

Дата поступления рукописи в редакцию: 10.03.2026 г.

DOI: 10.24412/2782-3830-2026-3-489-493

Дата принятия рукописи в печать: 14.04.2026 г.

АЛЬХАНОВ Насрудин Магомедович,

доцент кафедры уголовного права,
процесса и национальной безопасности
юридического факультета ЧГУ им А.А. Кадырова,
e-mail: n.alkhanov@mail.ru

БОГАТЫРЕВ Магомед Резванович,

к.ю.н., заведующий кафедрой «Юриспруденция»
ФГБОУ ВО «Грозненский государственный нефтяной
технический университет им. М.Д. Миллионщикова»,
e-mail: m.boghatyriov@mail.ru

ТУРАЕВА Дагмара Саламбековна,

ассистент кафедры «Юриспруденция»
ФГБОУ ВО «Грозненский государственный нефтяной
технический университет им. М.Д. Миллионщикова»,
e-mail: mila_tur91@mail.ru

ГУБНАЯ И ЗЕМСКАЯ РЕФОРМЫ XVI ВЕКА В РОССИИ: СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ, СУДА И РАННИХ ФОРМ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются губная и земская реформы XVI века как ключевой этап преобразования местного управления в Русском государстве. Анализируется переход от наместническо-кормленческой модели к выборным формам локальной администрации и суда, раскрывается соотношение губных и земских учреждений, их компетенция и место в процессе централизации государства. Особое внимание уделяется правовой природе губных старост, земских старост, целовальников и изб как институтов, сочетавших элементы самоуправления и государственного контроля. Показано, что реформы не сводились к простому перераспределению должностей на местах, а означали более глубокую перестройку механизмов публичной власти, уголовной юрисдикции, фискального администрирования и ответственности местных сообществ за поддержание порядка. Сделан вывод о том, что губная и земская реформы стали важным этапом формирования отечественной традиции территориальной организации власти и судебного управления, а их теоретическое осмысление сохраняет значение в свете современных конституционных принципов единства публичной власти, законности и участия населения в решении вопросов местного значения.

Ключевые слова: губная реформа, земская реформа, местное управление, кормления, губные старосты, земские старосты, Русское государство, XVI век, публичная власть, история государства и права.

ALKHANOV Nasrudin Magomedovich,

Associate Professor, Department of Criminal Law,
Procedure, and National Security Faculty of Law,
A.A. Kadyrov Chechen State University

BOGATYREV Magomed Rezvanovich,

PhD in Law, Head of the Department of Jurisprudence
of the Federal State Budgetary Educational Institution
of Higher Education "Grozny State Oil Technological
University named after M.D. Millionshchikov"

TURAYEVA Dagmara Salambekovna,

Assistant Professor of the Department of Jurisprudence,
Grozny State Petroleum Technical University
named after M.D. Millionshchikov

XVI CENTURY LABIAL AND ZEMSTVO REFORMS IN RUSSIA: FORMATION OF LOCAL GOVERNMENT, COURTS AND EARLY FORMS OF PUBLIC AUTHORITY

Annotation. *The article examines the emergence of the Old Russian State as a complex and multifactorial process of political consolidation of the East Slavic lands. It analyzes the main scholarly approaches to explaining the origins of Old Russian statehood, the socio-economic, military, and trade prerequisites for the unification of tribal unions, as well as the role of princely power, the *druzhina*, and early legal customs in the formation of public authority. Particular attention is paid to the transition from pre-class forms of social organization to early state structures, the formation of centers of power, and the strengthening of governance mechanisms in the territory of Rus. It is shown that the emergence of the Old Russian State was not a one-time act, but rather a prolonged process of institutionalization of power, accompanied by the development of administration, judicial activity, military organization, and the first legal regulators. The article concludes that the study of the political genesis of Ancient Rus retains scholarly significance under modern conditions, since it makes it possible to identify the historical foundations of Russian statehood, the unity of public authority, and the legal organization of society.*

Key words: *Old Russian State, Old Russian statehood, political genesis, East Slavs, princely power, tribal unions, early state, public authority, Ancient Rus, history of state and law.*

Губная и земская реформы XVI века относятся к числу наиболее значимых преобразований в истории русского государства, поскольку именно они обозначили переход от архаичных форм наместнического управления к более сложной системе местной администрации, в которой сочетались выборное начало, сословное представительство и контроль центральной власти. Их значение выходит далеко за пределы узкой истории учреждений: речь идет о перестройке самой модели осуществления власти на местах, о перераспределении судебных и административных полномочий, а также о формировании новых каналов связи между центром и местными сообществами. «В историографии реформы обычно рассматриваются в контексте преобразований середины XVI века, связанных с усилением государства и поиском более эффективных способов территориального управления» [1].

