

УДК 342.25 (410.1) "11/18"
ББК 67.400.7 (4Вел)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНГЛИЙСКОГО ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (XII–XIX ВВ.)

О. Г. Моисеева, В. В. Русанов, Ю. А. Зеленин
Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Рассматривается история становления институтов местного самоуправления в английских городах, а также особенности их организации и деятельности. Развитие английского местного самоуправления имеет глубокие исторические корни. В период V–X вв. городов было немного, и они не обладали достаточной степенью самостоятельности по отношению к центральной власти, так как находились на землях короля или местных крупных землевладельцев. Развитие городского самоуправления начинается по мере развития товарно-денежных отношений, роста городов с XII в.

С XII в. в качестве источников правового регулирования местного городского самоуправления большую роль начинают играть королевские грамоты, судебные прецеденты, а с XIV в. — королевские хартии об инкорпорации, а также статуты — совместные акты короля и парламента. Анализируется специфика правового положения и характер взаимоотношений должностных лиц и собраний городов с королевской властью. Особенности исторического развития и правового регулирования деятельности органов местного самоуправления привели к складыванию англосаксонской модели местного самоуправления, одной из характерных черт которой является высокая степень автономии по отношению к центральным органам власти и управления.

Ключевые слова: правовое регулирование, местное самоуправление, Англия, города, королевские хартии

LEGAL REGULATION OF ENGLISH CITY GOVERNMENT (12th-19th CENTURIES)

O. G. Moiseeva, V. V. Rusanov, Yu. A. Zelenin
Altai State University (Barnaul, Russia)

This article examines the history of the development of local government institutions in English towns, as well as the specifics of their organization and operation. The development of English local self-government has deep historical roots. Between the 5th and 10th centuries, towns were few in number and lacked sufficient autonomy vis-à-vis the central government, as they were located on royal or local landowner lands. The development of urban self-government began with the development of commodity-money relations and the growth of towns from the 12th century onward. From the 12th century onward, royal charters and judicial precedents began to play a significant role as sources of legal regulation of local urban self-government. From the 14th century onward, royal charters of incorporation and statutes — joint acts of the king and parliament — were also used. The article analyzes the specifics of the legal status and the nature of the relationship between officials and town assemblies with royal authority. The peculiarities of the historical development and legal regulation of the activities of local government bodies led to the development of the Anglo-Saxon model of local government, one of the characteristic features of which is a high degree of autonomy in relation to central authorities and administration.

Keywords: legal regulation, local government, England, cities, royal charters

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2026\)2.2](https://doi.org/10.14258/ralj(2026)2.2)

Правовое закрепление институтов местного самоуправления в Великобритании на законодательном уровне произошло в XIX в. Вместе с тем спецификой англосаксонской модели самоуправления является то обстоятельство, что институты самоуправления начинают зарождаться на территории будущего английского королевства еще в V в. на базе племенных структур.

Для истории английского самоуправления также характерно то, что развитие самоуправления в графствах и городах происходило разными путями и имело ярко выраженные особенности. Возникновение английских графств и развитие самоуправления в них начинается с V в., тогда как городское самоуправление и его правовое регулирование начинает складываться гораздо позднее, приблизительно с XII в. В англосаксонский период возникает деление страны на графства, сотни и общины. Центром графства являлся крупный укрепленный город. Главой графства был элдормен, на смену которому по мере укрепления центральной власти пришли шерифы. В XIV в. в Англии появляются мировые судьи, к которым постепенно (окончательно в период правления династии Тюдоров (1485–1603 гг.)) переходят все функции местного самоуправления.

Позднее развитие городского самоуправления объясняется тем, что долгое время городов было немного, в них проживало небольшое количество жителей. Города находились на землях крупных английских баронов, платили им налоги и подати, правосудие в отношении горожан осуществляли баронские суды, жители городов привлекались на военную службу в войско барона и т.д. Соответственно города находились во власти и полном подчинении местному крупному землевладельцу. Поэтому не было объективных предпосылок для развития местного городского самоуправления.

