

§ 10 СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Громова Г.А.

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Аннотация: В статье раскрывается процесс развития и формирования института местного самоуправления в России как субъекта административного права в различных исторических реалиях государства. Акцентируется внимание на необходимости перераспределения полномочий от центральной власти к органам управления на местах. Выявлены особенности взаимодействия и взаимосвязи децентрализованного управления от центрального управления, акцентируется внимание на проблеме влияния государственной власти на самостоятельность и независимость органов местного самоуправления. Сделан вывод, что в процессе развития и формирования органов местного самоуправления нарастала опека со стороны государства посредством усиления влияния над действиями органов городского самоуправления. В статье преимущественно использованы методы: внутреннего сравнения российской правовой системы, комплексного общего характера и эмпирическо-теоретические методы – методы аналогии (в соответствии с которым устанавливается сходство органов местного самоуправления на различных этапах развития), дедукции. Обосновывается вывод о влиянии центральной власти на работу органов местного самоуправления. Отмечается актуальность обращения к истории формирования органов местного самоуправления как представляющая научные и практический интерес при разработке положений об органах местного самоуправления. Выделяются, не потерявшие и в настоящее время значимость, особенности земств. Кроме этого, актуальность статьи обусловлена необходимостью расширить представление об идее, стадиях развития и особенностях института местного самоуправления с практической целью- извлечения позитивного и негативного опыта из практики процесса формирования, становления и деятельности органов городского самоуправления в современных условиях.

Ключевые слова: сословные общества, государственное управление, органы местного самоуправления, земства, реформа, Административное право, общественное управление, власть, местная власть, крепостное право.

Вне зависимости от формы государственного управления местное самоуправление в различных формах существовало в российском государстве всегда. Более того, еще до государственно-организованного общества местное самоуправление существовало в форме общинного самоуправления. Вызвано это было с постоянной необходимостью людей участвовать в управлении.

Исторически изменялось значение, влияние и объем полномочий «органов местного самоуправления» на различных этапах его развития, что на-

прямую зависело от влияния централизованной власти и возможностей реализации управленческих полномочий гражданами государства.

Юрист, кадетский деятель Н.И. Лазаревский (1868 – 1921) в работе «Русское государственное право» считал необходимым работу органов местного самоуправления, поскольку непосредственное воздействие верховной власти на каждого члена общества практически невозможно, видел в муниципальной власти одно из проявлений государственной власти [1].

С этим убеждением нельзя не согласиться, поскольку централизованная власть не может существовать без внутренней организации, которое выполняло бы на местах некоторые функции государственной власти, а само государство является совокупностью переплетающихся между собой, подчиненных централизованной власти, структур, обеспечивающих исполнение задач государства. Именно местное самоуправление влияет на качество жизни людей, а также выступает практическим гарантом прав и свобод населения.

Процесс формирования органов местного самоуправления в Российской Империи отличался от формирования европейского местного самоуправления, где органы местного самоуправления были сформированы как основное необходимое для жизни и защиты прав людей административно-экономическое территориальное сообщество непосредственно населением во времена крестьянских войн и периода реформации. При этом основой местного самоуправления служили: неприкосновенность частной собственности, национальная однородность жителей, и примерно одинаковая социальная значимость человека.

В XII веке князем Владимиром Мономахом частично решена проблема управления разрозненными восточнославянскими племенами путем их объединения. Объединение племен послужило серьезной реформой в вопросе становления и развития административного права и местного самоуправления. «Каждый хранит вотчину свою, но у всех нас пусть будет единое сердце» – так определены позиции управления князей на встрече в Витичеве [2]. При князьях, связанных с великим князем, создавались советы, в состав которых входили приближенные князей. Мономах в «Почечии детям», посвященном учению об управлении, указывал на необходимость князьям принимать во внимание мнение дружины. Органами управления были вечевые народные собрания, которые решали обширный круг вопросов управления, данный орган народовластия обладал законодательной, судебной, исполнительно-распорядительной властью. Однако на данном этапе власть децентрализована, а местного самоуправления (в исходном и современном понимании) нет, поскольку местные дела решаются не выборными представителями местного населения, а князем и его дружиной. Однако положено начало развитию российского государственного управления на территориальных принципах, принципе политической зависимости территорий, в тесном взаимодействии важнейших

элементов верховной власти и управления, институту органа местного самоуправления.

В XIV веке в целях усиления централизации власти Московское княжество объединило русские земли [3], таким образом образовалось единое государство, сложена система управления – это феодальная аристократия, служилое дворянство. Городское население же имеет посад, призванный управлять на местах, что являлось местным управлением, а не самоуправлением (при котором бы субъект и объект управления бы совпадали). С XV в. великий князь называется царем. Высшим органом власти стала Боярская дума. Отраслевыми органами центрального управления стали приказы (Посольский, Поместный, Разбойный, Казенный и др.), совмещавшие административные и судебные функции, состоявшие из главы приказа (боярин), приказных дьяков и писцов. На местах были специальные уполномоченные. Наряду с отраслевыми приказами позже стали возникать территориальные, ведавшие делами отдельных регионов. Таким образом, была построена отраслевая система управления, наиболее соответствующая централизации власти, с элементами территориальной.

Только с конца XVIII в. появляется понятие местное самоуправление, а местное самоуправление облачается в подобие формы, которое мы видим в настоящее время.

Однако зачатки местного самоуправления появились при назревании необходимости проведения крестьянской реформы.

Глава курляндской губернии, один из разработчиков земской реформы, и Председатель Комиссии о Земских учреждениях П. А. Валуев в работе «Дума Русского» 1955г. пишет: «Все изобретения внутренней правительственной недоверчивости, вся децентрализация и формалистика управления, все меры надзора и взаимного контролирования различных ведомств ежедневно обнаруживают свое бессилие», а также: «везде противоположение правительства народу, казенного частному ...», ведомства «обнаруживают беспредельное равнодушие ко всему, что думает, чувствует или знает Россия...», «Управление доведено, по каждой отдельной части, до высшей степени централизации [4];

Сельское население было безграмотным, хозяйство на местах велось незаконно, медицина пребывала в крайне плачевном состоянии, а само общество было готово к коренным преобразованиям управления на местах. Таким образом, во главу угла встало не только упразднение крепостного права, но и – перераспределение полномочий в сфе-

ре местной хозяйственной политики и практики из рук помещиков в «руки» общественной власти, от центральной власти к органам управления на местах. Возникает необходимость приобщения населения к управлению территориальными единицами, что способствовало бы облегчению выполнения соответствующих задач государства и объединению населения в территориальное сообщество.

При разработке положения об освобождении крестьян от крепостного рабства в 1859 году провозглашено высочайшее повеление о преобразовании губернского и уездного управлений: «При устройстве исполнительной и следственной части войти в рассмотрение хозяйственно-распорядительного управления в уезде, которое ныне разделено между несколькими комитетами и частью входит в состав полицейского управления, при сем рассмотрении необходимо предоставить хозяйственному управлению в уезде большее единство, большую самостоятельность и большее доверие; при чем надлежит определить степень участия каждого сословия в хозяйственном управлении уезда». Многие деятели видят преждевременным проведение земской реформы и наделение земским учреждениям первостепенного и самодовлеющего значения в местном управлении. Например Аксаков И.С. задавал вопросы в 1963 году: «Что лучше: квартальный общественный или квартальный казенный?» В стремлении дать власть «обществу» он видит стремление «пополицействовать» [5]. Основную идею самоуправления, когда субъект и объект управления бы совпадали, – он считал невозможной, под самоуправлением понимал управление вообще. Однако повеление послужило основой для преобразования губернского управления и земской реформы в 1864 году [6], в итоге которой возникли земства, подразделяемые по району деятельности, имеющие негосударственный характер – как органы местного самоуправления (уездные, избираемые непосредственно избирательными собраниями и волостными сходами, и губернские, избираемые уездными собраниями из числа их гласных, земские собрания, которым принадлежит общая распорядительная власть и надзор за исполнительными органами и их исполнительные органы – губернские и земские управы). Поскольку сословность населения была в недавнем прошлом, население поделено на частных землевладельцев, не принадлежащих к составу общества, и на городское и сельское общество.

И в уездных, и в земских учреждениях образованы распорядительные (земские собрания, обра-

зуемые из гласных (лиц, имеющих право голоса) и избираемых по трем «куриям» – курия частных землевладельцев, курия городских избирателей, курия сельских обществ) и исполнительные органы.

Учреждены избираемые коллегии: 1) съезд уездных землевладельцев, в котором принимали участие владеющие землей в обозначенном каждым уездом количестве, или другим недвижимым имуществом объявленной ценностью, в том числе промышленным или хозяйственным заведением, или имеющим общий годовой оборот производства не менее 6000 руб.; 2) съезд городских избирателей, в которых принимали участие купцы, владельцы торговых и промышленных заведений с годовым оборотом не менее 6000 руб., владельцы недвижимых имуществ: ценностью 500 руб. – в городах с населением менее 2000 человек, ценностью до 3000 руб. – в городах с большим населением; 3) съезд от сельских обществ – землевладельцы соответствующей среды, а также священнослужители. При этом съезды для выбора гласных от сельских обществ образовывались из выборщиков, назначаемых волостными сельскими сходами из своей среды, в числе не свыше трети общего числа лиц, имеющих право участвовать в сходе. [7].

С предложения известного деятеля Б. П. Ковалевского, при исчислении отдельных предметов ведомства земских учреждений включено «попечение о народном образовании», что позволило наделить в дальнейшем «органы местного самоуправления» «заботой» об образовании населения.

В целом, местное самоуправление включало в себя: всесословные земства (губернское и уездное), городские думы и крестьянское сословное самоуправление – волостное и сельское. Освобожденные помещичьи крестьяне приписывались к волостям, ставшим фактически низшими административно-территориальными единицами. Управление волостями осуществлялось крестьянскими организациями – волостным сходом с исполнительной властью в лице волостного старшины и правления. Крестьянство пользовалось двумя «переплетающимися» формами управления – сословным крестьянским и всесословным земским.

В 1870 году вышло «Городовое положение» [6]. Произошла так называемая, городская реформа, которая позволила городам самостоятельно управлять городом и хозяйством, обеспечивать надлежащий внешний вид города и его функционирование (здравоохранение, образование, промышленность и т.д.), для чего – самостоятельно расходовать бюджет, выбирать должностных лиц

и назначать жалование за службу. За исполнением постановлений призваны следить органы полиции. При этом городская реформа произведена с учетом опыта деятельности земств. Если при земских выборах превалировал сословный подход, то в городских выборах в 1870 году к избирательным урнам впервые пришли все горожане, ведь был установлен бессословный характер городского самоуправления. Однако в городских выборах всё-же существовал имущественный ценз: правом голоса, а также возможностью быть избранным в городские думы обладал широкий круг горожан: владельцы недвижимости, купцы, лица, платившие городские сборы...

Создание таких земских и городских органов местного самоуправления положительно начало влиять на развитие медицины, получение образования населением, агрономию и экономику.

Конечно у этих этой попытки создания дееспособных органов местного самоуправления в единой структуре органов государственного управления «сверху» прослеживались недостатки. Причем различные деятели видели эти недостатки во многом. Например, в 1879 году Валув П.А. будучи сам председателем комитета министров, писал: «Не вижу правительственного сознания, хотя и вижу правительствование» [8]. Отдельные историки выделяют еще одну черту, помешавшую органам городского самоуправления стать самостоятельными действующими организациями: крайне низкий уровень культурного и экономического развития [9]. Кроме этого, выслеживалась проблема неравномерного наделения крестьян землей и нормами повинностей, что послужило нарастанию политических противоречий в деревнях. По мнению В.Ю. Виноградова «городовое положение 1870 года было наиболее либеральным в истории России, обеспечивая максимально возможные в то время права городского сообщества. Вместе с тем, правовое обеспечение самоуправления было таково, что позволяло правительству проводить нужную ему социальную политику» [10]. Безусловно, прослеживалась и прогрессивность идей земской реформы. В. В. Гармиза, называл Положение 1864 года «...кусочком конституции» [11]. Л.Е. Лаптева [12] и А.Ю. Шутов [13], исследовавшие период формирования земств как органов местного самоуправления, указывали, что в Положении 1864 года впервые были определены «...контуры первой российской избирательной системы» как неотъемлемой части субъекта административно-правовой мысли – органа местного самоуправле-

ния. Учитывая все же, что вплоть до 60-х годов XIX века зарождавшееся местное самоуправление в Российской империи продолжало быть неотъемлемой частью централизованной административной системы и по сути своей было не самоуправлением, а управлением, – развитие института местного самоуправления стало толчком к его теоретическому научному осмыслению. Создание губернских и уездных земских учреждений (рассматриваемых как органы самоуправления) послужило началом к осознанию необходимости развития независимой и самостоятельной местной власти.

Одной из целей создания земств было, по словам министра внутренних дел Ланского, «вознаградить дворян за потерю помещичьей власти», предоставив им «первенство в местной хозяйственной администрации» [14]. Частично эта идея земства путем ущемления прав других слоев населения была достигнута. После проведения земской реформы в 1865-1867 годах, среди гласных уездных земств, дворяне занимали преимущественное положение – из общего количества дворян было около 42%, крестьян -38%, купцов – 11%, духовенства и мещан – всего около 9%. Гласные губернских земских собраний избирались из состава гласных уездных собраний. Причем процент дворян среди них уже составлял 70-80%. Позднее уездные предводители дворянства избираются дворянами же на губернском дворянском собрании – «дворянском съезде». Другие же малоимущие слои населения лишаются избирательного права.

Дворяне становились ведущей силой, поэтому земские гласные, состоящие преимущественно из числа дворян, самостоятельно пытались расширять круг своих полномочий, начинали заниматься разрешением достаточно острых социально-политических вопросов. Уже с конца 1860-х годов централизованная власть ощущала обеспокоенность активностью земского самоуправления и дальнейшей демократизацией органов местного самоуправления, что выявилось в постепенной, сначала – идее, а затем – реализации «сдерживания» полномочий земских учреждений и проверки их и деятельности. Первые попытки четкого определения полномочий приведены в 1867 году посредством издания закона «О порядке производства дел в земских, дворянских и городских, общественных и сословных собраниях» [6]. Однако этот же закон преследовал целью не только описать круг полномочий, но и – осуществлять контроль за деятельностью земств, в том числе путем: проведения ценза земских журналов, отчетов; запрещения ассоциаций губернских

земств. Таким образом, в действительности, самостоятельность в решении подведомственных дел и деятельности земств не только не поддерживалась властью, но и подавлялась. Это было одним из проявлений принципа сдержек и противовесов органами власти на органы местного самоуправления» [7]. Учитывая всё неослабевающее влияние централизованной власти, росло противодействие земского самоуправления, как отмечал С.Ю.Витте: «противоположение местного самоуправления правительству или верховной власти неизбежно в том смысле, что здесь означенная власть основана на одном принципе – единой и нераздельной воле монарха, а местное самоуправление – на принципе самостоятельной деятельности выбранных населением представителей» [14].

Несмотря на частичное достижение идей земства, одной из которых было: «вознаградить дворян за потерю помещичьей власти», предоставив им «первенство в местной хозяйственной администрации», центральная власть все более осознавала необходимость вовлечения в процесс управления всех слоев общества. А сам институт органов местного самоуправления, получив несоразмерно большую опеку и контроль от лица общегосударственных органов потворствовал: развитию буржуазно-демократических институтов, что было вызвано участием населения в управлении и недовольством крестьян; шаткости устойчивости всего государственного механизма.

В 1881 году на престол вступил император Александр III, который скептически относился к ранее проведенным реформам и видел свою задачу в преодолении возрастающей революционной смуты. С этой целью проводились введение новых и упорядочение ранее введенных полицейских мер, усиление административного давления и охрана. Политическая полиция стала уполномочена в губерниях действовать согласно ситуации, не подчиняясь администрации и судам; в 1980-х годах судьбы назначались правительством городов; возобновилась цензура печати; достигли апогея цензурные репрессии. Тем самым органы местного управления стали в зависимое положение в своей деятельности от полиции. Именно на этом этапе в Российской империи полицейское право, выделяясь из камеральных наук, «подменяет» административное право, будучи полицейским по своей сути, обозначая «во главе угла» охранительные функции государства, а не формирование и развитие органов местного управления. Органы местного самоуправления же все более проникают

в задачи «административного права». Чрезмерная опека административно-полицейских органов, в частности, в бюджетных вопросах, значительно ограничивала применение принципа независимости в отношении городского самоуправления. Это привело к отрыву работы местного самоуправления от реальности, то есть от местного сообщества и, как результат, к фактическому его бездействию.

Далее происходило все большее усиление сословно-представительского дворянства, что наглядно видно из норм Положения о земствах 1890 года [6]. В 1889 местные дворяне-землевладельцы назначены земскими начальниками. Фактически, дворяне обладали статусом «хозяин земских собраний». В 1892 году издано новое «Городовое положение» [6]. Его нормы позволили подчинить влиянию администраций органы местного самоуправления, сократить круг гласных и заменить предыдущую систему выборов. Несмотря на высказывающиеся позиции: «Доколе действия земских учреждений касаются только местного интереса, нет необходимости в участии правительственной власти в прямом вмешательстве и влиянии на ход дел», в дальнейшем изданы законы, которые не только поставили в зависимое и угнетенное положение органы местного самоуправления, но и сузили круг действия таких органов (например, университетская реформа, уничтожившая университетское самоуправление, уменьшение льгот по образованию, ограничение в получении образования детьми из семей из низших слоев общества и т.п.).

Ряд принятых законов и усиление охранительной функции власти закономерно влекли недовольство не только других слоев общества, но самих дворян – в области развития местного самоуправления. Однако принятые законы повлияли и на уменьшение открытых протестных выступлений относительно роли общества в управлении делами государства и самоуправления.

Думается, на фоне такого спада становления субъекта местного самоуправления и замедления процесса развития системы местного самоуправления стали зарождаться идеи выделения административного права в самостоятельную дисциплину, как нормативного документа, который бы регулировал полномочия, в том числе, и органов местного самоуправления и дал бы управление в руки общества, реализовав в полной мере идею личного, общественного и непосредственного управления – самоуправления.

Несмотря на то, что история привнесла в историю развития органов местного самоуправления

свои коррективы, создание органов местного самоуправления задумывалось разработчиками как общественные органы, решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни и имеющие свои особенности:

- земские учреждения не являлись структурой государственных органов, а служба в них не являлась государственной службой, за исполнение своих общественных функций на земских собраниях гласные не получали вознаграждения;
- земства имели собственный бюджет, состоящий из дотаций государства, сборов, пожертвований и прибыли земств;
- земства были компетентны решать многие вопросы местного значения, в том числе посредством издания постановлений, обложением сборами и т.п.

Как видим, история местного самоуправления в России имеет довольно продолжительное развитие, в процессе которого неоднозначно и различными методами осуществлялась задача создания института местного самоуправления (решение задач на местном уровне независимо от центрального управления) – периодически – успешно, в опреде-

ленные моменты – задачи и цели органов местного самоуправления реализовывались не в полной мере. Однако указанный институт замыслен как самостоятельный, не зависимый от центрального управления орган. В настоящее время, несмотря на то, что в основу модели местного самоуправления России вложен преимущественно опыт зарубежных стран, естественно влияние собственной истории развития административного права и института местного самоуправления велико. И думается, что с целью создания качественной и действующей правовой базы для законодательного стимулирования субъектов Российской Федерации, для более четкого разграничения понятий «управление» и «самоуправление», для более четкого определения структуры и функции местной власти (поскольку, к примеру норма о законодательном органе как самостоятельной единой ветви местной власти в Федеральном законе от 06.10.03 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» отсутствует) [15] необходимо обращаться к истории, особенностям местного самоуправления, в основе которых была актуальная и в настоящее время идея децентрализации административно-правового регулирования.

Библиография:

1. Русское государственное право: Конституционное право. Т. 1: Вып. 1 / Лазаревский Н.И.-4-е изд.-Петроград: Тип. Ред. период. изд. М-ва фин., 1917.-272 с.
2. Все шедевры мировой литературы в кратком изложении. Сюжеты и характеры. Русский фольклор. Русская литература XI–XVII вв. / Ред. и сост. В. И. Новиков. – М.: Олимп: АСТ, 1998. – 608 с.
3. История России. Краткий справочник школьника-Издательства: Слово, ОЛМА-ПРЕСС Образование, 2003 г.
4. Дневник П. А. Валуева министра внутренних дел: в 2 т./ П. А. Валуев; [ред., введ., биограф. очерк и коммент. П. А. Зайончковского] Акад. наук СССР, Ин-т истории, Гл. арх. упр. при Совете Министров СССР.-Москва: Изд-во АН СССР, 1961.-23 см Т. 1: 1861-1864 гг.-1961.-420, [2] с
5. Федорченко, В. Императорский дом: выдающиеся сановники: в 2 т. Т. 1. – Красноярск., 2000.-С. 622–623
6. Первое Полное Собрание Законов Российской Империи (ПСЗ-1). Т. XXII. № 16188.
7. Берг О. В. Система «сдержек и противовесов» в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. –2001. – № 1. – С. 12–
8. Русская старина: Ежемесячное историческое издание: в 175 т. – Репринтное издание 1870–1918 гг. – СПб.: Альфа-рет, 2007–2009.
9. Дитятин И.И. Статьи по истории русского права. СПб.: Тип. А.Пороховщикова, 1896; Рындзюндский П.Г. Изучение городов России первой половины XIX в. // Города феодальной России. М.: Наука, 1966.-С. 65-74.
10. Виноградов В.Ю. Становление и развитие системы городского самоуправления в пореформенный период Российской империи: 1870-1914 гг.: Автореф. дис. ... докт. ист. наук.-М.: РУДН, 2005.
11. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года.-М.: МГУ, 1957
12. Лаптева Л. Е. Об истории земских учреждений России// Государство и право. 1993. N8;
13. Шутов А. Ю. Земская избирательная система: Из истории разработки// ПОЛИС (Политические исследования). 1998. N2
14. Витте С.Ю. Собрание сочинений и документальных материалов: В 5 т. / Рос. акад. наук, Ин-т экономики.-М.: Наука, 2002.-.(Памятники экономической мысли: ПЭМ).
15. Об общих принципах организации местного самоуправления: федеральный закон РФ от 06.10.03 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. РФ 16 сентября 2003 года: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. РФ 24 сентября 2003 года (в ред. от 04.12.2006) // Российская газета. – № 202. – 2003. – 8 сентября. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

References (transliterated):

1. Russkoe gosudarstvennoe pravo: Konstitutsionnoe pravo. T. 1: Vyp. 1 / Lazarevskii N.I.-4-e izd.-Petrograd: Tip. Red. period. izd. M-va fin., 1917.-272 c.
2. Vse shedevry mirovoi literatury v kratkom izlozhenii. Syuzhety i kharaktery. Russkii fol'klor. Russkaya literatura XI-XVII vv. / Red. i sost. V. I. Novikov. – M. : Olimp : ACT, 1998. – 608 s.
3. Istoriya Rossii. Kratkii spravochnik shkol'nika-Izdatel'stva: Slovo, OLMA-PRESS Obrazovanie, 2003 g.
4. Dnevnik P. A. Valueva ministra vnutrennikh del : v 2 t./ P. A. Valuev; [red., vved., biogr. ocherk i komment. P. A. Zaionchkovskogo] Akad. nauk SSSR, In-t istorii, Gl. arkh. upr. pri Sovete Ministrov SSSR .-Moskva : Izd-vo AN SSSR, 1961 .-23 sm T. 1: 1861-1864 gg.-1961.-420, [2] s
5. Fedorchenko, V. Imperatorskii dom: vydayushchiesya sanovniki: v 2 t. T. 1. – Krasnoyarsk, 2000.-S. 622–623
6. Pervoe Polnoe Sobranie Zakonov Rossiiskoi Imperii (PSZ-1). T. XXII. № 16188.
7. Berg O. V. Sistema «sderzhek i protivovesov» v mestnom samoupravlenii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. –2001. – № 1. – S. 12–
8. Russkaya starina: Ezhemesyachnoe istoricheskoe izdanie: v 175 t. – Reprintnoe izdanie 1870–1918 gg. – SPb.: Al'faret, 2007–2009.
9. Dityatin I.I. Stat'i po istorii russkogo prava. SPb.: Tip. A.Porokhovshchikova, 1896; Ryndzyundskii P.G. Izuchenie gorodov Rossii pervoi poloviny XIX v. // Goroda feodal'noi Rossii. M.: Nauka, 1966.-S. 65-74.
10. Vinogradov V.Yu. Stanovlenie i razvitie sistemy gorodskogo samoupravleniya v poreformennyi period Rossiiskoi imperii: 1870-1914 gg.: Avtoref. dis. ... dokt. ist. nauk.-M.: RUDN, 2005.
11. Garmiza V.V. Podgotovka zemskoi reformy 1864 goda.-M.: MGU, 1957
12. Lapteva L. E. Ob istorii zemskikh uchrezhdenii Rossii// Gosudarstvo i pravo. 1993. N8;
13. Shutov A. Yu. Zemskaya izbiratel'naya sistema: Iz istorii razrabotki// POLIS (Politicheskie issledovaniya). 1998. N2
14. Vitte S.Yu. Sobranie sochinenii i dokumental'nykh materialov: V 5 t. / Ros. akad. nauk, In-t ekonomiki.-M.: Nauka, 2002.-.(Pamyatniki ekonomicheskoi mysli: PEM).
15. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya: federal'nyi zakon RF ot 06.10.03 g. № 131-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. RF 16 sentyabrya 2003 goda: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. RF 24 sentyabrya 2003 goda (v red. ot 04.12.2006) // Rossiiskaya gazeta. – № 202. – 2003. – 8 sentyabrya. Dostup iz spravochno-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».