судебный и Помест-

ный приказ можно отнести к приказам общегосударственного значения, а такие, как Сибирский и Казанский, специализировались на управлении вновь присоединенными к Руси территориями. Для управления территориями были также учреждены Галицкая, Устюжская и Новая Четверти (иная форма приказов).

С одной стороны, предметы ведения приказов формально разграничивались, с другой стороны, слишком сложное деление по роду дел, по классам «поднадзорного» населения и по территориям при общей низкой правовой грамотности приводило к юридическим коллизиям. Например, могла возникнуть правовая дилемма, в какой приказ обращаться за отправлением правосудия – в Судебный, Сибирский или Разрядный (ведавший в числе основных полномочий отдельными вопросами восточных территорий).

Руководство приказом осуществлял судья, а если приказ был большим и судей было несколько, то главный судья назначался по воле царя из бояр (намного реже дьяков). По статусу судьи считались крупными государственными чиновниками. Подбор кандидатов для замещения должности и их назначение осуществлялись исключительно из кандидатур, включенных в созданную в 1552 году Дворцовую тетрадь (список членов государева двора).

Бояре-кормленщики в уездах и провинциях собирали налоги с территорий, находящихся в их распоряжении, при этом только часть собранных налогов пересылалась в государственную казну. Размер налогов и сборов зачастую зависел от субъективных факторов (например, желания выслужиться перед царем или элементарной жадности). Будучи наместниками Государя всея Руси, бояре фактически являлись правителями для населения административно-территориальных единиц, на которые распространялась их власть. Данные обстоятельства становились факторами роста негативных настроений среди населения в отношении самого царя.

В период властвования Ивана Грозного совершенствуется система государственного управления в части повышения роли дворянства в руководстве представительствами органов центральной власти «на земле» (по сути, являвшихся территориальными органами центральной власти) [Коновалов, 2013. С. 75]. После отмены Иваном Грозным кормлений стала складываться единая система управления на местах, вводилось коллегиальное принятие решений, укреплялись позиции зарождающегося дворянства и центральной власти. Эти меры ограничивали произвол наместников, повышали авторитет и доверие к решениям власти.

Система приказов явилась основой централизованного управления страной на долгие годы. Постоянно растущее количество государственных задач и вопросов влекло за собой рост числа приказов. И если, как отмечалось ранее, к концу XVI века их на-

3 См.: Татищев В.Н., Миллер Г.Ф. Судебник государя царя и великого князя Иоанна Васильевича и некоторые сего государя и ближайших его преемников указы, собранные и примечаниями изъясненные покойным тайным советником и Астраханским губернатором Васильем Никитичем Татищевым. М.: Тип. Н. Новикова, 1786. 270 с.

считывалось около тридцати, то к началу XVIII века число достигает пятидесяти, а ряд приказов просуществовал до административно-территориальной реформы, осуществленной Екатериной II через несколько десятилетий.

Эпоха административных реформ Петра I

В период правления Петра I началом основополагающих изменений в системе государственного управления можно считать упразднение Боярской думы в 1699 году. Вместо ликвидированного коллегиального органа государственной власти учреждена Ближняя канцелярия, в 1708 году переименованная в Консилию министров. Однако уже в 1711 году Петр I создает Правительствующий сенат, обладающий статусом высшего органа государственной власти. Стоит отметить, что, в отличие от современной российской политической модели разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, Правительствующий сенат аккумулировал полномочия всех трех ветвей власти и, более того, обладал контрольно-надзорной функцией в отношении государственного аппарата и его территориальных органов.

В 1708 году Петр I проводит административно-территориальную реформу, разделяя территорию России на восемь губерний: Ингерманландскую (Петербургскую), Московскую, Киевскую, Казанскую, Архангелогородскую, Азовскую, Смоленскую и Сибирскую. В свою очередь, губернии делились на уезды и провинции. Помимо создания нового территориального устройства была преобразована и система управления вновь созданными административно-территориальными единицами. Вся полнота исполнительной (в том числе военной) и судебной власти предоставлялась назначаемому царем губернатору. В результате сформировалась система централизованного государственного управления, имеющая строгую иерархию на всю глубину административно-территориального деления Российской империи.

Даже изменение модели управления городами путем введения вместо назначаемых царем воевод выборных бурмистров не повлекло за собой каких-либо последствий, ассоциируемых с децентрализацией. Это было обусловлено прямой подчиненностью городских магистратов и ратушей Главному магистрату, расположенному в Петербурге. Фактически такая конструкция еще сильнее усиливала центральную власть, ставя бурмистров и ратманов в прямое подчинение столичным органам управления, в то же время повышался и их политический статус. Впоследствии внутренний регламент и устройство Главного магистрата и магистратов были приведены в соответствие стандартам внутренней организации коллегий.

В научных работах, посвященных изучению данного исторического периода, нет единого мнения

относительно последствий проведенных Петром I реформ в части усиления центральной власти либо, наоборот, ее децентрализации. С одной стороны, произошло явное перераспределение полномочий между центром и губернаторами, ликвидация ряда территориальных приказов с последующим делегированием их полномочий территориальным канцеляриям. С другой стороны, губернаторы, бурмистры и ратманы являлись представителями центральной власти на вверенных административно-территориальных единицах. Их правовой и политический статус говорил об однозначном усилении позиций центра, а аппараты управления, находящиеся в их подчинении, фактически являлись территориальными органами центральной власти, выполняя функции упраздненных приказов [Старостин, 2018. С. 43].

Реформа центральных органов управления государством была продолжена. В период с 1718 по 1720 год подверглись упразднению громоздкие и неповоротливые приказы, была создана коллежская система. Используя шведскую модель государственного управления, вместо приказов Петр I учреждает коллегии, полномочия которых распространяются на территорию всей Российской империи. Коллегии формируются по функционально-отраслевым и территориальным признакам: Коллегия иностранных дел, Военная коллегия, Камер-коллегия, Адмиралтейств-коллегия, Юстиц-коллегия, Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Коммерц-коллегия, Ревизион-коллегия [Киндюк, Безрук, 2015. С. 102].

На протяжении всех исследуемых исторических периодов Тайная канцелярия (Преображенский приказ, Канцелярия тайных и розыскных дел) занимала особое место в системе государственных органов, в ее полномочия входило ведение дел о преступлениях против империи и иных должностных преступлениях государственных вельмож. Тайная канцелярия, как и современные органы государственной безопасности, имела свои отделения во всех губерниях.

Главным нововведением данной реформы явился уход от «приказного единоначалия» в пользу принятия согласованных коллегиальных решений «присутствием». Президент коллегии, вице-президент и трое членов формировали «присутствие коллегии». Основной целью такой модели управления являлось искоренение самоуправства (и самодурства) прежних приказных судей. Помимо перечисленных должностных лиц в состав коллегии входили советники, ассессоры, актуариус, секретарь, регистратор и подьячие.

Стоит отметить особую юридическую скрупулезность, с которой проводилась эта реформа центральных органов управления: для каждой коллегии утверждалось штатное расписание, фонд оплаты труда и жалованье (оклады), был утвержден «Генеральный регламент» и регламенты каждого сотрудника, в которых определялись функции, права, обязанности и ответственность [«Генеральный

НОРМЫ И ПРАВИЛА

регламент»..., 2021]. При этом реализацией этого решения для всех коллегий занимался специально созданный орган – Штатс-контора.

В рамках регламента и штатного расписания коллегиям при необходимости разрешалось создавать свои отделения в губерниях. С этого момента территориальные органы коллегий приобретают не только фактические, но и все юридические признаки современных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Если в период административных реформ Ивана IV в системе государственного управления усиливались позиции дворянства, то Петр I в этом направлении пошел дальше. В соответствии с принятым в 1722 году Табелем о рангах государственная служба подразделялась на три вида (военную, гражданскую, придворную) и вводилось 14 классов (рангов) для военных, гражданских чиновников и придворных. Но самым одиозным для того времени было решение государя о наделении граждан недворянского происхождения, дослуживших до восьмого класса (например, до коллежского асессора), правом стать потомственными дворянами. Это обстоятельство существенно стирало грани в служебном и классовом положении старой и новой аристократии, но реализовать право на дворянство в реальной жизни было крайне затруднительно [Пудина, 2016. С. 136].