Крупные укрепленные поселения, известные как *borough* (бороу), или «бург», возникли еще в англосаксонский период. Дж. А. Чандлер отмечает, что данное название использовалось для обозначения «укрепленного места», хотя его значение со временем менялось [1, с. 2]. В дальнейшем такое название получили города, обладавшие собственными полномочиями по решению местных вопросов, отдельных от графства, на территории которого они находились [2, с. 54]. Длительное время не существовало четких критериев присвоения населенному пункту статуса бороу, а также не было единого списка английских бороу.

В бороу существовали некоторые зачатки самоуправления и до XII в. В частности, англосаксонские правды, например законы короля Кнута (1016–1035 гг.), содержат упоминание о городских собраниях, на которых могли присутствовать представители местной городской верхушки и церкви. Статья 18 Законов Кнута гласит: «И пусть городское собрание собирается три раза в году...» [3, с. 481]. Выборные представители города Лондона имели право участвовать в работе уитанагемота, который совместно с королем назначал на должность элдорменов.

Как правило, населенный пункт получал статус города в результате получения королевской грамоты. Возможен был также вариант, когда статус города был связан с традицией: город издавна был самоуправляющимся и возник еще в донормандскую эпоху. Права и привилегии горожан в средневековой Англии устанавливались посредством королевских хартий и варьировались от города к городу. Городские администрации имели право осуществлять судебную власть, собирать налоги, проводить ярмарки и содержать рынки, а начиная с XIII в. — участвовать в выборах в парламент.

Королевские хартии также не содержали полного списка городов. В то время как некоторые города получали права посредством королевских хартий, другие поселения претендовали на статус городского округа по давности, что означало, что они обладали полномочиями городского округа в силу давней традиции [4, с. 12]. Вся полнота власти в графстве принадлежала шерифу, а королевские хартии стали тем механизмом, в результате которого английские города получали ту или иную степень независимости от графства. Шерифы, как должностные лица короля в графстве, осуществляли правосудие, собирали налоги и пошлины, охраняли королевский мир, контролировали королевскую ответственность. После получения королевской хартии города становились независимыми от власти шерифа графства. Налоги непосредственно платились королю. Ранние королевские хартии предоставляли городам и другие права, ранее осуществлявшиеся шерифом. Например, городам могло быть предоставлено право рассматривать определенные преступления в собственных судах, вне юрисдикции окружного суда, или хартия освобождала от уплаты пошлин и таможенных сборов, которые взимал шериф [2, с. 54].

Содержание королевских хартий носило индивидуализированный характер, изначально не существовало обязательного стандарта прав городов, закрепляемых хартиями [5, с. 22].

Чаще всего именно королевская хартия являлась первым документом, подтверждавшим статус бороу, но вместе с тем некоторые населенные пункты пользовались некоторыми правами бороу, еще до предоставления им королевской хартии. Эти города, которые пользовались правами на основе обычаев, назывались бороу по давности. В королевских хартиях, предоставленных до XII в., либо подтверждались, либо расширялись права, вытекающие из сложившихся обычаев [5, с. 22].

Лондон получил свой статус в период правления Альфреда Великого. Король Вильгельм I в 1067 г. даровал хартию Лондону, в которой были сохранены старинные права и вольности города. Хартия 1075 г. также признавала за жителями Лондона те права и привилегии, которые были получены в англосаксонский период. По королевской хартии 1075 г. Лондон был признан самоуправляющимся городом, платил налоги непосредственно королю, был освобожден от феодальной зависимости.

По результатам переписи населения 1086 г. — «Книга страшного суда» на территории Англии было около 100 городов, в которых проживало около 5% населения страны. Большая часть городов находилась на землях королевского домена, что стало следствием нормандского завоевания и провозглашения около одной седьмой части территории Англии непосредственными владениями Вильгельма Завоевателя. Английские города обладали лишь некоторыми привилегиями в финансовой сфере, которые закреплялись в королевских хартиях.

К XII в., по мере развития товарно-денежных отношений, роста городов, получения ими некоторой степени независимости от местного барона в городах наблюдается развитие самоуправления.

