

ОФИЦИАЛЬНО

Михаил Константинович ШЕЛКОВЕНКО, г. Рязань

НЕСКОЛЬКО СЛОВ О НОВОЙ ГЕРАЛЬДИЧЕСКОЙ РЕФОРМЕ

Комментарии заместителя председателя Постоянной комиссии Геральдического Совета при Президенте Российской Федерации по вопросам региональной и муниципальной символики к Рекомендациям об основных принципах создания официальных символов (гербов и флагов) в случаях объединения (слияния) двух и более муниципальных образований, имеющих зарегистрированную официальную символику (см. с. 42–43).



Не является открытием, что история муниципальной геральдики в России, ее возникновение, употребления и трансформаций в ходе различных административных реформ берет начало с царствования императрицы Екатерины II. Всем нам известен постулат, изложенный в «Грамоте на права и выгоды городам Российской империи», подписанной 21 апреля (по старому стилю) 1785 г.: *«Городу иметь герб, утвержденный рукою императорского величества, и оный герб употреблять во всех городских делах».*

Подтверждение исторического права города на свой герб, с некоторыми оговорками, находим мы сегодня и в «Методических рекомендациях по разработке и использованию официальных символов муниципальных образований», утвержденных Геральдическим советом при Президенте Российской Федерации 28 июня 2006 г.: *«Согласно российской традиции, город может иметь герб, даже не будучи отдельным муниципальным образованием. Но, в принципе, право на этот герб принадлежит не самому городу, а муниципальному образованию, к которому этот город относится».*

Возвращаясь в XVIII век можно вспомнить, что само пожалование городских гербов Екатериной II началось задолго до его формального узаконения с присвоения герба городу Костроме в 1767 году во время путешествия императрицы по волжским городам. Не будем здесь углубляться в исторические детали этого процесса. Остановимся только на некоторых его административных аспектах, которые имеют актуальность и в сегодняшних реалиях.

Как известно в результате применения «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» были созданы губернские и уездные дворянские собрания, городские думы, приказы общественного призрения и прочие органы. При этом в основе сформировавшейся системы местного самоуправления находился сословный принцип, а ее

функционирование находилось под строгим контролем государственных чиновников. И почти с самого начала в российских городских гербах отразилась централизованная структура государственной власти.

С пожалования герба Костроме и несколькими волжским городам¹, и до первых «серийных» гербов Калужской (1777 г.) и Тульской (1778 г.) губерний² в российских городских гербах еще использовались общеевропейские принципы герботворчества – герб символически обозначал только его владельца, и ничего более. Но затем властная вертикаль потребовала знаковой привязки городского герба к губернии, в которую он входил. Сначала это выразилось в виде создания все еще целостных гербов для Ярославской губернии в форме включения в «ткань» самого герба фигуры медведя с секирой (1778 г.), но этого для ясности того, «кто в доме хозяин», оказалось недостаточно.

В следующих пожалованиях для Костромского и Рязанского наместничеств (1779 г.) это было продемонстрировано напрямую. Сперва – в виде помещения в верхних частях герба «атрибутов» из герба губернского города. А в дальнейшем – в верхних половинах гербов для обозначения их административного подчинения стали помещать уже целиком гербы губернских городов. Этим четко выражалась подчиненная роль местного самоуправления власти губернатора, а через него и императору. Так была сформирована особая система городских гербов, до сих пор воспринимаемая многими как подлинно российская.

¹ Прим. ред. – об этих гербах см. статью в одном из предыдущих номеров журнала: Росич Ю.Ю. Гербовое наследие Екатерины II Великой // Гербовый курьер. 2023. № 1 (2). С. 124–128.

² Прим. ред. – точнее, Калужского и Тульского наместничеств (так эти административные образования именовались в Российской империи в 1776/1777–1796 годы).

Во времена герольдмейстера Б.В. Кёне (вторая половина XIX в.) была предпринята попытка вернуть российскую геральдическую систему в общеевропейское русло. Екатерининская система двухчастных гербов юридически была упразднена указом Александра II 1857 г., которым предполагалось вернуть главенствующее значение в гербе собственному символу города, распространив его изображение на всю поверхность гербового щита. А верхние «губернские» половины щита заменить т.н. вольными частями с гербами губерний. Этим же указом были установлены внешние статусные украшения для обозначения административного и хозяйственного профиля обладателя герба. Для первого – в виде ранговых корон, а для второго – в виде окружающих щит венков с лентами и определенными атрибутами. Были разработаны проекты гербов для городов всех губерний.

Но на практике это не получило автоматического распространения и осуществилось только для гербов самих губерний и областей, некоторых их административных центров, а также для гербов окраинных портовых городов Приморской области (Владивосток), Таврической (Севастополь) и Херсонской (Николаев) губерний. Для прочих уездных городов это реализовалось только в двух губерниях – в Московской (полностью) и в Курской (Белгород и Рыльск). В таком «двусмысленном» состоянии российские городские гербы просуществовали до 1917 г., когда необходимость в них как символов местного самоуправления, как и само это самоуправление, были вообще упразднены новой революционной властью.

В советское время местное самоуправление не приветствовалось, поскольку противоречило принципу «диктатуры пролетариата» и единства партии и народа. С формальной точки зрения советская власть считалась демократической, поскольку предполагала выборность всех органов власти (в том числе и органов местного самоуправления), но сами эти выборы проходили на безальтернативной основе. Из геральдических символов в ходу были только гербы СССР и его республик, а также красные знамена.

О городских гербах вспомнили только во второй половине 60-х гг. прошлого века, в основном, как о сувенирных значках для туристов. На них помещались и исторические городские символы, и советские «новоделы». Тогда же примерно за четверть века, на волне интереса к геральдике, было разработано около 250 новых «гербов» городов СССР. При этом геральдическая грамотность у составителей гербов, как и у тех, кто эти гербы утверждал, как правило, отсутствовала. Их происхождение от

сувенирных значков проступает как «родимые пятна» в виде металлических окаймлений щитов и фигур (происходящих от технологических бортиков) и названий городов в их верхней части. Некоторые из них и до сего дня упорно используются их обладателями – вопреки настоятельным рекомендациям Геральдического совета при Президенте РФ привести символику в соответствие с геральдическими правилами.

Возрождение местного самоуправления, которое со временем вновь потребовало своего знаменитого обозначения, началось с принятия законов СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» (1990 г.) и РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06 июля 1991 г. № 1550-1. В этом акте еще нет упоминаний об официальной символике каких-либо органов местного самоуправления. Позже основные прерогативы этих органов были установлены в главе 8 Конституции Российской Федерации, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г. (ее 30-летие мы недавно отметили)³.

Понятие «муниципальное образование» впервые появляется в пункте 1 статьи 1 федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Там же в статье 11 впервые устанавливается, что «муниципальные образования вправе иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции». Эта формулировка сохранилась и в последующих редакциях закона, но здесь еще нет слов ни о геральдике, ни о правилах установления и регистрации символики. Зато здесь уже определен круг субъектов местного самоуправления, которые имеют право на свою официальную символику. Есть статус «муниципальное образование» – имеешь право на символику, а нет его, так и права на символику нет.

Например, в Рязанской области в качестве муниципальных образований сохранилось унаследованное еще от РСФСР деление на районы и города областного подчинения. В то время это печально сказало на возможности для некоторых исторических городов вернуть в правовой обиход свои старинные символы, поскольку они оказались в составе более крупных муниципальных образований – районов. А чтобы такие гербы не оставались «бесхозными», Геральдический совет рекомендовал использовать их в качестве символов тех рай-

³ Прим. ред. – именно 30-летию современного герба РФ был посвящен предыдущий номер журнала «Гербовый курьер».

онов, в которые эти города вошли. При этом на все старые городские гербы, утверждаемые в качестве официального символа нового муниципального образования, был распространен принцип, установленный еще указом Александра II. Герб должен обозначать только его владельца, а принадлежность к региону может быть отмечена в вольной части.

Так мы дожили до муниципальной реформы, когда был принят закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Здесь, в статье 9, уже появились слова о геральдических правилах, которым должны соответствовать учреждаемые официальные символы. Само понятие «муниципальное образование» было распространено на городские и сельские поселения, что увеличило число таких субъектов в стране на порядок. Например, в Рязанской области их стало 305 (после прежних 29). При этом их количество в разных районах различалось в разы: от 6 поселений в Рязском до 25 в Касимовском районе. Здесь, как и во всей стране, открылось обширное «поле» для создания гербов новых муниципальных образований. Были возвращены и старинные гербы многим историческим городам.

Для того чтобы различать муниципальные образования по их административному статусу с 2005 г. была принята (по образцу 1857 г.) система муниципальных корон. Их видовое количество увеличивалось по мере образования муниципалитетов со специальным статусом и присвоения городам почетных званий (с 5 основных корон до 12).

После 2003 г. само законодательство о местном самоуправлении претерпело множество поправок и уточнений, но кардинальным изменением в плане его геральдического сопровождения стало введение законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ нового типа муниципального образования – «муниципальный округ»; в такие округа теперь могут объединяться или преобразовываться муниципальные образования, где количество городских жителей составляет менее 2/3 от общего числа проживающих здесь граждан.

Со временем это должно изменить геральдическую картину страны, вновь сократив число муниципалитетов на порядок, что приведет к утрате многих оригинальных и, вероятно, даже некоторых исторических геральдических символов. Таким негативным примером уже стало преобразование в городской округ муниципальных образований На-

ро-Фоминского района Московской области, из которого «выпал» старинный герб города Верея. Попытки сохранить его в составе соединенного герба тогда не дали результата, поскольку уполномоченными людьми принимаются сугубо «рациональные» решения. А сохранение исторических символов в эту категорию понятий у них не входит.

Послужили этому и «Разъяснения», подготовленные в 2021 г. от имени Постоянной комиссии Геральдического совета при Президенте РФ по вопросам региональной и муниципальной символики, которые рекомендует просто переоформлять в таких случаях гербы муниципальных районов в гербы муниципальных округов путем замены статусной короны. Хотя для исторических городских гербов там есть особая оговорка о желательности их сохранения в гербах муниципальных округов. К сожалению, о сохранении современных гербов, в которых также отразились история и особенности поселений, там не упомянуто вовсе. А это – целый пласт современной геральдики России, наше общее историческое и культурное достояние. Слабым утешением тут может служить то, что однажды внесенные в Государственный геральдический регистр РФ официальные символы из него не исключаются даже в случае утраты их владельцем муниципального статуса. Но этот документ недоступен простому обывателю, и свой герб он сможет в будущем найти разве что на веб-сайте «Геральдика.ру», или на подобных сетевых ресурсах.

Взамен исчезающим из российской геральдики официальным символам законопроект № 40361-8 (от 16 декабря 2021 г.), находящийся еще в стадии обсуждения, милостиво предлагает позволять иметь свою символику *«отдельным населенным пунктам, входящим в состав муниципального образования [т.е. городского или муниципального округа] с учетом исторических и иных местных традиций, а также наличия почетных званий СССР и Российской Федерации»*. Здесь утрачивается даже традиционное право любого города на свой герб, восходящее к указу Екатерины II.

В Рязанской обл. еще до этих изменений в законодательстве с 2017 г. начался процесс объединения некоторых сельских поселений в более крупные муниципальные образования. К началу 2023 г. таковых осталось 290. При этом некоторые поселения были объединены еще до того, как у них появилась своя символика. Поэтому в этом отношении никаких проблем они не испытали. В то же время часть упраздненных в результате объединения поселений утратили свои официальные символы. Поскольку механизм такого объединения (в его знаковом выражении) процессуально не был нигде и

ником прописан, была сделана попытка предложить создание соединенных гербов по примеру нескольких успешных аналогичных случаев в других регионах. Но в Рязанской обл. такие предложения не воплотились на практике, и везде были выбраны для использования только титульные гербы поселений. И в дальнейшем в подобных случаях все происходило по аналогичному принципу. А процесс разработки новой символики для пока остающихся без нее поселений остановился в ожидании определенности в российском законодательстве.