Реформы Екатерины II

В царствование Екатерины II происходит ряд реформ, имеющих целью модернизацию и оптимизацию органов государственного управления. За период правления императрицы произошло упразднение значительного числа коллегий с передачей их функций Сенату. Часть же коллегий (Иностранных дел, Военная, Адмиралтейская, Казначейская), имевших ключевое значение для государства, были взяты императрицей под собственное «крыло».

Произошло преобразование Правительствующего сената, он был разделен на шесть департаментов, возглавляемых обер-прокурорами (за исключением Первого департамента, возглавляемого генерал-прокурором), за ними были сохранены исполнительные и судебные функции. Первый департамент «ведал вопросами и делами столичными». На второй департамент были возложены судебные функции. Третий департамент курировал «особые» губернии Малороссии, Выборгскую, Эстляндию и Лифляндию. Четвертый департамент возглавлял ведение военных и морских дел (впоследствии выведен в прямое подчинение императрице). Пятый (Административный) и шестой (Судебный) департаменты «ведали» Москвой. За департаментами признавался равный административно-политический статус. Решения принимались единогласно, а в случае наличия разногласий рассматривались общим собранием сенаторов. Законотворческий процесс Екатерина II полностью сосредоточила в своих руках.

Стоит принять во внимание, что преобразование центральных органов управления государством повлекло перераспределение полномочий не только между вновь созданными в составе Сената департаментами и упраздняемыми в этой связи коллегиями, но и делегирование очередного пула дополнительных полномочий в территориальные органы и органы местного управления. Несмотря на формальное отделение судебных инстанций на местах от органов исполнительной власти, высшим судебным органом в стране все равно оставался Сенат, одновременно являясь и высшим исполнительным органом власти.

Расширение границ Российской империи, а также народные восстания, показавшие слабость существующей системы местного управления, подтолкнули к проведению новых административно-территориальных реформ. Количество губерний увеличилось с 23 до 53. Часть из них была образована путем деления существующих губерний на более мелкие по площади территории. Другая часть образована на вновь присоединенных к империи землях [Белов, 2021. С. 110–116].

В целях сокращения штатной численности аппарата территориальных органов управления Екатерина II предприняла попытку оптимизации системы местного управления за счет упразднения провинциального уровня управления, подчинив уездные органы власти напрямую губернаторам. Указом императрицы утверждались новые штатные расписания центральных и их территориальных органов управления [Учреждения для управления губерний..., 2014].

Во главе губерний, как и ранее, назначался губернатор. У губернатора имелся свой аппарат управления и губернское правление. Правление осуществляло общее руководство и надзор за государственными органами и учреждениями. Если губернатор и вице-губернатор назначались непосредственно императрицей, то на высшие руководящие должности губернского правления (советники и асессоры) и иных органов государственной власти губернского уровня (губернский казначей, губернский прокурор, директор экономии, председатели магистрата, судьи) назначение производил Сенат.

По новому укладу, во главе уезда назначается капитан-исправник, избираемый из дворян сроком полномочий на три года. Капитан-исправник назначался непосредственно губернатором, который в случае «обнаружения явного порока» у кандидата мог принять и отрицательное решение. Капитан-исправник управлял уездом, председательствовал в земском суде, руководил полицией. Интересным фактом является особенность назначения иных должностных лиц уездного уровня. Так, уездный казначей назначался на три года государственным казначеем по представлению Казенной палаты, уездный землемер – Сенатской межевой экспеди-

ций. Губернские стряпчие утверждаются Сенатом, а уездные стряпчие назначались непосредственно губернским правлением.

При этом центром уезда становятся города во главе с городничим, избираемым из дворян. Однако, в отличие от капитан-исправника, избранная кандидатура представлялась губернским правлением для назначения в Сенат. Городничему вменялось в обязанности поддержание порядка в городе, управление городскими учреждениями, ему подчинялась полиция.