Политика предоставления королевских хартий городам была продолжена при Генрихе I. Генрих II даровал городам около 150 королевских хартий. Они освобождались от уплаты феодальных повинностей, получали право на самостоятельный сбор некоторых налогов, могли проводить ярмарки и т. д.

Становление Кембриджа как бороу можно проследить через королевские хартии. Хартия Генриха I (1120–1131 гг.) наделила город тремя ключевыми правами: регулирование судоходства, сбор речных пошлин и осуществление городского правосудия. В 1185–1186 гг. было оформлено соглашение о выплате пошлины королю, в обмен на исключительное право городского суда осуществлять правосудие без вмешательства шерифа графства. Хартия Иоанна Безземельного 1201 г. закрепила сложившиеся обычаи, нормы землевладения и судебную компетенцию города. Финансовую автономию установила хартия 1207 г., предоставившая право назначать специального агента (reeve) для сбора налогов в пользу короны. Наконец, хартия 1256 г. провозгласила административную независимость от шерифа, ввела институт выборного коронера и расширила судебную юрисдикцию города.

В деле, рассмотренном в 1529–1530 гг. Королевским Судом, Кембридж был признан корпоративным бороу по давности. Суд согласился с мэром и бейлифами Кембриджа, что город является «одним из древнейших бороу Англии» [6, с. 8]. Яков I даровал хартию, на основе которой была создана корпорация. Корпорация владела имуществом города, могла быть истцом и ответчиком в суде, а также принимать местные акты.

Наиболее ранняя из королевских грамот Йорку была издана Генрихом II в 1154–1158 гг. Вероятно, город уже при Генрихе I (1100–1135 гг.) обладал определенными привилегиями, имел право учреждать купеческую гильдию и был освобожден от уплаты экспортного налога. В 1396 г. Йорк получил статус корпоративного графства, что дало ему право избирать мэра и двух шерифов.

К началу XIII в. число английских городов, получивших статус независимых, составляло около 80, через 100 лет их число достигло 113.

В 1215 г. была принята Великая хартия вольностей, она провозгласила сохранение за городом Лондоном и другими английскими городами древних вольностей и свободных обычаев [3, с. 512]. Иоанн Безземельный издал также королевскую хартию, предоставляющую городу Лондону право ежегодно избирать мэра. Эта хартия подтвердила уже сложившуюся практику, самое раннее упоминание о мэре Лондона относится к 1194 г.

После создания в 1265 г. английского парламента начинает складываться практика выборов депутатов нижней палаты — Палаты общин. В выборах принимали участие и жители городов, выборы проходили на городских собраниях, что становилось фактически основной задачей их деятельности.

На городских собраниях проходили выборы и местных чиновников. Во главе местного городского самоуправления находились мэры, полномочия которых нашли закрепление в целом ряде статутов.

Для английского городского самоуправления характерно наличие контроля со стороны центральных властей. Королевские должностные лица обладали правом устанавливать полномочия городских властей, изменять размер налогообложения, влиять на избрание городских должностных лиц.

В отличие от континентальной Европы города приобретают право самоуправления не в результате борьбы с крупными феодалами, а, как правило, в результате покупки этих прав. «Еще со времен династии Плантагенетов английские города имели возможность стать „самостоятельными“, откупившись от повинностей в пользу короля и поместных лордов» [7, с. 55]. Освобождение городов от феодальных повинностей осуществлялось посредством выплаты сеньору фиксированной денежной суммы, именуемой «фирмой». Помимо этого, уплата денежных взносов предоставляла городам право на самостоятельное управление и осуществление правосудия. Объем предоставляемых прав варьировался в зависимости от конкретного города. Управление осуществлялось городским собранием, состоявшим из владельцев земельных участков; данное собрание избирало исполнительный орган — городской совет, а также главу города (мэра) и иных должностных лиц.

