

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2024.20.45.003

## Отечественный историко-правовой опыт формирования элементов местного самоуправления в середине XVI – конце XVII столетия

**Лихачев Александр Сергеевич**

Аспирант,  
Марийский государственный университет,  
424002, Российская Федерация, Йошкар-Ола, пл. Ленина, 1;  
e-mail: a1083808@gmail.com

### Аннотация

Становление местного самоуправления в форме общественного уклада неразрывно связано с историей самого российского государства. И если в период IX – XV в.в. непосредственное влияние на местное самоуправление оказывают традиции и обычаи, то, начиная с XVI века, периода окончательной централизации власти, местное самоуправление включается в рамки законодательного регулирования. В статье рассмотрены вопросы зарождения и дальнейшего развития элементов местного самоуправления в период Русского царства середины XVI – конца XVII столетия. Проведен анализ историко-правового опыта регулирования местного самоуправления. В исследовании особое внимание уделено реформам Ивана IV Грозного. В частности, была рассмотрена земская реформа и ее особенности как начальный этап зарождения правового регулирования самоуправления в стране. Кроме того, были даны общие оценки влияния Смутного времени на развитие взаимоотношений между государством и самоуправлением. В XVII веке происходит сосредоточение местной власти в руках воевод и уход от демократических начал в формировании местных выборных лиц. Отменой существовавшего приказного порядка завершается определенный период земского и губного самоуправления XVI – XVII в.в., характеризующийся началом правового регулирования местного самоуправления в России. Иван IV Грозный явился новатором, допустив возможность выборности местных должностных лиц. Связь между населением и старостами, доверительные отношения помогли в буквальном смысле спасти страну, а Судебник явился первым правовым документом, регулировавшим управление на местах и основы самоуправления в современном его значении.

### Для цитирования в научных исследованиях

Лихачев А.С. Отечественный историко-правовой опыт формирования элементов местного самоуправления в середине XVI – конце XVII столетия // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 12А. С. 26-31. DOI: 10.34670/AR.2024.20.45.003

### Ключевые слова

Местное самоуправление, губная изба, земская изба, Судебник Ивана IV Грозного, история права.

---

## Введение

Становление местного самоуправления в форме общественного уклада неразрывно связано с историей самого российского государства. И если в период IX – XV в.в. непосредственное влияние на местное самоуправление оказывают традиции и обычаи, то, начиная с XVI века, периода окончательной централизации власти, местное самоуправление включается в рамки законодательного регулирования.

Таким образом, происходит переход от развития политико-правовых процессов управления через выборы высших должностных лиц, делегирование представителей в судебные органы, создание структур общинного урегулирования споров [Багдасарян, Гришина, 2022] к ликвидации удельных княжеств и формированию единой центральной власти. Именно укрепление и окончательное формирование единого централизованного государства стало поводом для проведения реформ, в том числе на местах.

## Основная часть

При рассмотрении исторического периода XVI – XVII веков не приходится говорить о полном самоуправлении, так как власть на местах дополняла власть центральную, а потому мы наблюдаем вращение этих местных органов в общую систему управления страны [Долгих, 2023]. Окончание ордынской зависимости после 1480 года и существенная централизация власти в Москве привели к тому, что сельская община, жившая по своим традициям и обычаям до монголо-татарского нашествия, во время нашествия утратившая свое основное влияние на местах, все меньше принимала участие в местных делах [Братцева, 2021].

В такой ситуации происходит сосредоточение власти в руках князя, назначавшего на места городских приказчиков, чьи полномочия носили военный или снабженческий уклон [Запевалов, 2023]. Именно в XV веке получил распространение институт городских приказчиков. Обретение же независимости от ордынцев, объединение земель вокруг Московского княжества, создание единого централизованного государства требовало унификации социально-правовых институтов на территории всей страны [Грудцына, 2023]. Такие процессы по унификации и начались в XVI веке на фоне кризиса кормлений.

Реформа местного управления была начата Еленой Глинской, правившей в период малолетства Ивана IV с 1533 по 1538 годы. Предполагалось, что вместо власти наместников и волостелей, великого князя будут избираться губные и земские старосты из числа наиболее уважаемых людей [Данилова, Митина, 2022]. По своей сути реформы помогали дополнять казну страны: местное население (землевладельцы и крестьяне) за определенную плату могло откупиться от власти помещиков, избрав губных и земских старост [Грудцына, 2023].

Опираясь на идеи своей матери, Иван IV в 1549 году созывает Земский Собор, который должен был окончательно решить вопрос упразднения кормлений и пресечь злоупотребления наместников и волостелей [Ласынов, 2023]. На Земском Соборе принимается решение об издании нового Судебника. В 1550 году Судебник, определявший вопросы организации самоуправления общин, был принят. В целом отмечается, что данный Судебник отразил общий принцип распространения губного и земского самоуправления на всю территорию государства [Ларионов, 2021]. Таким образом, в качестве документа, принятого на уровне государства и содержащего первые правовые основы формирующегося местного самоуправления, стал данный Судебник. Он сыграл значимую роль в дальнейшем правовом регулировании местного самоуправления.

Так, проводимая реформа местного самоуправления (хотя о полном самоуправлении некорректно вести речь, так как власть на местах фактически дополняла собой власть центральную) стала первым существенным властным преобразованием за семивековую историю развития российской государственности. Иван IV Грозный стремился уйти от сильной боярской власти, что требовало разрушения всевластия прежней местной администрации [Долгих, 2023].

Сама суть реформ, подразумевавшая, в том числе избирание населением земских старост – глав земских изб, являлась достаточно прогрессивной и оригинальной, соответствующей по своему смыслу и духу современным представлениям об избираемых должностях. Однако стоит отметить, что реформирование организации власти на местах, преследуя цель отмены кормлений, то есть содержания бояр населением, не отменило как таковое содержание избираемого лица. Фактически содержаться населением вместо бояр во второй половине XVI века стали воеводы.

Губная реформа носила более формальный характер, при котором служилые люди выбирали из своего числа губных старост, ведавших судебными делами. Со временем губные старосты также становятся элементом власти воевод, а их назначение через избирание (пусть и из определенного круга лиц) к концу XVI века постепенно прекращается.

Тем не менее, старосты на местах разгрузили государство в части решения вопросов по координации внутренней жизни губы или земства, поддержанию правопорядка с последующим осуществлением правосудия. Учеными отмечается, что в середине XVI века органы местного самоуправления избирались на основе практически всеобщего избирательного права, а поэтому пользовались у местного населения непререкаемым авторитетом [Ларионов, 2021].

Сам по себе Судебник Ивана IV Грозного не был специальным документом, регулирующим исключительно местное самоуправление, но он ознаменовал создание местного управления в системе земских и губных изб [Багдасарян, Гришина, 2022]. Полномочия выборных старост, сводившиеся к осуществлению исполнительной, распорядительной, судебной и правоохранительной власти на местах, отдаленно напоминают прообразы современных функций местного самоуправления. Таким образом, в XVI веке в результате реформ возникают определенные предпосылки к возникновению системы местного самоуправления со своими органами власти.

Рассматриваемый исторический этап является важной вехой в зарождении правового регулирования местного самоуправления. В XVI веке органы местного самоуправления издают, по сути, собственные источники права – Уставные земские грамоты, затрагивающие широкие полномочия [Серегин, 2019], касающиеся вопросов финансового, гражданского, уголовного права. Такие грамоты распространялись до первой четверти XVII века.

Период Смутного времени внес существенные изменения в развитие местного самоуправления, потребовавшие усиления государственного начала в местном самоуправлении. Контрольные функции на местах получают воеводы, при которых формируются приказные избы. Постепенно в управлении воеводы сосредоточиваются все полномочия, ранее относившиеся к земским и губным учреждениям.

Однако выстроенная Иваном IV Грозным модель организации власти на местах с возможностью избрания старост, то есть модель, придерживающаяся традиций самоуправления, помогла в противостоянии смуте. Земскому самоуправлению принадлежала решающая роль в сохранении основ российской государственности [Омельченко, 2023].

Настоящие традиции народовластия, заложенные в земствах Иваном IV Грозным, помогли преодолеть кризис, так как земства взяли на себя властные полномочия, вплоть до создания

собственных армий, что помогло сохранить порядок. Земства также активно участвовали в создании ополчения.

Однако после окончания Смутного времени земское и губное управление переживают кризис, связанный с их функциональным вхождением в воеводские избы в качестве административного аппарата. С одной стороны, возникшая система была связана с произошедшими кризисами в государстве и требовала жесткой руки на местах, а главное – полной управляемости мест (не зря XVII век вошел в историю как «бунташный век»), с другой стороны, государство перестает заботиться о самоуправлении именно как о самостоятельном управлении населением каких-то вопросов на местах.