Отдельно необходимо указать на такой институт государственного управления, как генерал-губернаторство. Генерал-губернаторы назначались лично императрицей, обладали собственным аппаратом и выполняли надзорную функцию над несколькими губерниями. Фактически генерал-губернаторство можно сравнить с современным институтом полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Результатом реформ стало не только кратное увеличение штатной численности чиновников, но и существенное увеличение расходов государственного бюджета на их содержание. Общее количество государственных служащих, предусмотренных утвержденными штатами и стоящих на казенном жаловании, выросло до шестнадцати с половиной тысяч человек, из которых три четверти составляли служащие территориальных органов [Занко, 2015. С. 996].

Начало XIX века

К началу XIX века в Российской империи после ряда существенных структурно-функциональных и административно-территориальных реформ сложилась система центральных и фактически территориальных (региональных и местных) органов государственного управления.

Несмотря на внешние шаги по децентрализации царской власти (упразднение ряда центральных органов власти, делегирование полномочий, состоятельные выборы должностных лиц из дворян), в реальности центральная власть только усиливалась. На императоре и Сенате замыкались вопросы назначения, подчинения, надзора, финансирования и судебной власти. Все государственные служащие губернских, уездных и городских учреждений получали жалование из государственной казны. Штаты и численность чиновников в органах управления всех уровней регламентировались царским указом.

Начало XIX века ознаменовалось дальнейшим усилением власти губернатора как главного руководителя всех губернских государственных учреждений, представителя и исполнителя императорской власти и воли на «земле». Сама система регионального и местного управления, имея строгую административно-политическую иерархию, во главе которой находился император, фактически

представляла собой сеть территориальных органов, подчиненных царю или Сенату. Напомним, что Сенат подчинялся царю.

Однако на местах все чаще стали проявляться недостатки системы управления, связанные в первую очередь с нарушенным при Екатерине II структурным взаимодействием центральных органов власти с территориальными, а упразднение профильных коллегий с замыканием множества управленческих и распорядительных функций на аппарате царя и Сенате влекло снижение эффективности государственного управления, скорости принятия решений и реагирования на проблемы территорий. Эти обстоятельства легли в основу очередного пакета административных реформ, нацеленных на совершенствование системы государственного управления. Проведенные реформы явились первым этапом на пути разделения и формирования в России (привычных для нас сегодня) трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной⁴.

В относительно короткий с исторической точки зрения период (с 1802 по 1811 год) императором Александром I принимается целый ряд нормативно-правовых актов, установивших новую систему и структуру органов государственной власти: манифест «Об учреждении министерств», манифест «О разделении Государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих», «Общее учреждение министерств» и «Общий наказ министерствам». Огромную роль в совершенствовании и упорядочении положений, регулирующих все стороны деятельности министерств, сыграл великий российский законодворец М.М. Сперанский.

В результате проведенных реформ центральных органов власти не только формируется система министерств, но и юридически закрепляется их правовой статус как органов именно исполнительной власти. А отдельные главы «Общего учреждения министерств» регламентируют порядок их взаимодействия с органами законодательной и судебной власти. Подробно разобран порядок взаимодействия с территориальными органами министерств, в котором отмечается, что отдание министерством указаний иным учреждениям и «местам», являющимся органами губернского управления, возможно только через губернатора. Основным принципом управления вновь становится единоначалие.

Дальнейшие существенные изменения в структуре центральных органов произошли только во второй половине столетия. Они не затронули сформировавшейся системы министерств и отраслевых территориальных органов. Тем не менее было учреждено и параллельно действовало два высших го-

⁴ См.: Приходько М.А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль – сентябрь 1802 года). М.: Компания «Спутник+», 2002. 93 с.

НОРМЫ И ПРАВИЛА

сударственных органа: Совет министров и Комитет министров. Отметим, что и в начале века параллельно Сенату действовал Непременный совет [Ремнев, 2010].