Актуальность темы определяется тем, что анализ губной и земской реформ позволяет глубже понять исторические истоки отечественной модели публичной власти и местного управления. Современная Конституция Российской Федерации закрепляет принцип народовластия, верховенства закона, участия населения в осуществлении публичной власти, а также самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий. Хотя институты XVI века нельзя механически отождествлять с современными органами местного самоуправления, историко-правовое сопоставление позволяет проследить длительную эволюцию представлений о местном управлении, ответственности местных сообществ и взаимодействии центра с территорией. В этом смысле обращение к реформам XVI

века соотносится с конституционными положениями преамбулы, статей 3, 12, 15, 18 и 132 Конституции РФ.

Методологическую основу статьи составляют историко-правовой, формально-юридический, системный и сравнительно-аналитический методы. Историко-правовой метод позволяет проследить эволюцию местного управления от наместничьей системы к губным и земским учреждениям. Формально-юридический метод используется для анализа полномочий местных органов, их компетенции и места в общей структуре власти. Системный подход необходим для выявления связи реформ с централизацией государства, развитием приказной системы и трансформацией суда. «Сравнительно-аналитический метод помогает разграничить губную и земскую реформы как взаимосвязанные, но не тождественные процессы» [2].

К началу XVI века система кормлений все явственнее демонстрировала свою ограниченность. Наместники и волостели, присылавшиеся из центра, нередко были заинтересованы не в устойчивом управлении территорией, а в извлечении дохода из занимаемой должности. Такая модель допускала значительную произвольность, усиливала конфликт между местным населением и представителями власти и не обеспечивала должной эффективности в борьбе с тяжкими преступлениями и поддержании порядка. В условиях расширения территории государства и усложнения административных задач прежняя организация местного управления переставала отвечать интересам централизующейся власти.

Особую остроту проблема приобрела в сфере уголовной юрисдикции. Разбои, татьба, укрывательство преступников и иные опасные

деяния требовали не эпизодического вмешательства наместника, а более устойчивой и локально укорененной системы преследования. Исследователи отмечают, что первые губные грамоты конца 1530-х годов были направлены именно на изъятие дел о «татях» и «разбойниках» из прежнего ведения наместнического суда и передачу их новым выборным должностным лицам. «Тем самым государство решало одновременно две задачи: усиливало контроль над уголовным судом и снижало зависимость местного порядка от кормленческой администрации» [3].

Наряду с этим назревала необходимость более широкой перестройки местного управления. Если губная реформа первоначально касалась прежде всего сферы уголовного преследования и розыска, то земская была ориентирована на замену кормленщиков выборными органами в более широком круге местных дел. В литературе она связывается с «Приговором о кормлениях и службах» 1555–1556 годов, в результате которого население получило возможность содержать собственные земские органы вместо прежних наместников и волостелей. Это означало не простую кадровую замену, а смену принципа управления: от внешне навязанной администрации к локально избираемым должностным лицам, действующим в рамках государственного порядка.

Губная реформа начала формироваться раньше земской и была сосредоточена на наиболее чувствительной для государства области — пресечении тяжкой уголовной преступности. В уездах вводились губные старосты, обычно из местного служилого сословия, а в отдельных местностях — и иные выборные лица, которым поручались розыск, суд и наказание по делам о разбое, татьбе и связанных с ними преступлениях. Формирование таких органов означало, что уголовная юрисдикция переставала быть частью общего кормленческого дохода и превращалась в особую функцию публичной власти.

Губной староста не был ни простым представителем местного общества, ни полностью самостоятельным магистратом. Его положение носило смешанный характер. С одной стороны, он избирался из местной среды, что придавало институту элементы сословного участия и локальной легитимации. С другой стороны, его деятельность была встроена в общегосударственную вертикаль и находилась под контролем Разбойного приказа. Тем самым губная реформа иллюстрирует раннюю форму соединения местного выборного начала с централизованным управлением. Это особенно важно для понимания ее правовой природы: речь шла не о полной автономии местности, а о делегированном государством местному осуществлению части правоохранительных функций.