В конечном итоге подобное двоевластие на местах и деление власти между воеводами и земствами потребовали поисков нового механизма организации местного самоуправления в России, что на фоне развития монархизма привело к новому витку реформ, начатых Петром I в начале XVIII века.

## Заключение

В период Русского царства середины XVI – конца XVII столетия происходит уход от общинного управления на местах, в основе которого лежали традиции и обычаи, и начинает зарождаться правовое регулирование местного самоуправления, фундамент которого заложен Судебником Ивана IV Грозного.

Характерной чертой формирования местного самоуправления в середине XVI – конца XVII столетия становится его неразрывная связь с государством. Основные исторические события и потрясения начинают влиять на правовое регулирование жизни в населенных пунктах. Единому централизованному государству требовалось укрепление власти на местах через людей, которым население доверяет, а потому будет доверять власти в Москве. Так начал складываться опыт правового регулирования местного самоуправления.

Окончание же рассматриваемого периода вновь связано с событиями в государстве, когда страну потрясает Смута, требующая уже не лояльного, а более жесткого и подконтрольного отношения к местной власти. Над земским и губным самоуправлением появляются воеводы, при которых формируется государственный орган приказная изба, которая будет отменена Петром I.

Отменой существовавшего приказного порядка завершается определенный период земского и губного самоуправления XVI – XVII в.в., характеризующийся началом правового регулирования местного самоуправления в России. При этом Иван IV Грозный явился новатором, допустив возможность выборности местных должностных лиц. Связь между населением и старостами, доверительные отношения помогли в буквальном смысле спасти страну, а Судебник явился первым правовым документом, регулировавшим управление на местах и основы самоуправления в современном его значении.

## Библиография

1. Багдасарян С.Д., Гришина Т.М. Исторические корни местного самоуправления в России // Вестник Армавирского государственного педагогического университета. 2022. № 1. С. 90.
2. Братцева Е.А. Самоуправление в дореволюционной России (историко-правовой аспект) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2021. № 5 (81). С. 219-224.
3. Грудцына Л.Ю. Критерии и границы влияния судебных систем на правовые системы современного мира в эпоху турбулентности. Начало // Право и управление. 2023. № 2. С. 97-104.
4. Данилова А.Г., Митина О.В. Культурная размерность властной дистанции Г. Хофстеде и ее отражение в исторических документах России XVI-XX вв. // Социодинамика. 2022. № 8. С. 53-75.

5. Долгих А. Административные реформы в России середины XVI века как историографическая проблема // История: факты и символы. 2023. № 2 (35). С. 103-112.
6. Запечалов А.В. Местное самоуправление в истории Российского государства: традиции и современность // Молодой ученый. 2023. № 11 (458). С. 239-242.
7. Ларионов А.Н. Влияние структур губного и земского самоуправления на преодоление кризиса государственного аппарата, вызванного «смутным временем» // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 4. С. 50.
8. Омельченко Н.А. Смута в Московском государстве в начале XVII в. и ее влияние на трансформацию основ и принципов российской государственности (политологический аспект) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2023. № 1. С. 7-17.
9. Серегин А.В. Византийские корни государственно-территориального устройства Московского царства в XVI-XVII вв. // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2019. № 6 (1). С. 52-56.
10. Feldbrugge F. The Code (Sudebnik) of Ivan iv1 of 15502 //A History of Russian Law. – Brill Nijhoff, 2017. – С. 727-739.

## **Historical and legal experience in the formation of local self-government during the period of the Russian Empire in the mid-16th – late 17th centuries**

**Aleksandr S. Likhachev**

Postgraduate,  
Mari State University,  
424002, 1, Lenina Square, Yoshkar-Ola, Russian Federation;  
e-mail: a1083808@gmail.com

### **Abstract**

The article examines the issues of the origin and further development of elements of local self-government during the period of the Russian Empire from the mid-16th to the end of the 17th century. An analysis of the historical and legal experience of regulating local self-government has been carried out. The study pays special attention to the reforms of Ivan IV the Terrible. In particular, the zemstvo reform and its features were considered as the initial stage in the emergence of the legal regulation of self-government in the country. In addition, general assessments of the influence of the Time of Troubles on the development of relations between the state and self-government were given. In the 17th century, local power was concentrated in the hands of governors and a departure from democratic principles in the formation of local elected officials. The abolition of the existing order ends a certain period of zemstvo and provincial self-government in the 16th – 17th centuries, characterized by the beginning of the legal regulation of local self-government in Russia. Ivan IV was an innovator, allowing for the possibility of electing local officials. The connection between the population and the elders, the relationship of trust, helped to literally save the country, and the Code of Law was the first legal document regulating local government and the foundations of self-government in its modern meaning.