Реформы затронули не только высшие органы власти. Последовательно прошедшие крестьянская (1861), судебная (1864), земская (1864), городская (1870) и военная (1874) реформы привели к перераспределению полномочий между органами государственного местного управления и вновь созданными органами местного самоуправления. За губернерами, однако, были закреплены и расширены не только права надзора, но и права на утверждение руководителей земских уездных управ. Реформы также повлекли частичную передачу полномочий от территориальных органов министерств к земским учреждениям в сфере просвещения и здравоохранения [Дахина, 2015].

Начало XX века ознаменовалось накалом протестных настроений, которые послужили катализатором существенных изменений в системе государственного управления. Высочайший манифест, принятый 17 октября 1905 года императором Николаем II, в первую очередь реформировал законодательную ветвь власти, учреждая Государственную думу. Однако указ «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений» уже был ориентирован на совершенствование деятельности исполнительной ветви власти. За императором законодательно сохранялась высшая власть в государстве. Однако центр законотворчества смещался от императора в сторону Государственной думы. Министры получали больше прав и полномочий для принятия самостоятельных решений, а при необходимости решения межведомственного характера и государственной важности могли приниматься на Совете министров под руководством премьер-министра. На деятельность территориальных органов министерств данные решения существенного влияния не оказали, хотя и привнесли некоторую дестабилизацию работы в первые дни после опубликования ввиду отсутствия каких-либо разъяснительных циркуляров и инструкций.

Заключение

Литература

Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. М.: Дело, 2020.

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. С. 110–116.

«Генеральный регламент»: 300 лет на службе России: от коллежского делопроизводства до цифровой трансформации управления документами: Материалы Международной научно-практич. конф. Москва, РГГУ, 14–16 октября 2020 года / под общ. ред. М.В. Ларина. М.: РГГУ, 2021.

Дахина А.А. Основные этапы развития системы органов испол-

нительной власти в Российской империи XIX – начала XX вв. *Теория и практика общественного развития*. 2015. № 15. С. 73–75.

Занко Т.А. Эволюция системы органов исполнительной власти (Российское государство – Российская империя – СССР). *Политика и общество*. 2015. № 8. С. 996–1000.

Киндюк Б.В., Безрук Т.В. Организационно-правовые основы использования шведской модели государственного управления при проведении коллежской реформы 1717–1722 годов и создания малороссийской коллегии. *Вестник ВГУ. Серия: Право*. 2015. № 1. С. 100–108.

Коновалов В.С. Государственное управление в России (XVI–

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов, касающихся исторических этапов, оказавших существенное влияние на административно-политическое устройство системы органов государственного управления «при дворе» и «на местах». Эволюция государственных учреждений на местах напрямую зависела от эволюции центральных органов власти, прошедших путь от «дворов» и «изб» до системы «приказов», «коллегий», «министерств», а созданная в начале XIX века министерская система легла в основу привычной для нас сегодня системы федеральных органов исполнительной власти и ее территориальных органов.

Путем сравнения ключевых признаков, характеризующих современные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и государственных учреждений, осуществляющих функции общего и отраслевого государственного управления в административно-территориальных единицах дореволюционной России, можно указать на их фактическое сходство: 1) функция представительства центральных органов власти на местах; 2) наличие полномочий в сфере государственного управления; 3) исполнительно-распорядительный характер деятельности; 4) профессионально-отраслевое деление; 5) подчинение центральных органам государственного управления.

Анализ научных, исторических и юридических источников позволил сделать обоснованные предположения не только о фактическом моменте зарождения центральных государственных органов – приказов, но и их территориальных органов. При этом стоит отметить и поэтапное совершенствование системы органов власти и нормативных правовых актов, регламентирующих их деятельность (при Иване IV, Петре I, Екатерине II, Александре I).

Особенностью центральных органов государственной власти и их территориальных органов в дореволюционной России на разных исторических этапах являлось: одновременное наличие функционального и территориального признаков организации; частичная зависимость органов местного самоуправления и органов местного управления; делегирование территориальным органам одновременно и исполнительных, и судебных полномочий.