Правовое закрепление институтов городского самоуправления связано с Хартиями об инкорпорации, которые предоставляли городским властям некоторые права в решении различных вопросов местной жизни. В различное время, задолго до 1066 г., а большей частью после 1200 г. и позже, города получили хартии об инкорпорации, предоставлявшие им статус, частично независимый от того графства, на территории которого они находились [8, с. 304]. Королевские хартии об инкорпорации давали городам право управлять местными делами (они создавали собственные органы власти, могли иметь общегородскую собственность, избирать мировых судей), выделяли города из подчинения органам графств, передавали управление городскими делами корпорациям — юридическим лицам с правами и обязанностями, отличными от прав их граждан [7, с. 55]. Фактически инкорпорированные города приобретали статус отдельного графства.

С XIV в. практика предоставления городам хартии об инкорпорации приобретает массовый характер. Для управления решением городских вопросов создавались специальные юридические лица — корпорации. Единообразия в правовом регулировании городского самоуправления не было, каждый английский город имел свои хартии и грамоты, в которых были отражены права жителей города, система управления, характер взаимоотношений с королем и местными крупными землевладельцами.

На основе данных хартий города получали право на создание корпораций, которые являлись юридическим лицом и могли осуществлять следующие права: право на правопреемство (право корпорациям действовать постоянно и сохранять права, ранее предоставленные хартиями); право управлять городским имуществом (в том числе и землей); право на официальную печать; право быть истцом и ответчиком в суде (исключало возможность личного преследования мэра и других должностных лиц города); право издавать местные акты. Такие города становятся ярким примером воплощения принципов самоуправления. Во главе города, как правило, находилась корпорация, в состав которой входили элдрмены (старейшины). Они избирались, а затем совет пополнялся в результате назначения других членов старейшинами. Мэр города избирался городским советом на определенный срок. В различных английских городах складывались свои системы местного самоуправления, не существовало единой модели.

Первые хартии об инкорпорации предоставлялись городам индивидуально. Но в 1466 г. Суд Общих тяжб принял решение, что каждый английский город надо считать инкорпорированным, вне зависимости от наличия хартии. Этот принцип был позже расширен, более ранние королевские хартии, которые предоставляли статус бороу, рассматривались как хартии об инкорпорации [9, с. 29].

Населенный пункт, достаточно большой и значимый, мог получить статус корпоративного графства, или «countryofitself». Данный статус предоставлял независимость от графства и право назначать шерифов. Право назначать шерифов Лондон получил с XII в., другие города Англии — в последующие столетия.

В эпоху позднего средневековья происходит дальнейшее развитие системы городов, имевших статус графства, — городов-графств. Данные города добивались все большей независимости от властей

графства, городские жители получали право самостоятельно решать вопросы о назначении шерифов и других должностных лиц, а также осуществлять управление частью сельской местности. Мэр города Лондона также имел статус шерифа, территория Лондона делилась на своеобразные сотни. Иногда корпоративные города-графства создавались для решения конкретных задач: охрана границ, борьба с пиратством.

С англосаксонского периода Норвич имел статус бороу. К XI в. он стал крупнейшим бороу в Англии. Ричард I в королевской хартии 1194 г. присвоил статус города Норвичу и предоставил те же права, что имел Лондон, в том числе назначать шерифов. До начала XV в. городское собрание Норвича во главе с четырьмя бейлифами и 24 советниками решало важнейшие вопросы местного управления. С 1404 г. Норвич на основе королевской хартии, дарованной Генрихом IV, стал корпоративным графством во главе с мэром и двумя шерифами.

На законодательном уровне в период XIII–XVII вв. было принято большое количество статутов, в которых находили закрепление различные аспекты городского самоуправления. В 1275 г. в период правления Эдуарда I (1272–1307 гг.) был издан Первый Вестминстерский статут. Статья V статута устанавливала свободу выборов членов парламента и различных должностных лиц. Также положения статута гарантировали городскую общину, бург или город от штрафов без достаточных на то оснований [3, с. 528]. Статут о купцах 1283 г. закрепил полномочия мэров в отношении исполнения долговых обязательств кредиторов и должников.