### **For citation**

Likhachev A.S. (2023) Otechestvennyi istoriko-pravovoi opyt formirovaniya elementov mestnogo samoupravleniya v seredine XVI – kontse XVII stoletiya [Historical and legal experience in the formation of local self-government during the period of the Russian Empire in the mid-16th – late 17th centuries]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (12A), pp. 26-31. DOI: 10.34670/AR.2024.20.45.003

---

**Keywords**

Local self-government, labial hut, zemstvo hut, Code of Law of Ivan IV, law history.

**References**

1. Bagdasaryan S.D., Grishina T.M. (2022) Istoricheskie korni mestnogo samoupravleniya v Rossii [Historical roots of local self-government in Russia]. *Vestnik Armavirskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta* [Bulletin of the Armavir State Pedagogical University], 1, p. 90.
2. Brattseva E.A. (2021) Samoupravlenie v dorevolutsionnoi Rossii (istoriko-pravovoi aspekt) [Self-government in pre-revolutionary Russia (historical and legal aspect)]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina* [Bulletin of the Kutafin University], 5 (81), pp. 219-224.
3. Danilova A.G., Mitina O.V. (2022) Kul'turnaya razmernost' vlastnoi distantsii G. Khofstede i ee otrazhenie v istoricheskikh dokumentakh Rossii XVI-XX vv. [The cultural dimension of G. Hofstede's power distance and its reflection in historical documents of Russia in the 16th-20th centuries]. *Sotsiodinamika* [Sociodynamics], 8, pp. 53-75.
4. Dolgikh A. (2023) Administrativnye reformy v Rossii serediny XVI veka kak istoriograficheskaya problema [Administrative reforms in Russia in the mid-16th century as a historiographical problem]. *Istoriya: fakty i simvoly* [History: facts and symbols], 2 (35), pp. 103-112.
5. Grudtsyna L.Yu. (2023) Kriterii i granitsy vliyaniya sudebnykh sistem na pravovye sistemy sovremennogo mira v epokhu turbulentnosti. Nachalo [Criteria and boundaries of the influence of judicial systems on the legal systems of the modern world in an era of turbulence. The beginning]. *Pravo i upravlenie* [Law and management], 2, pp. 97-104.
6. Larionov A.N. (2021) Vliyaniye struktur gubnogo i zemskogo samoupravleniya na preodolenie krizisa gosudarstvennogo apparata, vyzvannogo «smutnym vremenem» [The influence of provincial and zemstvo self-government structures on overcoming the crisis of the state apparatus caused by the “Time of Troubles”]. *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik* [North Caucasian Legal Bulletin], 4, p. 50.
7. Omel'chenko N.A. (2023) Smuta v Moskovskom gosudarstve v nachale XVII v. i ee vliyaniye na transformatsiyu osnov i printsipov rossiiskoi gosudarstvennosti (politologicheskii aspekt) [Troubles in the Moscow state at the beginning of the 17th century and its influence on the transformation of the foundations and principles of Russian statehood (political science aspect)]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie* [Bulletin of the Russian Peoples' Friendship University. Series: State and municipal administration], 1, pp. 7-17.
8. Seregin A.V. (2019) Vizantiiskie korni gosudarstvenno-territorial'nogo ustroystva Moskovskogo tsarstva v XVI-XVII vv. [Byzantine roots of the state-territorial structure of the Muscovite kingdom in the 16th-17th centuries]. *Vestnik yuridicheskogo fakul'teta Yuzhnogo federal'nogo universiteta* [Bulletin of the Faculty of Law of the Southern Federal University], 6 (1), pp. 52-56.
9. Zapevalov A.V. (2023) Mestnoe samoupravlenie v istorii Rossiiskogo gosudarstva: traditsii i sovremennost' [Local self-government in the history of the Russian state: traditions and modernity]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 11 (458), pp. 239-242.
10. Feldbrugge, F. (2017). The Code (Sudebnik) of Ivan iv1 of 15502. In *A History of Russian Law* (pp. 727-739). Brill Nijhoff.