- XVIII вв.) (аналитический обзор). История России. Серия аналитических обзоров и сборников. 2013. № 1. С. 71–95.
- Пудина С.И. Вознаграждение дворянства за государственную службу в первой четверти XVIII века. *Экономические и социально-гуманитарные исследования*. 2016. № 1. С. 131–136.
- Ремнев А.В. Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М.: РОССПЭН, 2010.
- Старостин С.А. Административные реформы в период Российской империи. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2018. № 1. С. 39–47.
- Щекокихин В.В. История развития административно-территориального деления России. *Проблемы экономики и менеджмента*. 2016. № 12. С. 72–78.
- Учреждения для управления губерний (1775) (фрагменты текста документа). *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МФЮА)*. 2014. № 4. С. 206–212.

References

- Bartsits I.N. The system of state and municipal management: training course: in 2 volumes. Moscow: Delo, 2020. In Russian
- Belov A.V. Administrative and territorial reform of Catherine II: its local implementation and the personalities of high official administrators (on the materials of central Russia provinces). *Istoriya: fakty i simvoly*. 2021. No. 2. P. 110–116. In Russian
- Dakhina A.A. The main stages of development for the system of executive power in the Russian Empire in XIX – early XX centuries. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. 2015. No. 15. P. 73–75. In Russian
- Institutions for managing the provinces (1775) (fragments of the text of the document). *Vestnik Universiteta imeni O.Ye. Kutafina (MGYUA)*. 2014. No. 4. P. 206–212. In Russian
- “General Regulations”: 300 years in service of Russia: from collegiate office work to digital transformation of document management: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference. Moscow, Russian State University for the Humanities, October 14–16, 2020 / Ed. by M.V. Larina. Moscow: RGGU, 2021. In Russian
- Kindyuk B.V., Bezruk T.V. Organizational and legal basis for using the Swedish model of governance during collegiate reform (1717–1722) and creating the Little Russian Collegium. *Vestnik VGU. Seriya: Pravo*. 2015. No. 1. P. 100–108. In Russian
- Kononov V.S. Public governance in Russia (XVI–XVIII centuries) (analytical review). *Istoriya Rossii. Seriya analiticheskikh obzоров i sbornikov*. 2013. No. 1. P. 71–95. In Russian
- Pudina S.I. Rewarding the nobility for civil service in the first quarter of the 18th century. *Ekonomicheskiye i sotsial'no-gumantarnyye issledovaniya*. 2016. No. 1. P. 131–136. In Russian
- Remnev A.V. Autocratic government. The committee of ministers in the Russian Empire's system of higher administration in the second half of the 19th and the early 20th century). Moscow: ROSSPEN. 2010. In Russian
- Starostin S.A. Administrative reforms in the period of the Russian Empire. *Vestnik Universiteta imeni O.Ye. Kutafina (MGYUA)*. 2018. No. 1. P. 39–47. In Russian
- Shchekochikhin V.V. The history of developing the administrative and territorial division in Russia. *Problemy ekonomiki i menedzhmenta*. 2016. No. 12. P. 72–78. In Russian
- Zanko T.A. The evolution of the system of executive authorities (the Russian state – the Russian Empire – the USSR). *Politika i obshchestvo*. 2015. No. 8. P. 996–1000. In Russian

Информация об авторе:

МАКСИМ ВАЛЕРЬЕВИЧ ФИРСОВ, помощник ректора

Российская государственная специализированная академия искусств (Российская Федерация, 121165, Москва, Резервный проезд, 12). E-mail: marshall85@yandex.ru

Ссылка для цитирования: Фирсов М.В. Особенности становления системы территориальных органов государственной власти в царской России. *Государственная служба*. 2022. № 1. С. 52–59.

Information about the author:

MAXIM VALERYEVICH FIRSOV, Rector's Assistant

The Russian State Specialized Academy of Arts (12, Reservnyy proyezd, Moscow, 121165, Russian Federation). E-mail: marshall85@yandex.ru

For citation: Firsov M.V. Characteristics of forming the territorial bodies of state power in tsarist Russia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 1. P. 52–59.