До XIX в. местное самоуправление в английских городах реформировалось поэтапно. Сначала отдельные города получили дополнительные права и полномочия через королевские хартии. Позже парламентские акты использовались для создания специальных местных органов власти на индивидуальной основе. С 1830-х гг. парламент начал реформировать местное самоуправление, превратив его в более стандартизированную структуру по всей стране.

Модель городского самоуправления в виде корпораций и городских собраний фактически оставалась неизменной вплоть до реформ XIX в. Д. Харвей, К. Худ, характеризуя период с начала XIII и до середины XIX в. в развитии местного управления, пишут о том, что оно «действительно было местным» [10, с. 326]. То есть центральные органы власти и управления были дистанцированы от решения местных проблем, и все вопросы решались на уровне графств, городов, сотен и приходов.

Системы управления английских городов имели существенные отличия, члены корпораций либо избирались, либо кооптировались (выбирались действующими членами корпорации).

Муниципальные образования были независимы от управления мировых судей (преемников средневековых шерифов) в графствах. Мировые судьи выполняли как судебные, так и административные функции, включая председательство на сессиях окружных собраний, обслуживание дорог и мостов, а также надзор за работой приходов. Сами приходы несли ответственность за обеспечение правопорядка, содержание дорог и помощь бедным [2, с. 58]. Термин «помощь бедным» исторически применялся для обозначения системы социальной поддержки лиц, находящихся в состоянии нищеты либо не имеющих возможности самостоятельно удовлетворять жизненные потребности. В соответствии с установившимся порядком с 1601 г. реализация мер по оказанию указанной помощи была отнесена к компетенции приходов — низших единиц системы местного самоуправления. Приходами осуществлялся сбор местного налога, именуемого «налогом на бедных», средства от которого предназначались для: предоставления «помощи на открытом воздухе» (денежные выплаты, продовольствие, одежда для членов общины); финансирования «помощи в помещении» (содержание работных домов). Величина налога определялась на основании стоимости имущества налогоплательщика.

Только с эпохи реставрации Стюартов с 1689 и до 1832 г. парламентом Великобритании было принято более 200 актов, регулировавших отношения центра с муниципальными структурами [11, с. 17]. Все они стали базой для принятия Закона о попечительстве бедных, принятого в 1834 г. [12, с. 331].

Закон 1834 г. предусмотрел передачу функций по оказанию помощи бедным от приходов к вновь образованным структурам — «советам попечителей». Указанные советы формировались посредством выборов в рамках административных образований, получивших название «союзы по закону о бед-

ных» (или «округа по закону о бедных»). Члены советов попечителей избирались местными налогоплательщиками, причем те, кто платил больше, имели право на большее количество голосов [9, с. 147].

К 1835 г. в Великобритании было около 250 городов, которые имели статус инкорпорированных, они получали свои полномочия на основе актов центрального правительства. Наиболее значимые реформы городского самоуправления произошли в XIX в., в связи с принятием в 1835 г. Закона о местных корпорациях, в котором был закреплён единый для всех «инкорпорированных» городов статус. Характеризуя местное управление до реформы 1835 г., авторы монографии «Политическая система Великобритании» пишут, что города управлялись по установившимся еще в период феодализма традициям. Управление старыми городами находилось в руках местных крупных землевладельцев, а новые города не имели вообще какого-либо работоспособного органа управления [13, с. 98].

Закон 1835 г. был первым нормативным актом, который заменил партикулярные нормы грамот и хартий, регулировавшие устройство каждого города в отдельности, «единой статусной организацией городского управления; теперь местным стал город, не только имевший хартию об инкорпорации, но и признанный таковым в Законе» [7, с. 56].

И. Редлих к местным относил города, которые были образованы как корпорации до 1835 г. и признаны законом 1835 г., а также города, на которые статус местных был распространён позднее путем предоставления хартий [14, с. 277].