Значение губной реформы состояло и в изменении самой логики уголовного процесса. Уголовные дела о наиболее опасных деяниях все более тяготели к розыскной модели, а расследование и преследование приобретали черты специальной публичной деятельности. Это укрепляло государственный интерес в поддержании порядка и способствовало отделению уголовной юрисдикции от частного примирения и местнической произвольности. В данном отношении губная реформа стала важным шагом к оформлению ранних правоохранительных институтов Русского государства.

Если губная реформа имела более узкую исходную направленность, то земская реформа затрагивала всю систему местного управления. Ее содержанием стала отмена кормлений во многих местностях и передача административных, судебных и финансовых функций выборным земским органам. В земских избах действовали земские старосты, целовальники и дьяки, которые ведали значительной частью текущих местных дел. Население получало не независимую автономию, а право участвовать в организации локального управления на условиях, определяемых государством.

Смысл реформы состоял не только в том, чтобы убрать непопулярных наместников. Гораздо важнее было перераспределить ответственность за местный порядок, сбор платежей и отправление суда между государством и локальным сообществом. Земские органы становились посредником между центром и населением. Через них государство могло эффективнее организовывать сбор средств, учитывать местные нужды и обеспечивать более устойчивое повседневное управление. «Одновременно это снижало социальную напряженность, поскольку выборные должностные лица были более тесно связаны с местной средой, чем присланные кормленщики» [5].

При этом не следует идеализировать земскую реформу как раннюю демократизацию в современном смысле. Избирательность должностей сочеталась с сословными ограничениями, а круг полномочий определялся интересами государства. Тем не менее в историко-правовом отношении реформа имела большое значение: она показала, что централизующееся государство может опираться не только на назначаемую администрацию, но и на выборные местные институты, встроенные в единую систему власти. Именно в этом проявился ее долговременный институциональный эффект.

Одна из важных теоретических проблем состоит в разграничении губной и земской реформ. В исторической литературе они часто упоминаются вместе, однако их функции и право-

вая логика не совпадали. Губные учреждения возникли раньше и были преимущественно ориентированы на розыск и суд по тяжким уголовным делам. Земские органы получили более широкий круг полномочий в сфере местной администрации, суда по менее опасным делам, финансового и хозяйственного ведения. Следовательно, речь шла не о дублировании, а о функциональном разделении сфер местной публичной власти.

На практике между этими институтами существовало взаимодействие. В одних местах губные и земские структуры сосуществовали, в других — развивались неравномерно, в зависимости от особенностей территории, состава населения и степени включенности уезда в общегосударственную систему приказного контроля. Это показывает, что реформы не были одномоментным и полностью унифицированным актом. Они представляли собой процесс постепенного перераспределения компетенции и адаптации новых институтов к местным условиям. Такой характер преобразований типичен для раннемодеิร์นного государства, которое стремится к централизации, но вынуждено учитывать неоднородность управляемого пространства.

Именно поэтому более корректно рассматривать губную и земскую реформы как две стороны одной общей тенденции — перехода от кормленческого посредничества к институционализированному местному управлению. Губная реформа усиливала уголовно-полицейское присутствие государства, а земская — перестраивала повседневное территориальное управление. «Вместе они создавали более сложную и функционально дифференцированную модель власти на местах» [4].

Вопрос о том, можно ли считать губные и земские учреждения XVI века формой местного самоуправления, требует осторожности. С современной точки зрения местное самоуправление предполагает организационную самостоятельность населения в решении вопросов местного значения, отделенность от системы государственной власти и гарантированность соответствующих полномочий. Конституция РФ как раз закрепляет, что местное самоуправление признается и гарантируется, а его органы не входят в систему органов государственной власти, при этом население участвует в осуществлении публичной власти в формах, установленных законом. Эти положения относятся к иной исторической эпохе и иной правовой модели.

По отношению к XVI веку точнее говорить о ранних выборных формах местного управления, а не о местном самоуправлении в современном конституционном смысле. Губные и земские

должностные лица действовали в рамках государственной службы, исполняли задачи централизующегося государства и были ограничены в своей автономии. Однако наличие выборного элемента, участие местных сообществ в формировании органов и перенос части управления на локальный уровень позволяют рассматривать эти реформы как важный исторический этап в развитии представлений о территориальной организации публичной власти.