Определенность наступила в 2023 г., когда общегосударственный процесс образования муниципальных округов дошел и до Рязанской области. Три района и один городской округ соединились в три муниципальных округа. При этом в областном законе, учредившем эти муниципалитеты, граничащие с ними муниципальные районы также уже значатся как муниципальные округа. Поэтому их дальнейшая судьба и судьба их символики вполне очевидны. И вряд ли кого-то будет волновать, что как минимум в 20% гербов отражены судьбы замечательных людей, в 20% история дворянских родов, живших в этих поселениях, и не меньшее число гербов отражают важные исторические события.

Поэтому в Правительство Рязанской области и в областную Думу было направлено предложение дополнить областной закон пунктом о том, что все упраздняемые гербы объявляются историческим и культурным наследием населения тех поселений, для которых они создавались, чтобы сохранить возможность их использования в неофициальных целях и случаях. Из обеих инстанций поступили одинаковые ответы, что региональные власти не вправе своим законом регулировать для органов

самоуправления правила поведения в сфере их символики.

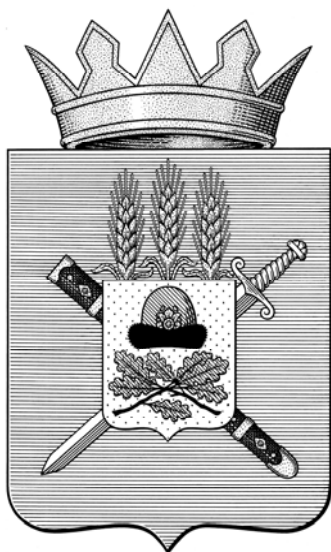
Чтобы восполнить эту законодательную лакуну и другие пробелы в предыдущих Рекомендациях Постоянной комиссии Геральдического совета при Президенте РФ по вопросам региональной и муниципальной символики, некоторые члены этой комиссии разработали новый текст Рекомендаций, который в Рязанской области уже был разослан во все муниципальные районы. Окончательный вариант Рекомендаций, утвержденный Постоянной комиссией, прилагается (см. с. 42–43).

А пока новые муниципальные округа Рязанской области, на основании консультаций с Геральдическим советом при Губернаторе Рязанской области, приняли новые гербы, не по единому шаблону, а каждый по-своему.

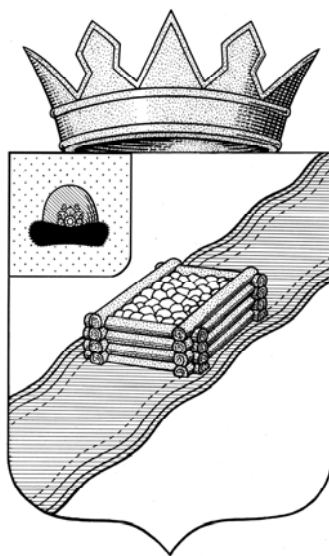
Путятинский муниципальный округ утвердил в качестве своего официального символа герб Путятинского района с небольшим изменением – «старая» княжеская шапка на нем была заменена на ту версию, которую ранее установил закон Рязанской области «Об официальной символике в Рязанской области» от 07.03.2012 г.

Ряжский муниципальный округ утвердил исторический герб города Ряжска, возвращенный ему Ряжским районом в 2013 г. по соглашению о совместном использовании символики.

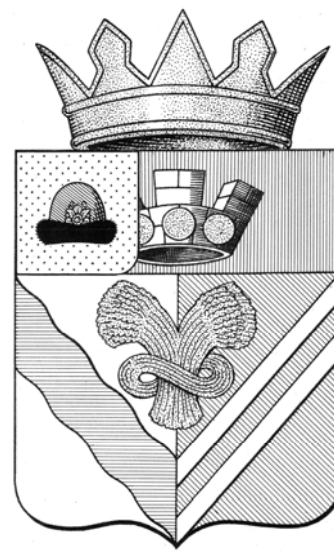
Сасовский муниципальный округ создал новую версию герба на основе гербов Сасовского городского округа и Сасовского района, сохранив «городскую» главу с уездной городской короной, а в основной части соединив «районный» раздвоенный сноп с «городской» связкой каната, образующей знак бесконечности. ■



Герб Путятинского муниципального округа Рязанской области



Герб Ряжского муниципального округа Рязанской области



Герб Сасовского муниципального округа Рязанской области

Текст поступил в редакцию 27 декабря 2023 г.