

*Р. В. Фоменко***НАМЕСТНИЧЬЕ УПРАВЛЕНИЕ И ЕГО АЛЬТЕРНАТИВЫ: ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РУССКОМ ГОСУДАРСТВЕ В КОНЦЕ XV – XVI ВВ.**

© **Фоменко Роман Владимирович** ([fomenkorv@yandex.ru](mailto:fomenkorv@yandex.ru)), кандидат исторических наук, доцент кафедры связей с общественностью, **Поволжский государственный университет телекоммуникаций и информатики**, 443010, Российская Федерация, г. Самара, ул. Льва Толстого, 23.

Тема кандидатской диссертации: «Мексиканская политика Вудро Вильсона (1913–1917 годы)». Автор 20 научных работ, в том числе коллективной монографии «Источники русского городского права XIII–XVIII вв.» (2016).

**Область научных интересов:** история русского права XV–XVII веков, история внешней политики США начала XX в.

**АННОТАЦИЯ**

В статье рассматриваются эволюция и общая эффективность местного управления в Русском государстве в конце XV – XVI вв. Ставятся проблемы взаимозаменяемости и взаимодополняемости разных форм государственного управления, губного и земского самоуправления.

В статье показано, что с середины XVI в. начинается закономерный закат наместничьего управления как переходной и ограниченной формы, не способной в условиях централизации государства надлежащим образом выполнять свои административные и судебные функции. На основе рассмотрения нормативных и правоприменительных актов выявлены две тенденции: 1) в ходе губных и земской реформ значительными и разнообразными полномочиями наделяются органы местного самоуправления; 2) по мере развития приказной системы в центре постепенно создаются условия для бюрократизации управления и на местах.

С 50–80-х гг. XVI в. вместе с оформлением приказной системы и включением в состав государства инородных территорий зарождается воеводское управление на местах. Изначально как чрезвычайное управление в окраинных городах и на вновь осваиваемых территориях воеводская система, как оказалось, имела больший по сравнению с наместничьей потенциал роста.

**Ключевые слова:** право Русского государства конца XV – XVI вв., наместничье управление, кормление, воеводское управление, губное и земское самоуправление.

**Благодарности.** Статья подготовлена в рамках проекта № 18-411-630004 «Конкретно-исторические формы коррупции в Московском государстве (XV–XVI вв.)» при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Самарской области.

**Цитирование.** Фоменко Р. В. Наместничье управление и его альтернативы: проблемы эффективности местного управления в Русском государстве в конце XV – XVI вв. // Юридический вестник Самарского университета. 2019. Т. 5. № 3. С. 26–33. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2019-5-3-26-33>.



R. V. Fomenko

## NAMESTNIK GOVERNMENT AND ITS ALTERNATIVES: PROBLEMS OF EFFICIENCIES OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIAN STATE AT THE END OF THE XV – XVI CENTURIES

© Fomenko Roman Vladimirovich (fomenkorv@yandex.ru), Candidate of Historical Sciences, assistant professor of the Department of Public Relations, Povolzhskiy State University of Telecommunications and Informatics, 23, L. Tolstoy Street, Samara, 443010, Russian Federation.

Subject of Candidate's thesis: «Mexican Policy of Woodrow Wilson (1913–1917)». Author of 20 scientific works, including collective monograph: «Sources of Russian urban law XIII–XVIII centuries» (2016).

**Research interests:** history of Russian law of XV–XVII centuries, US foreign policy history (the beginning of XX century).

### ABSTRACT

In the article evolution and overall effectiveness of local management in the Russian state at the end of the XV–XVI centuries is considered. Problems of interchangeability and complementarity of different forms of public administration, gubnoe and territorial self-government are put.

In the article it is shown, that the natural decline of namestnik management begins with the middle of the 16<sup>th</sup> century as the transitional and limited form not capable in the conditions of centralization of the state properly to perform the administrative and judicial functions. On the basis of consideration of standard and law-enforcement acts two trends are revealed: 1) during gubnoe both territorial reforms considerable and various powers allocate local governments; 2) in the process of development of a mandative system in the center, conditions for bureaucratization of management and on places are gradually created.

From 50–80-ies of the 16<sup>th</sup> century together with registration of a mandative system and inclusion in the structure of state of foreign territories voivodship management on places arises. Initially as extraordinary management in the suburban cities and in again developed territories, the voivodship system as it appeared, had bigger in comparison with namestnik growth potential.

**Key words:** law of Russian state of the end of the XV – XVI centuries. namestnik government, vovoda government, gubnoe and zemskoe (public) self-government.

**Acknowledgements.** The article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research and the Government of the Samara Region within the framework of the research project № 18-411-630004 «Specific historical forms of corruption in the Moscow state (XV–XVI centuries)».

**Citation.** Fomenko R. V. *Namestnich'e upravlenie i ego al'ternativy: problemy effektivnosti mestnogo upravleniya v Russkom gosudarstve v kontse XV – XVI vv.* [Namestnik government and its alternatives: problems of efficiencies of local government in Russian state at the end of the XV – XVI centuries]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2019, Vol. 5, no. 3, pp. 26–33. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2019-5-3-26-33> [in Russian].

В конце XV – XVI вв. система местного управления в Русском государстве претерпела существенные и неоднократные изменения за сравнительно небольшой период. Это породило ряд исследовательских вопросов, связанных с изучением причин, характера и последствий таких трансформаций, в том числе в контексте выявления управленческой эффективности местного управления. Попытаемся их обозначить, не претендуя ни на исчерпывающий перечень, ни на полноту рассмотрения в данной статье:

1. Что собой представляла система местного управления в Русском государстве к концу XV в., какие факторы и в каком направлении определяли ее развитие?

2. Каким образом изменения в системе местного управления были связаны с трансформацией цен-

трального управления, с особенностями политического и социально-экономического развития страны?

3. Как на разных этапах сочетались автономно-инициативные и административно-распорядительные элементы системы местного управления? В каком направлении и в какой степени развивались органы местного самоуправления? Как можно ответить на вопрос относительно взаимозаменяемости или же взаимодополняемости государственного управления на местах и местного самоуправления в различных формах?

4. Что собой представляли территориальные особенности местного управления по мере включения в состав государства разнородных частей и в связи с сохранением унаследованного от феодальной эпохи правового партикуляризма?

5. С помощью каких способов государство и местные общины регулировали управленческие отношения частного характера?

6. Что собой представляли коррупционные издержки местного управления? Какие способы противодействия коррупции использовались и с какой эффективностью?

7. И наконец, как можно оценить общую эффективность местного управления в рассматриваемый период, учитывая многообразие его форм и проявлений, высокую степень изменчивости, с одной стороны, и ограниченность источников – с другой?

С конца XV в. становится понятно, что традиционный удельный порядок в условиях стремительного «собираения земель», усложнения внутри- и внешнеполитических задач государства перестает отвечать потребностям как центрального, так и местного управления. Центральная власть вынуждена была искать новые формы управления, новые способы организации связи государства и «земли». В этих поисках комбинировались как шаги, нацеленные на создание новых государственных управленческих институтов, так и попытки использовать в интересах государства способности местных общин к самоорганизации и самоуправлению.

Первой из таких форм становится система наместничьего управления и кормлений. На Руси наместничье управление существовало с раннефеодальной эпохи, но первоначально оно носило чрезвычайный характер и предназначалось для управления отдаленными покоренными территориями – например, отторгнутой Московским княжеством в конце XIV в. у Новгорода Двинской землей [1, с. 181–182]. До конца XV в. системообразующей оставалась удельная система, в условиях которой связь населения с государством имела в основном опосредованный фискальный характер. Возвышение Москвы, объединение вокруг нее все новых и новых русских земель привели к необходимости существенных изменений в организации местного управления. Возникли условия для перехода к системе назначаемых из центра наместников в качестве основной. Хотя в большинстве своем удельные князья присоединяемых территорий сохранили земельные владения, их права, связанные с осуществлением публичной власти, были значительно урезаны. Вотчинники по-прежнему сохраняли значительные податные и судебные иммунитеты, но города с их военным, административным, а также экономическим значением переходили под общегосударственный контроль [1, с. 24].

Первые сведения о формирующейся системе наместников содержатся в Белозерской уставной грамоте 1488 г. В грамоте определяются размеры и порядок предоставления кормов и пошлин, регламентируется численность аппарата наместника – два тиуна и десять доводчиков, два из которых были должны находиться непосредственно в городе. Принципиально важным стал запрет судопро-

изводства без участия сотского и представителей общины («добрых людей») [1, с. 192–195]. Эта норма, несмотря на лаконичную формулировку, доказывает существование местного самоуправления к моменту формирования наместничьей системы, по крайней мере на Русском Севере. На наш взгляд, именно краткость формулировок свидетельствует об отсутствии желания верховной власти вмешиваться в сам процесс осуществления местного самоуправления. В то же время указанная норма может отражать как учет возможных местных интересов, так и изначальное стремление верховной власти сохранить противовес наместнику и его аппарату.

Эти тенденции в полной мере отразились в Судебнике 1497 г. Впервые в России местное управление получило правовые основания общегосударственного уровня. Судебник закладывал основы не просто общероссийской, но еще более сложной, чем это было отражено в Белозерской уставной грамоте, системы местного управления с разделением полномочий и установкой противовесов. Статья 65 не только ограничивала размеры корма, но и допускала одновременное наличие в городе двух наместников. Статья 38 требовала участия в суде наместника как дворского, так и старосты с «лучшими людьми» [1, с. 59, 62]. Не вполне ясно, выражал дворский общегосударственные или местные интересы, но известно, что он выполнял функции хозяйственного чиновника. Староста и «лучшие люди», безусловно, представляли местную общину. Ни Судебник, ни уставные грамоты, не содержат никакой информации о характере их представительства. Остается неясным, в каком количестве участвовали «лучшие люди» в суде, избирались ли они с этой целью и насколько широко представляли местные интересы, какие функции исполняли. Вероятно, что они со старостой являлись элементом сложной системы, нацеленной, с одной стороны, на централизацию и унификацию управления, с другой – на недопущение чрезмерного усиления наместников-кормленщиков, с третьей – на определенный учет интересов местных общин.

Итак, очевидно, что наместники и волостели были не единственными значимыми фигурами местного управления даже в период своего максимального влияния. Один из дискуссионных вопросов историографии темы – роль наместничества в системе местного управления первой половины XVI в. Остановимся на некоторых оценках современных исследователей. Следуя преобладающей историографической традиции, Т. В. Пашкова считает роль кормленщиков основной, системообразующей в местном управлении. Впрочем, она признает существование иных, в том числе не связанных с наместниками органов власти (например, в сфере сбора торговых пошлин), замыкающихся непосредственно на великом князе [2, с. 72, 76, 125]. И в то же время соглашается с утверждением А. А. Зимина о том, что исполнение обязанностей наместника и волостеля было лишь эпизодом их служилой деятельности [3, с. 436].

В. А. Аракчеев полагает, что в силу своего аракчеевизма даже в середине XVI в. государственной строй России не сумел обеспечить институциональной связи с населением. Широкие полномочия кормленщиков и призваны были компенсировать отсутствие этой связи: «Власть наместников с боярским судом в миниатюре копировала власть государя, усвоив такое ее важное качество, как синкретичность – слитность, нерасчлененность административных, судебных и фискальных полномочий» [4, с. 17]. При этом «в толщу тяглых миров» власть наместника не проникала [4, с. 17].

На наш взгляд, если при формировании системы местного управления верховная власть и не руководствовалась предварительно выстроенным, обоснованным проектом, в центре которого находилась фигура наместника, то, безусловно, отдавала себе отчет не только о возможностях, но и об издержках кормлений и продумывала функционирование сдержек и противовесов. Все перечисленные элементы (старосты, лучшие люди, городовые приказчики) должны были обеспечить работоспособность наместничества не только в интересах кормленщиков, но и государства.

Слабые места наместнического управления были ясны изначально – наместники не имели достаточно сил и средств для полноценного осуществления правоохранительных функций, их заинтересованность в справедливом суде, поддержании общественного порядка была сомнительной – скорее можно заметить заинтересованность в увеличении числа судебных тяжб и пошлин. Очевидно, слабым был институциональный контроль деятельности наместника со стороны центральной власти. И все же наместничество в большей степени, чем удельное управление, отвечало задачам объединения и централизации государства, а его пороки в определенной степени компенсировались указанными противовесами.

Однако с 30–40-х гг. XVI в. в источниках наблюдается резкое увеличение сообщений о пороках наместничества – причем пороках, влекущих крайне негативные последствия для всей страны. Наиболее драматично описывается проблема в летописях: «Многие грады и волости пусты учинили наместники и волостели, из многих лет, презрев страх Божий и государские уставы и много злокозненных дел на них учиниша; не быша им пастыри и учителя, а сотворишася им гонители и разорители. Также тех градов и волостей мужичья многие коварства содеяша и убийства их людем: и как едут с кормленей, и мужики многими иски отыскивают, и много в том кровопролития и осквернения душам содеяша, и многие наместники и волостели и старого своего стяжания избыша, животов и вотчин» [5, с. 267].

Так зарождалась обличительная тенденция в оценке наместничества, укorenившаяся впоследствии в дореволюционной и советской историографии. С 50-х гг. XVI в. флагманом подобной оценки становится сама верховная власть. Так, кормленщики становятся одной из мишеней в

вопросах царя-реформатора к Стоглавому собору. Апофеоз наступает с торжественным провозглашением в 1555–1556 г. отмены кормлений [6, с. 37–38].

В процессе формирования сословно-представительной монархии к середине XVI в. в системе центрального и местного управления происходят коренные изменения. Судебник 1550 г., земская и губная реформы 50-х гг. XVI в. отразили настолько существенное усиление сословного выборного представительства в центре и на местах, что ряд дореволюционных исследователей увидели в этих преобразованиях возврат к децентрализации, прежним, существовавшим еще до принятия Судебника 1497 г., порядкам [7, с. 525]. Фиксация существенных черт сословно-представительной монархии дает возможность утверждать не просто о преувеличении, но об ошибочности такого вывода. С одной стороны, Судебник 1550 г. не только определял обязательный характер участия представителей местной общины в осуществлении управления и суда наместником, но и прямо устанавливал выборность старост и целовальников. Оговаривались конкретные процедуры контроля местной общины над деятельностью наместника, в первую очередь, ведение делопроизводства земским дьяком [1, с. 109–113].

Но невозможно предположить, что широкое привлечение земщины в качестве самоцели предполагало децентрализацию управления и возврат к управленческим традициям удельной эпохи. Если даже принять позицию М. Ф. Владимирского-Буданова, видевшего главное назначение наместничьего управления при Иване IV в объединении мест с центром при сохранении внутреннего управления на местах в руках выборных [8, с. 194], Судебник 1550 г. и последовавшие реформы отражали не реставрацию прошлого, а, напротив, доведение до логического завершения процесса централизации в условиях формирующейся сословно-представительной монархии. В преобразованиях отразилось стремление центральной власти к формированию и использованию в своих интересах нового сословного компромисса в условиях роста влияния дворянства и городов. Что же касается системы управления, то, как отметил Н. Е. Носов, Судебник 1550 г. был призван «организовать контроль над местным управлением в общегосударственном масштабе» [9, с. 53–54.]. Преобразования Ивана Грозного были направлены не на создание новых органов самоуправления, а на расширение и формализацию финансовых, судебных и административных полномочий испокон веку самоорганизовавшихся местных миров.

Хотя Судебник 1550 г., земская и губная реформы привели к принципиальным изменениям в системе местного управления, все же не следует преувеличивать их значения. Исследователи часто по умолчанию подразумевают, что реформы, как это официально провозглашалось самой царской властью, привели к полной ликвидации кормлений и вообще к замене системы наместников выборным

местным самоуправлением. В крайнем случае признается, что до начала XVII в. **наместники и волостели** еще сохранялись в приграничных южных и западных городах, в которых имела потребность в оперативном единоначалии [9, с. 214]. Хотя уничтожение кормлений и замена наместничьей системы местными выборными органами явно составляли цель земской и губной реформ, нет достаточных оснований утверждать о полном достижении этой цели. Как заметил В. А. Аракчеев, кормленные грамоты продолжали издаваться до конца XVI в. (последняя датирована 1589 г.) [4, с. 17]. О сохранении наместничьего управления прямо свидетельствует Сводный Судебник 1606–1607 гг. Ссылки на «пурбежные города» при этом в законопроекте отсутствуют [10, с. 188–189, 192–193]. Сохранение на практике элементов наместничьего управления в том числе в городах Центральной России подтверждают и царские грамоты начала XVII в. Так, судная грамота Устюжне Железнопольской 1614 г. подтверждала самостоятельность городской общины в судебной сфере, упоминала о наличии губных грамот и полномочиях губных старост [11, с. 73–75]. Однако уставная грамота того же времени тому же городу, также характеризуя разные стороны выборного городского самоуправления, упоминает и о суде волостеля с тиуном. Полномочия волостеля были значительно урезаны по сравнению с эпохой конца XV – первой половины XVI в., его суду подлежали только устюженские выборные и только за душегубство, разбой и татьбу с поличным [11, с. 77]. Однако примечательно само упоминание элементов уже «ликвидированной» системы кормлений. Хотя к 50-м гг. XVI в. **закат этой системы** был явным, продолжение ее существования на протяжении более чем полувека дает основания предположить, что наместничество было далеко не всегда и не везде столь дисфункциональной системой, как это обычно изображается и в источниках, и в исследовательской литературе.

О непростом и длительном утверждении выборного самоуправления по итогам реформ Ивана IV говорят Судебники 1589 и 1606–1607 гг., требовавшие введения целовальников и старост в дополнение к власти наместника (но не вместо нее!) там, где их «наперед сего» не было [10, с. 135, 193]. Такое требование, настойчиво повторяющееся и в уставных грамотах, звучит, выражаясь словами В. В. Бовыкина, как заклинание [12, с. 209]. Это, с одной стороны, свидетельствует о высоких надеждах, возлагавшихся верховной властью на органы губного и земского управления, о высоком в целом уровне доверия к местным общинам. С другой стороны, очевидно, что, несмотря на очевидные способности местных миров к самоорганизации, формализация деятельности выборных органов, установление их связи с государством были сложными задачами. Даже в Центральной России элементы наместничьей системы сохранились до времени ее трансформации в систему воеводскую.

Впервые в качестве администраторов воеводы предстают уже с 50-х гг. XVI в. в ходе освоения

Среднего и Нижнего Поволжья, южного порубежья, Сибири. Здесь воеводы были вынуждены не только выполнять чисто военные функции, но и системно осуществлять широкие обязанности административно-хозяйственного характера – начиная от основания городов и градостроительства и до вопросов их снабжения и поддержания общественного порядка. По сути дела, на вновь присоединяемых территориях воеводское управление являлось безальтернативной формой. Как справедливо отмечает И. П. Ермолаев, исследовавший становление системы управления Казанским краем, ни наместничье управление, ни тем более губное и земское самоуправление были невозможны на вновь присоединенной территории. Исторически, как уже говорилось, наместники изначально направлялись для управления покоренными землями, и первые казанские воеводы иногда также назывались наместниками. Но они не имели ключевых атрибутов наместничьей власти – прав на кормление и самостоятельное управление [13, с. 3–4, 38]. Можно сказать, что наместническое управление закончилось в Средневолжском крае, даже не начавшись. Губное и земское самоуправление на этой территории в XVI в. и **вовсе не начиналось** – верховная власть не могла его предоставить иноконфессиональному и иноэтничному населению, которое еще не смирилось с вхождением в Русское государство. Таким образом, альтернатив воеводскому управлению не было – говоря словами И. П. Ермолаева, «местное управление в Казани по существу должно было в определенной степени быть для края и центральным» [13, с. 11]. Очевидно, исследователь подразумевает создание приказа Казанского дворца, которому и были подотчетны казанские воеводы, но при этом последние должны были иметь возможность оперативно и под свою ответственность решать управленческие проблемы в сложном регионе.

Отличие от наместников воеводы стали полноценным элементом бюрократической системы с приказами на ее вершине. Наместник получал вместе с назначением право на самостоятельное кормление и таким образом, экономически оказывался независим от центральной власти. Он самостоятельно осуществлял управление, сам подбирал кадры для своего аппарата. Получавший же за свою службу государеву жалование воевода был призван стать элементом системы приказов на местах. Его возможности в формировании аппарата управления были сильно урезаны. Более формализованный характер носили статус, деятельность и подотчетность воеводы. В своей деятельности воевода обязан был следовать наказам (инструкциям), составлять сметные списки (ежегодные отчеты), а при передаче города и уезда преемнику – росписные списки (книги сдачи). Все это позволяло полнее использовать административный ресурс государства, в определенной степени рационализировать управление, но создавало новые проблемы в отношениях с местными общинами, традиционное мировосприятие которых отторгало

новый институт. По мере распространения воеводского управления с окраин в центральные районы страны – впрочем, уже в XVII в. – острота этих проблем возрастала.

Примечательно, что даже в среде верхов городских общин довольно долго не воспринималась трансформация воеводы от чрезвычайного порученца к неотъемлемому элементу формирующейся бюрократической машины. Например, жалуясь на Земском соборе 1642 г. на притеснения воевод, представители гостей, гостиных и суконных сотен вообще подвергли сомнению обоснованность его управленческих полномочий: «...при прежних государех в городех ведали губные старосты, а посадские люди судилися сами промеж себя, а воевод в городех не было; а воеводы были посыланы, по прежних государей указу, с ратными людьми только в украинные города, для береженья от тех же турских и крымских и нагайских татар, от их разоренья» [14, с. 584]. О чем это говорит, учитывая, что в реальности воеводское управление уже, по идее, должно было стать обыденностью? Безусловно, об изрядном уровне злоупотреблений со стороны воеводской власти. Также, вероятно, о стремлении верхов купечества, пожаловавшись на жизнь, избежать чрезвычайных налогов, связанных с возможностью вступления в войну с Турцией (по принципу, чтобы дали малое, проси большое). Но кое-что, пожалуй, этот факт говорит и о самом институте воеводского управления, который, несмотря на очевидные преимущества по сравнению с наместнической системой, довольно долго обретал легитимность. Хотя местные миры вынуждены были мириться с воеводской властью, она в течение десятилетий ими воспринималась как институт чрезвычайный, существующий «не по пошлине» и в этом смысле уступавший даже наместничеству. «Пошлиной», естественно, считалось губное и земское управление.

Тем не менее царские указы уже в конце XVI – начале XVII в. свидетельствуют о довольно широком спектре обязанностей и полномочий воеводы [15, с. 436–446; 16, с. 814–859]. Первоначально в наказах преобладают конкретные поручения инструментального характера, но на их основе оформилась система функций воеводского управления. Эти функции осуществлялись воеводой как самостоятельно, так и в сотрудничестве с местными мирами – в обязательном порядке, установленном сверху.

Итак, всего за одно столетие в Русском государстве существенно и неоднократно изменялась организация местного управления. С конца XV века в качестве всеобщей распространяется система кормлений и наместничьего управления. Удовлетворяя частный интерес кормленщиков, государство надеялось на то, что они, в отличие от удельных князей, смогут стать проводником централизации на местах.

Уже к середине XVI в., однако, сама верховная власть констатирует неэффективность кормлений и заявляет об их отмене. Впрочем, наместники и волостели вплоть до начала XVII в. фигуриру-

ют и в законодательстве, и в актовом материале. Возможно, представления об их неэффективности оказались преувеличенными, но с середины XVI в. начинается закономерный закат наместничьего управления как переходной и ограниченной формы, не способной в условиях централизации государства надлежащим образом выполнять свои административные и судебные функции.

Этот закат сопровождается двумя тенденциями. Во-первых, в ходе губных и земской реформ значительными и разнообразными полномочиями наделяются органы местного самоуправления. Во-вторых, по мере развития приказной системы в центре постепенно создаются условия для бюрократизации управления и на местах.

С 30-х гг. и в особенности с середины XVI в. центральная власть предпринимает ряд попыток привлечь к осуществлению управленческих функций местные общины. Созданные для решения разнообразных фискальных, судебных, административных задач губные и земские органы в некоторых случаях дополняют, а в других – вовсе заменяют власть наместников. Более того, создаются условия для конкуренции разных органов самоуправления между собой. Разнообразие форм губного и земского управления переживет опричнину и Смуту, завершение закрепощения и начало эпохи абсолютизма, сохранится на протяжении большей части XVII в., что доказывает их достаточно высокую эффективность, по крайней мере в условиях сословно-представительной монархии. Важно отметить, что верховная власть не столько создавала губные и земские учреждения, сколько использовала способности местных миров к саморегулированию – естественно, в фискальных и административных интересах государства.

С 50–80-х гг. XVI в. вместе с оформлением приказной системы и включением в состав государства инородных территорий зарождается воеводское управление на местах. Изначально как чрезвычайное управление в окраинных городах и на вновь осваиваемых территориях воеводская система, как оказалось, имела больший по сравнению с наместничьей потенциал роста. Впрочем, выяснится это уже только в следующем веке. Можно согласиться с мнением В. В. Бовыкина о синхронности централизации и формализации губного и земского управления, о своеобразном союзе государства и земли, выдержавшем суровую проверку Смутным временем [12, с. 381].

За период чуть более чем в столетие местное управление в Русском государстве проявило невиданный динамизм. И это в условиях сохранения «пошлины», «старинны» как идеологической основы государственно-правовой легитимации! Такие значительные изменения в первую очередь были связаны со стремительным территориальным ростом и возрастанием необходимости централизации государства. Верховная власть энергично искала разные способы ответов на новые управленческие вызовы. В ходе этих поисков формируются, сосуществуют и сменяют друг друга ин-

ституты наместничьего и воеводского управления, в то же время достаточно широко раскрывается потенциал губного и земского самоуправления.

### Библиографический список

1. Российское законодательство X–XX веков: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства: в 9 т. Т. 2 / отв. ред. А. Д. Горский; под общ. ред. О. И. Чистяковой. М.: Юрид. лит., 1985. 520 с. URL: <http://bookre.org/reader?file=1345718>.

2. Пашкова Т. В. Местное управление в Русском государстве первой половины XVI в.: Наместники и волостели. М.: Древнехранилище, 2000. 214 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21334768>.

3. Зимин А. А. Реформы Ивана Грозного: очерки социально-экономической и политической истории России в XVI в. М.: Соцэкгиз, 1960. 511 с. URL: <https://www.litmir.me/br/?b=215975&p=1>.

4. Аракчеев В. А. Наместники в России XVI века // Вопросы истории. 2010. № 1. С. 3–19. URL: <http://www.reenactor.ru/ARH/PDF/Arakcheev.pdf>.

5. Полное собрание русских летописей. Т. 13: Летописный сборник, именуемый Патриаршей или Никоновской летописью (Продолжение). М., 2000. 728 с. URL: <https://runivers.ru/lib/book9142/479808>.

6. Законодательные акты русского государства второй половины XVI – первой половины XVII века: Комментарии / АН СССР, Ин-т истории СССР, Ленингр. отд-ние; авт. коммент. Ю. Г. Алексеев [и др.]; под ред. Н. Е. Носова, В. М. Панеяха. Л.: Наука: Ленингр. отд-ние, 1987. 260 с. URL: <https://myklad.net/5/2/4/zakonodatelnye-akty-russkogo-gosudarstva-vtoroj-poloviny-xvi-pervoj-poloviny-xvii-veka-v-2-x-chastyax-nosov-n-e-otv-red-1986-1987-istoriya-pdf-djvu.html>.

7. Лекции по истории русского законодательства / [соч.] И. Д. Беляева, ординарного проф. Имп. Московского ун-та; предисл. С. Петровского. М.: Типолитограф. С. А. Петровского и Н. П. Панина, 1879. VIII. 728 с. URL: <https://runivers.ru/lib/book4337/53011>.

8. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. 3-е изд. с доп. Киев: Изд. Н. Я. Оглоблина, 1900. 690 с. URL: <http://bookre.org/reader?file=735507>.

9. Носов Н. Е. Становление сословно-представительных учреждений России: изыскания о земской реформе Ивана Грозного. Л.: Наука, Ленинградское отд-ние, 1969. 601 с. URL: <http://bookre.org/reader?file=763048>.

10. Памятники российского права: учебно-научное пособие: в 35 т. / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. Т. III. Кн. II. М.: Юрлитинформ, 2014. 487 с. URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie2287590.html>.

11. Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографической экспедицией Императорской академии наук. СПб., 1836. Т. III. 496 с. URL: <https://runivers.ru/lib/book3032/9538>.

12. Бовыкин В. В. Русская земля и государство в эпоху Ивана Грозного: Очерки по истории местного самоуправления в XVI в. СПб.: ДБ, 2014. 432 с. URL: <http://moscowstate.ru/bovykin-v-v-russkaya-zemlya-i-gosudarstvo-v-epohu-ivana-groznogo-ocherki-po-istorii-mestnogo-samoupravleniya-v-xvi-v>.

13. Ермолаев И. П. Среднее Поволжье во второй половине XVI – XVII вв. (Управление Казанским

краем). Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1982. 224 с. URL: <http://moscowstate.ru/ermolaev-i-p-srednee-povolzhje-v-vtoroj-polovine-xvi-xvii-vv-upravlenie-kazanskim-krajem>.

14. Памятники русского права: в 8 вып. М.: Госюриздат, 1959. Вып. V. 667 с. URL: [https://vk.com/wall321594268\\_6027](https://vk.com/wall321594268_6027).

15. Акты исторические, собранные и изданные Археографической Комиссией. СПб., 1841. Т. I. 438 с. URL: <https://runivers.ru/lib/book8009/457129>.

16. Русская историческая библиотека: в 39 т. СПб., 1875. Т. II. 655 с. URL: <https://runivers.ru/lib/book7652/428095>.

### References

1. *Rossiiskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov: Zakonodatel'stvo perioda obrazovaniya i ukrepleniya Russkogo tsentralizovannogo gosudarstva: v 9 t. T. 2. Otv. red. A. D. Gorskii. Pod obshch. red. O. I. Chistyakovoi.* [Russian legislation of the X–XX centuries: Legislation of the period of formation and strengthening of Russian centralized state: in 9 vols. Vol. 2. Responsible editor A. D. Forsky; O. I. Chistyakova (Ed.)]. M.: Yurid. lit., 1985, 520 p. Available at: <http://bookre.org/reader?file=1345718> [in Russian].

2. Pashkova T. V. *Mestnoe upravlenie v Russkom gosudarstve pervoi poloviny XVI v.: Namestniki i volosteli* [Local government in the Russian state in the first half of the 16<sup>th</sup> century: Governors and volostels]. M.: Drevnekhranilishche, 2000, 214 p. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21334768> [in Russian].

3. Zimin A.A. *Reformy Ivana Groznogo: ocherki sotsial'no-ekonomicheskoi i politicheskoi istorii Rossii v XVI v.* [Reforms of Ivan the Terrible: essays on the socio-economic and political history of Russia in the XVI century]. M.: Sotsekgiz, 1960, 511 p. Available at: <https://www.litmir.me/br/?b=215975&p=1> [in Russian].

4. Arakcheev V. A. *Namestniki v Rossii XVI veka* [Namestniks in Russia of the XVI century]. *Voprosy istorii* [Questions of History], 2010, no. 1, pp. 3–19. Available at: <http://www.reenactor.ru/ARH/PDF/Arakcheev.pdf> [in Russian].

5. *Polnoe sobranie russkikh letopisei. T. 13: Letopisnyi sbornik, imenuemyi Patriarshei ili Nikonovskoi letopis'yu (Prodolzhenie)* [Complete collection of Russian chronicles. Vol. 13: Annalistic collection, called the Patriarch or Nikon's Annals (Continued)]. M., 2000, 728 p. Available at: <https://runivers.ru/lib/book9142/479808> [in Russian].

6. *Zakonodatel'nye akty russkogo gosudarstva vtoroi poloviny XVI-pervoi poloviny XVII veka: Kommentarii. AN SSSR, In-t istorii SSSR, Leningr. otd-nie; Avt. komment. Yu. G. Alekseev i dr. Pod red. N. E. Nosova, V. M. Paneyakha* [Legislative acts of the Russian state of the second half of the XVI – the first half of the XVII century: Commentaries. Academy of Sciences of the USSR, Leningrad branch; Narration Yu. G. Alekseev et al.; N. E. Nosov, V. M. Paneyakh (Eds.)]. L.: Nauka: Leningr. otd-nie, 1987, 260 p. Available at: <https://myklad.net/5/2/4/zakonodatelnye-akty-russkogo-gosudarstva-vtoroj-poloviny-xvi-pervoj-poloviny-xvii-veka-v-2-x-chastyax-nosov-n-e-otv-red-1986-1987-istoriya-pdf-djvu.html> [in Russian].

7. *Lektsii po istorii russkogo zakonodatel'stva. [soch.] I. D. Belyaeva, ordinarnogo prof. Imp. Moskovskogo un-ta; predisl. S. Petrovskogo* [Lectures on the history of Russian legislation. [work] I. D. Belyaev, professor in ordinary of the Imperial Moscow University; foreword: S. Petrovsky]. M.: Tipolitogr. S. A. Petrovskogo i

N. P. Panina, 1879. VIII, 728 p. Available at: <https://runivers.ru/lib/book4337/53011> [in Russian].

8. Vladimirskii-Budanov M. F. *Obzor istorii russkogo prava. 3-e izd, s dop.* [Overview of the history of Russian law. 3<sup>rd</sup> edition, revised]. Kiev: Izd. N. Ya. Ogloblina, 1900, 667 p. Available at: <http://bookre.org/reader?file=735507> [in Russian].

9. Nosov N. E. *Stanovlenie soslovno-predstavitel'nykh uchrezhdenii Rossii: izyskaniya o zemskoi reforme Ivana Groznogo* [Formation of estate-representative institutions in Russia: survey on the Zemstvo reform of Ivan the Terrible]. L.: Nauka, Leningradskoe otd-nie, 1969, 601 p. Available at: <http://bookre.org/reader?file=763048> [in Russian].

10. *Pamyatniki rossiiskogo prava: uchebno-nauchnoe posobie: v 35 t.; pod obshch. red. R. L. Khachaturova. T. III. Kn. II* [Monuments of Russian law: academic and research textbook: in 35 vols. R. L. Khachaturov (Ed.). Vol. III. Book. II]. M.: Yurlitinform, 2014, 487 p. Available at: <http://lawlibrary.ru/izdanie2287590.html> [in Russian].

11. *Akty, sobrannye v bibliotekakh i arkhivakh Rossiiskoi imperii Arkheograficheskoi ekspeditsiei Imperatorskoi akademii nauk* [Acts collected in the libraries and archives of the Russian Empire by the Archaeographic Expedition of the Imperial Academy of Sciences]. SPb., 1836, Vol. III, 496 p. Available at: <https://runivers.ru/lib/book3032/9538> [in Russian].

12. Bovykin V.V. *Russkaya zemlya i gosudarstvo v epokhu Ivana Groznogo: Ocherki po istorii mestnogo samoupravleniya v XVI v.* [Russian land and state in the era of Ivan the Terrible: Essays on the history of local government in the XVI century]. SPb.: DB, 2014, 432 p. Available at: <http://moscowstate.ru/bovykin-v-v-russkaya-zemlya-i-gosudarstvo-v-epokhu-ivana-groznogo-ocherki-po-istorii-mestnogo-samoupravleniya-v-xvi-v> [in Russian].

13. Ermolaev I. P. *Srednee Povolzh'e vo vtoroi polovine XVI – XVII vv. (Upravlenie kazanskim kraem)* [Middle Volga Region in the second half of the XVI – XVII centuries (Management of Kazan Region)]. Kazan: Izd-vo Kazan. un-ta, 1982, 224 p. Available at: <http://moscowstate.ru/ermolaev-i-p-srednee-povolzhevo-vtoroj-polovine-xvi-xvii-vv-upravlenie-kazanskim-kraem> [in Russian].

14. *Pamyatniki russkogo prava: v 8 vyp.* [Monuments of Russian law: in 8 issues.]. M.: Gosyurizdat, 1959, Issue V. 667 p. Available at: [https://vk.com/wall321594268\\_6027](https://vk.com/wall321594268_6027) [in Russian].

15. *Akty istoricheskie, sobrannye i izdannye Arkheograficheskoi Komissiei* [Historical acts collected and published by the Archaeographic Commission]. SPb., 1841, Vol. I, 438 p. Available at: <https://runivers.ru/lib/book8009/457129> [in Russian].

16. *Russkaya istoricheskaya biblioteka: v 39 t.* [Russian Historical Library: in 39 vols.]. SPb., 1875, Vol. II. 655 p. Available at: <https://runivers.ru/lib/book7652/428095> [in Russian].