Управление каждым городом осуществлялось городским советом, возглавляемым мэром. Мэр избирался членами совета сроком на один год из числа элдорменов и советников. Состав совета формировался следующим образом: треть составляли элдормены (срок полномочий — 6 лет), избираемые самим советом; две трети — советники (срок полномочий — 3 года), избираемые налогоплательщиками. При этом к избирательному праву допускались лишь мужчины-налогоплательщики, прожившие или проработавшие в бороу не менее трех лет. К компетенции городского совета относились: управление муниципальной собственностью и финансами, обеспечение правопорядка, надзор и попечительство над бездомными, стариками, детьми, а также принятие локальных нормативных актов. Тем самым впервые в английской истории городское самоуправление получило основательную правовую базу и единообразный подход в правовом регулировании.

В 1888 и 1894 гг. были приняты Законы о местном самоуправлении. Законы закрепили деление всех городов на три группы: города-графства (*borough countries*), муниципальные бороу (*municipal borough*), городские округа (*urban districts*). Статус города зависел от численности населения и определял объём полномочий органов городского самоуправления. В первую группу входили города-графства. К ним относились населённые пункты, в которых проживало более 50 тыс. чел., а также 17 городов, которые имели меньшую численность населения, но они в течение нескольких столетий имели статус инкорпорированных. Города-графства обладали всеми правами по решению вопросов, связанных с местным самоуправлением, т. е. были независимы от властей графства, на территории которого находились. В 1888 г. каждый городской совет стал единым многоцелевым органом управления города-графства [8, с. 305]. В Законе были закреплены условия, при выполнении которых город получал статус города-графства: достижение численности населения в 50 тыс., а также законодательное оформление данного статуса актом парламента. Вторую группу составили города с населением от 10 до 50 тыс. чел., — муниципальные бороу. Полномочия властей города были также широкими, за исключением назначения шерифов и вопросов дорожного строительства. Третья группа — городские округа, населённые пункты, в которых было менее 10 тыс. жителей. Советы округов обладали небольшим кругом полномочий. Управление Лондоном было передано в руки выборного органа, известного как Лондонский совет графства (*LCC*).

Развитие правовой базы местного самоуправления в городах Англии характеризовалось постепенностью и многоэтапностью. В XII в. начинается период активного формирования городского самоуправления, опиравшегося на королевские грамоты и хартии об инкорпорации. Со второй половины XVII в. ведущую роль в правовом регулировании местного городского самоуправления начинает играть статут. В XIX в. завершается кодификация норм, были приняты законы о местном самоуправлении.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Chandler J.A. *Local Government Explained: Local Government in Britain since 1800*. Manchester: Manchester University Press, 2007.
2. Wilson, D., Game, C. *Local Government in the United Kingdom*. London: Bloomsbury, 2011.
3. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2 т. / отв. ред. Н.А. Крашенинникова. Т. 1.: Древний мир и Средние века / сост. О.Л. Лысенко, Е.Н. Трикоз. М.: Норма, 2007.
4. Youngs, F.A. *A Guide to the Local Governments of England*. London: Butler and Tanner Ltd, 1980.
5. Weinbaum M. (ed.). *The Charters of the British Boroughs 1307–1660*. Cambridge: The University Press, 1943.
6. Baxter A. *History of local government in English towns and cities Research Briefing* Published Thursday, 03 April, 2025.
7. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. *Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты*. М.: Спарк, 2001.
8. Бромхэд П. *Эволюция британской конституции*. М.: Юрид. лит., 1978.
9. Redlich J., Hurst F.W. *A History of Local Government in England*. London: Macmillan, 1970.
10. Харвей Д., Худ К. *Британское государство*. М.: Изд-во иностр. Лит., 1961.
11. Киятова З.А., Марков П.Н. Организация власти в англосаксонской и немецкой моделях местного самоуправления // *COLLOQUIUM-JOURNAL*. 2019. 24–9 (48). P. 17–18.
12. Мортон А.Л. *История Англии*. М.: Изд-во иностр. лит., 1950.
13. *Политическая система Великобритании*. М.: Юрид. лит., 1984.
14. Редлих И. *Английское местное самоуправление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии*. СПб.: Типо-литограф. Шредера, 1908.