В теоретическом плане это позволяет сделать более широкий вывод. История местного управления в России не укладывается в схему прямого линейного движения к современному муниципализму. Напротив, она складывалась из разных моделей: наместничьей, выборной земской, воеводской, бюрократической и муниципальной. Губная и земская реформы занимают в этом ряду особое место, поскольку они впервые в достаточно широком масштабе соединили государственный интерес с институтами местного выборного участия.

Обращение к Конституции РФ в исследовании реформ XVI века оправдано не для прямого переноса современных норм в прошлое, а для выявления исторической глубины тех принципов, которые сегодня закреплены в Основном Законе. Конституция устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти является народ, что Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие, а права и свободы определяют смысл деятельности публичной власти. Кроме того, в российской конституционной модели подчеркиваются единство системы публичной власти и значение местного самоуправления как формы участия населения в решении публичных дел. Эти положения задают теоретическую рамку для осмысления длительной эволюции власти на местах.

В таком ракурсе губная и земская реформы можно рассматривать как ранний этап исторического поиска баланса между централизацией и участием местных сообществ. Для XVI века приоритетным был, конечно, не автономный интерес населения, а укрепление государства, суда и порядка. Но даже в этих условиях государство было вынуждено обращаться к местной выборности как к более эффективному способу управления территорией. Следовательно, исторический опыт показывает, что прочная публичная власть в России формировалась не только через вертикаль назначения, но и через ограниченные, но значимые формы локального участия.

Губная и земская реформы XVI века стали важным этапом перестройки местного управления в Русском государстве. Их общий смысл заключался в ослаблении кормленческой

системы, передаче части полномочий выборным местным должностным лицам, укреплении уголовной юрисдикции и повышении управляемости территории. Губная реформа сосредоточилась прежде всего на борьбе с тяжкой преступностью и создании новых правоохранительно-судебных механизмов, тогда как земская была связана с более широкой отменой кормлений и формированием выборных органов повседневного местного управления.

Список литературы:

- [1] Бовыкин В. В. Постсоветская историография о местном самоуправлении в Русском государстве XVI в. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 2. 2010. Вып. 3.
- [2] Бабенко В. Н. Организационно-правовые проблемы развития судостроительства и судопроизводства в Русском государстве (XV–XVI вв.) // Пролог: журнал о праве. 2021. Т. 8, № 4. С. 8–15. DOI: 10.21639/2313-6715.2021.4.1.
- [3] Михайлова И. Б. Губная реформа в отечественной историографии XIX — начала XX в.
- [4] Сазонов Д. В. Выборное начало в процессе становления системы местного управления Русского государства второй половины XV – первой половины XVI в. // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 5: История. 2025. № 1. С. 7–32. DOI: 10.31249/hist/2025.01.01.
- [5] Фоменко Р. В. Значение реформ 50-х годов XVI в. как институциональных мер противодействия коррупции // Юридический вестник Самарского университета. 2020. Т. 6, № 4. С. 26–32. DOI: 10.18287/2542-047X-2020-6-4-26-32.

References:

- [1] Bovykin V.V. Post-Soviet historiography on local self-government in the Russian state of the 16th century //Bulletin of St. Petersburg University. Ser. 2. 2010. No. 3.
- [2] Babenko V. N. Organizational and legal problems of the development of the judicial system and legal proceedings in the Russian state (XV-XVI centuries) //Prologue: journal of law. 2021. T. 8, NO. 4. S. 8-15. DOI: 10.21639/2313-6715.2021.4.1.
- [3] Mikhailova I. B. Labial reform in Russian historiography of the XIX - early XX centuries.
- [4] Sazonov D.V. The elective beginning in the process of the formation of the local government system of the Russian state of the second half of the XV - the first half of the XVI century //Social and humanitarian sciences. Domestic and foreign literature. Ser. 5: History. 2025. № 1. S. 7-32. DOI: 10.31249/hist/2025.01.01.
- [5] Fomenko R.V. Significance of reforms of the 50s of the XVI century. as institutional measures to combat corruption//Legal Bulletin of Samara University. 2020. T. 6, NO. 4. S. 26-32. DOI: 10.18287/2542-047X-2020-6-4-26-32.



**ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
«ЮРКОМПАНИ»**

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru