

Кузнецова Елена Николаевна*,
*доцент кафедры теории и истории
государства и права, международного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАЦИЯ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX – НАЧАЛО XX ВЕКА)

В Земском положении 1864 года и Городовом 1870 года целый ряд статей посвящен контролю администрации за местным самоуправлением. В связи с этим возникают вопросы: с какой целью устанавливался такой контроль? В каких формах осуществлялся? Что представлял собой его механизм¹? Какими были результаты административного контроля?

Административная регламентация почти всегда оценивалась различными исследователями и публицистами отрицательно и рассматривалась как главное препятствие поступательного развития земских и городских учреждений². Это подтверждает анализ трудов дореволюционных, советских и постсоветских историков и представителей теоретической юриспруденции. Такая оценка – результат рассмотрения реформ Александра II как вынужденных уступок обществу, положивших начало диалогу между ним и властью. В советской историографии данная характеристика реформ имела политическую доминанту, поскольку они рассматривались в связи с «революционным натиском»³.

В современной отечественной литературе утвердилось мнение, что проводимые «сверху» реформы были обречены на непоследовательность. В этом контексте и рассматривается обычно административный контроль за местным самоуправлением во второй половине XIX – начале XX века. Иной подход демонстрирует

* © Кузнецова Е.Н., 2014

В.В.Куликов, автор содержательной монографии о правительственном контроле за земством. По его мнению, такой контроль не представлял собой нечто исключительное и был «одним из элементов механизма правительственного управления губернией»⁴.

Исходя из того, что органы местного самоуправления - элементы подсистемы государственного управления, данный исследователь полагает: объективная сторона реформ «связана с проблемой повышения эффективности местного управления, особенно в условиях полного освобождения крестьян». Хотя В.В. Куликов характеризует так земство, ход его рассуждений можно распространить и на городское самоуправление, имея в виду расхожую оценку городской реформы как проведенной «под копиру» земской. О субъективном же, но очень влиятельном, по мнению данного исследователя, факторе реформирования, каким он считает «настроения дворянства, потерявшего прежний статус после освобождения крестьян и стремившегося всячески упрочить свое социально-политическое положение в новых условиях»⁵, есть смысл говорить прежде всего в связи с земской реформой.

Можно назвать и других исследователей, труды которых инициируют отличный от привычных схем взгляд на контроль администрации за местным самоуправлением. Как считают Н.В.Щербакова и Е.С.Егорова, «мы имеем довольно искаженную картину взаимоотношений земских учреждений и администрации, благодаря дореволюционной «прогрессивной» литературе и взглядам ученых советского периода на эту проблему. Речь идет о тенденции, проходящей красной нитью через сочинения многих государствоведов, к очернению правительственных органов»⁶.

Административный контроль касался всех этапов становления и развития земских и городских учреждений⁷, но в данном случае речь будет идти прежде всего о его формах, предусмотренных законодательством. Начинался он уже с момента организации и проведения выборов.

«Действия администрации при организации и проведении выборов осуществлялись по нескольким этапам: распубликование

объявления о выборах, формирование уездных избирательных комиссий, составление списков избирателей, назначение сроков проведения избирательных съездов, проверка правильности проведения выборов и утверждение их результатов», - констатирует В.В.Куликов⁸. Так, в ст. 31 говорилось о формировании в каждом уезде нескольких избирательных съездов от сельских обществ на основании распоряжения губернского правления. Согласно ст. 38 Земского положения гласные земских собраний избирались в сроки, назначаемые министром внутренних дел по особому расписанию губерний⁹.

Несмотря на это, В.В.Куликов считает, что «всеобъемлющим» уже на этапе выборов в земство административный контроль был лишь на первый взгляд. «Подобные процедуры предусматривались только для проведения земских выборов в первый раз»¹⁰. О чем же говорит процедура повторных (текущих) выборов, то есть выборов в уже существующее земство? Списки избирателей, предложения о месте и сроках выборов, подготовленные уездной земской управой, передавались для утверждения губернатору. У губернатора было право не утверждать результаты выборов «в случае явного нарушения юридических норм или на основании дошедших до него сведений о допущенных нарушениях». О принятом решении губернатор сообщал уездному земскому собранию. Проведя проверку выборов гласных, земское собрание принимало соответствующее постановление¹¹.

Анализ административного контроля на этапе организации и проведения выборов, свидетельствует, по мнению В.В.Куликова, о далеко не самом жестком его варианте, поскольку земским учреждениям предоставлялась большая самостоятельность¹². Но несомненно, что он давал возможность влиять на состав земских собраний.

Администрация могла влиять и на формирование исполнительных органов земских учреждений. Согласно ст. 48 Земского положения, начальник губернии утверждал в должности председателя уездной земской управы. В случае отсутствия председателя его обязанности исполнял один из членов управы, опять-таки

утверждаемый губернатором. Председатель же губернской земской управы утверждался в должности министром внутренних дел, как и исполняющий обязанности председателя в случае его отсутствия (ст.56). Значительной была роль администрации и «в процессе регулирования распорядительной деятельности земских учреждений»¹³.

Во-первых, согласно ст. 100, министр внутренних дел устанавливал первоначально «правила производства дел в земских собраниях». При этом губернское собрание имело право «представлять об изменении или дополнении сих правил на разрешении Министра».

Во-вторых, часть постановлений земских собраний подлежала утверждению губернатора или министра внутренних дел. Согласно ст. 90 Земского положения, губернатор утверждал постановления земских собраний: о приведении в действие земских смет и раскладок; о разделении путей сообщения на губернские и уездные; об отнесении уездных земских дорог в разряд проселочных; об изменении направления земских дорог; об учреждении выставок местных произведений; о временном устранении от должностей членов земских управ. Как видно, утверждению администрации подлежали и постановления, касающиеся исключительно местных хозяйственных дел (об учреждении выставок местных произведений, например). Ст. 91 уточняла, что проверял губернатор «при рассмотрении земских смет и раскладок»: в частности, «не внесены ли в сметы расходы, несогласные с установленными в законах правилами»; «покрываются ли доходами и сборами обязательные для земства расходы».

Министр внутренних дел, согласно ст. 92, утверждал постановления земских собраний: о займах, превышающих двухгодовую сумму земского сбора; об отнесении губернских земских дорог в разряд проселочных; о сборах за проезд по земским путям сообщения; об открытии ярмарок сроком более четырнадцати дней и о перенесении или изменении сроков существующих ярмарок; о перенесении существующих пристаней; о разделении имущества и заведений общественного призрения на губернские и

уездные.

О своем согласии или несогласии с каким-либо из постановлений земских собраний, указанных в ст. 90, начальник губернии должен был сообщить земской управе в течение семи дней со времени получения такого постановления. При неполучении отзыва губернатора в течение этого срока постановление считалось утвержденным (ст. 94). В случае несогласия губернатора с постановлением земского собрания, последнее, рассмотрев аргументы начальника губернии, принимало повторное постановление (ст.95). Признав такое постановление незаконным, губернатор мог остановить его исполнение. Об этом он должен был в течение семи дней со дня получения копии повторного постановления уведомить земское собрание или его управу, а затем передать дело на рассмотрение Сената (ст.96). Для принятия решения о согласии или несогласии с постановлением земского собрания, указанном в ст. 92, министру внутренних дел давался двухмесячный срок. Процедура же разрешения коллизий между ним и земским собранием была аналогичной процедуре разрешения коллизий между земским собранием и губернатором (ст. 97).

В-третьих, администрация располагала правом «остановить исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам или общим государственным пользам». Такое право, согласно ст. 9, предоставлялось губернатору и министру внутренних дел. В случае коллизий между земскими учреждениями и администрацией действовали правила, предусмотренные ст. 96 и 97.

Есть и еще одно основание говорить о контроле администрации за земством. Ст. 8 Земского положения устанавливалась ответственность земских учреждений за превышение власти. Но, как утверждают Н.В.Щербакова и Е.С.Егорова, даже при детальном изучении Земского положения в нем не найти «ни малейших указаний на то, что земские учреждения были наделены какими-либо функциями власти»¹⁴. Важнейший признак власти – то, что она основана на силе, связана со способностью принуждать¹⁵. Такой способности у земских учреждений не было. Отсюда необ-

ходимость обращаться за помощью к государственным структурам.

Изложенное о формах контроля администрации за земством говорит в пользу растиражированной в советский период ленинской оценки его как пятого колеса «в телеге русского государственного управления» допускаемого «бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушалось, а роль депутатов от населения ограничивалась голой практикой, простым техническим исполнением круга задач, очерченных все тем же чиновничеством»¹⁶.

Правда, у земских учреждений было право обжаловать в Сенат «относящиеся до них распоряжения Начальника губернии и высших административных властей»(ст.11). Но Сенат, как отмечают Н.В.Щербакова и Е.С.Егорова, играл по отношению к земствам двоякую роль. С одной стороны, он выступал как орган надзора за законностью действий и постановлений земских органов и инстанция для рассмотрения жалоб на них. С другой – был инстанцией для защиты прав уездных и губернских земств от административного произвола. Однако, защищая интересы земских учреждений (названные авторы обращают внимание на достаточно высокий уровень удовлетворения жалоб земств), Сенат, как и административная власть, в то же время ограничивал рамки их деятельности¹⁷.

Примерно так же выглядел предусмотренный законодательством контроль администрации за городскими учреждениями. И здесь он начинался со времени организации и проведения выборов. Недовольные определением городской думы, которым утверждался список избирателей, могли в семидневный срок, со дня его объявления, обращаться с жалобами к губернатору, который передавал дело на рассмотрение губернского по городским делам присутствия. В случае признания последним жалобы обоснованной, губернатор предписывал городской управе внести соответствующие изменения в список избирателей (ст.29 Городового положения)¹⁸. Согласно ст. 45 и 46, жалобы на нарушение установленного порядка выборов поступали городскому голове, а

затем, с его объяснением, губернатор в течение семи дней должен был передавать их в губернское по городским делам присутствие, которое могло принять решение об отмене состоявшихся и проведении новых выборов.

Лица, избранные на должность городского головы, а также временно его замещающие, утверждались в этом звании: в губернских городах - министром внутренних дел, в прочих городах - губернатором (ст. 92).

Министр внутренних дел и губернатор утверждали наиболее важные постановления городских дум: о займах, поручительствах или гарантиях от имени города, которые превышали определенную сумму; об утверждении планов города или об изменении уже утвержденных и некоторые другие (ст. 124, 113). Кроме того, согласно ст. 68, губернатору должны были предоставляться копии всех постановлений думы на предмет проверки соответствия законам. Лишь после этого губернатор передавал их для опубликования в губернских ведомостях (ст. 68). Конфликты между администрацией и городскими учреждениями разрешались Сенатом (ст. 153, 158).

Проведенная в целом, как уже отмечалось, «под копирку» земской, городская реформа имела свои особенности. Последние – и об этом говорит ее содержание – были связаны не только со спецификой городских условий. Готовя городскую реформу, исходили из опыта работы земских учреждений, в том числе касавшегося их взаимоотношений с администрацией. Выше уже отмечалась роль губернских по городским делам присутствий в контроле за городскими учреждениями. В.А.Нардова считает, что эти органы учреждались как судебно-административные инстанции, призванные осуществлять наблюдение за «законностью действий» общественного управления. Права непосредственного вмешательства в деятельность городского самоуправления у них не было¹⁹. Об ином подходе говорит утверждение Т.В. Коротавой: «фактически власть в городах принадлежала не городскому самоуправлению, а градоначальникам и губернаторам». Правда, исследователь пишет об этом в связи с отсутствием у городских

учреждений принудительной власти²⁰.

Новое Земское 1890 года и новое Городовое 1892 года положения административный контроль за местным самоуправлением усилили. Обычно это рассматривается как проявление курса на отказ от уступок обществу, а данные Положения – как правовая основа земской и городской контрреформ²¹. Но не упрощает ли такой подход понимание причин, содержания, результатов пересмотра изменений в законодательстве о местном самоуправлении? Местное самоуправление в собственном смысле учреждалось в России впервые. Максимально успешными уже поэтому земская и городская реформы быть не могли. Отсюда искушение рассматривать изменения в законодательстве о местном самоуправлении как реакцию на недостатки, связанные с организацией и деятельностью земских и городских учреждений. «Усиление государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления во второй половине XIX начале XX в., - пишет В.В.Куликов, - в значительной мере является следствием несовершенства законодательства 60–х годов, неадекватно отражающего реальные общественные отношения»²².

В новом Земском положении контролю за организацией и проведением выборов был посвящен целый ряд статей²³. Согласно ст. 47, губернатор, «усмотрев из представленного ему выборного производства существенные нарушения законного порядка при выборах», доводил об этом до сведения губернского по земским делам присутствия (в состав которого входили, правда, также председатель губернской земской управы и один член от губернского земского собрания). Сюда же, через посредство губернатора, должны были поступать и жалобы частных лиц. Ст. 48 предоставляла губернскому присутствию право признать выборы недействительными и назначить новые выборы. О контроле администрации за порядком выборов и влиянии на состав земских органов говорят также ст. 49-53.

Теперь администрации было предоставлено право утверждать в должности не только председателя, но и членов земских управ (ст. 118). В ст. 119 говорилось о последствиях отказа в

утверждении – губернатор предлагал земскому собранию провести новые выборы. При вторичном отказе утвердить выбранных лиц на соответствующие должности назначал министр внутренних дел.

Земское положение 1890 года по сути увеличило число постановлений, требовавших утверждения администрации (ст. 82, 83). Иными стали и последствия отказа в утверждении. Дело в этом случае передавалось на рассмотрение губернского по земским делам присутствия. Если большинство членов присутствия соглашалось с мнением губернатора, соответствующее постановление отменялось. Если нет – дело передавалось министру внутренних дел.

Появились и новые основания для административного «вето» в отношении постановлений земских собраний. Теперь губернатор мог останавливать исполнение постановления земского собрания, если оно: «а) несогласно с законом или постановлено с нарушением круга ведомства, пределов власти, либо порядка действий земских учреждений, или б) не соответствует общим государственным пользам и нуждам, либо явно нарушает интересы местного населения» (ст. 87). Тем самым презюмировалось, что представители государственной власти на местах лучше знают о местных интересах, чем местное население а лице своих представителей.

Такие постановления передавались, в течение месяца со дня получения, на рассмотрение губернского по земским делам присутствия. Его решение о приведении в действие или отмене такого постановления подлежало исполнению (ст. 88). Однако, если губернатор не соглашался с мнением большинства членов присутствия, он мог обратиться к министру внутренних дел, который или предлагал губернатору дать ход постановлению, или передавал дело в Сенат с представлением об отмене такого решения (ст.12). На решения губернского по земским делам присутствия, которыми отменялись постановления земских собраний, земские собрания могли приносить жалобы Сенату (ст. 89).

Содержание нового Земского положения говорит о суще-

ственном усилении роли губернатора, чему способствовало введение нового административного звена – губернского по земским делам присутствия. Рассмотренные его статьи, по сути, конкретизируют предписание ст. 5 о том, что «губернатор имеет надзор за правильностью и законностью действий земских учреждений». Во взаимоотношениях «губернатор – земское собрание – земская управа» роль земского собрания сильно ослабла, а управы были фактически подчинены губернатору – констатируют Н.В.Щербакова и Е.С. Егорова²⁴. Иначе оценивает в этом плане Земское положение 1890 года В.В. Куликов: «В целом контроль губернатора за земской деятельностью начинался с выборов и мало чем отличался от предусмотренного в Положении 1864 года»²⁵.

Если раньше «земства не вписывались в общую систему государственного управления», что давало повод говорить о дуализме в местном управлении, то теперь «земства вошли в систему правительственных учреждений». Но при этом они «попали под контроль и опеку органов, в составе которых преобладал административный элемент». В результате начала самоуправления и самостоятельности на местном уровне, которые не были достаточно последовательны в Положении 1864 года, в Положении 1890 года, - утверждают Н.В. Щербакова и Е.С. Егорова, «были сведены к нулю»²⁶. Сторонник иного взгляда В.В.Куликов, сравнивая два Земских положения и приходя к выводу, что новое «формально не устанавливает для земских учреждений принципиально нового статуса», тем не менее рассматривает его как свидетельствующее о «новом взгляде правительства на земское самоуправление»²⁷.

Городовое положение 1892 года усилило контроль администрации за городскими учреждениями по примеру нового Земского²⁸. Он также касался всех этапов их деятельности и начинался со времени выборов.

«В отличие от Городового положения 1870 года весь процесс подготовки и проведения выборов ставился под контроль губернской администрации», - констатирует Н.А.Емельянов²⁹. Согласно ст. 23, губернатор назначал дату «для избрания гласных Думы и кандидатов к ним». Согласно ст. 34, он давал разрешение на ор-

ганизацию выборов по участкам (в столицах такое разрешение давал министр внутренних дел). Ст. 39 предоставляла губернатору право назначать председателей участковых избирательных комиссий из гласных думы (в случае невозможности председательствовать во всех избирательных участках городскому голове). В ст. 35, 38 говорилось о роли губернатора в определении порядка доведения до всеобщего сведения списков избирателей; в частности, это могла быть публикация в местных ведомостях. Ему же, согласно ст. 48, должны были предоставляться списки гласных и кандидатов в гласные. Усмотрев «существенные нарушения законного порядка при выборах», губернатор передавал дело на рассмотрение местного по земским и городским или по городским делам присутствия (ст. 49). «Жалобы на неправильности, допущенные при выборах» также следовало подавать губернатору. И они передавались им на рассмотрение местного по земским и городским или по городским делам присутствия (ст. 50). Последнее могло, признав выборы недействительными, отменить их и назначить новые (ст. 51). Более того, новое Городовое положение предоставило администрации даже право назначать - при определенных условиях - гласных думы и должностных лиц городских учреждений (ст. 54, 119).

Утверждение в должности администрацией требовалось теперь не только для городского головы, но и для членов городской управы (ст. 118, 119).

Согласно ст. 65, городской голова перед каждым собранием думы должен был представлять губернатору перечень вопросов, подлежащих обсуждению. Положение 1892 года значительно расширило круг вопросов, постановления по которым требовали административного утверждения (ст. 78 и 79). По образцу нового Земского положения появились дополнительные основания для «вето» администрации в отношении постановлений городской думы. Теперь губернатор останавливал постановления думы, если оно «1) несогласно с законом или состоялось с нарушением круга ведомства, пределов власти и порядка действий общественного управления, или 2) не соответствует общим государственным

пользам и нуждам, либо явно нарушает интересы местного населения» (ст. 83). Постановления, исполнение которых было остановлено по основаниям, указанным в п. 1 ст. 83, передавались на рассмотрение местного по земским и городским или по городским делам присутствия, решение которого подлежало исполнению. Если губернатор не соглашался с решением большинства членов присутствия, он представлял дело министру внутренних дел, который предлагал губернатору либо привести решение в действие, либо обратиться в Сенат с представлением о его отмене. Согласно ст. 84, дума могла обращаться с жалобами в Сенат по поводу постановлений, отмененных присутствием по земским и городским или по городским делам. Постановления, исполнения которых было остановлено по основаниям, указанным в п. 2 ст. 83, передавались на рассмотрение министра внутренних дел. Дальнейшая судьба постановлений думы зависела от решений Государственного совета или Комитета министров (ст. 87 и 88).

По примеру нового Земского, новое Городовое положение не упоминало о самостоятельности городских учреждений, но в ст. 11 говорилось о праве его надзора за «правильностью и законностью действий городского общественного управления». Самостоятельность действий городских дум была предельно сужена, каждый их шаг фактически оказывался под контролем администрации – к такому выводу приходит, анализируя Городовое положение 1892 года, Н.А.Емельянов.³⁰ Аналогично мнение Н.В. Щербаковой и Е.С.Егоровой³¹. Более того, губернатор теперь не только контролировал, «но и направлял всю деятельность городских дум и городских управ»³².

Изменения в законодательстве о местном самоуправлении, которые, как уже отмечалось, традиционно рассматриваются в качестве правовой основы соответствующих контрреформ, вовсе не говорят о силе самодержавия. Они - свидетельство его кризиса. «Именно в кризисные периоды исторического развития возрастает регулирующая роль государства и его институтов» - так объясняет эти изменения В.В.Куликов³³. На особую трактовку взаимоотношений местного самоуправления и администрации этим исследователем уже не раз об-

ращалось внимание. Но его стремление «уйти» от традиционного подхода, преодолеть имеющую место, по его мнению, «методологическую ограниченность», обернулось противоречивыми утверждениями. «Правительственный контроль в значительной степени восполняет недостаточную активность или компетентность общественных элементов в сфере местного самоуправления» - пишет В.В.Куликов³⁴. Но тогда следовало бы ожидать ослабления этого контроля по мере обретения местным самоуправлением практического опыта. Новые же Положения о местном самоуправлении говорят о другом. Они – еще одна иллюстрация зависимости правительственного курса от ориентации на ту или иную систему политико-правовых ценностей. Если реформы Александра II были все же в известной степени заявкой на конституционную модель с ее разделением государственной власти на ветви по горизонтали и вертикали, то меры, предпринятые Александром III - свидетельство стремления вернуться к дореформенной модели. С чем можно согласиться, так это с утверждением, что «эпоха контроля» имела переходный характер и требовала «принципиальных изменений в законодательстве по местному самоуправлению, которые намечались правительством в начале XX в.»³⁵. Здесь можно видеть общее с положением о чужеродности идеи местного самоуправления самодержавному строю. Поэтому при сохранении внешней формы она была наполнена совершенно антилиберальным содержанием³⁶.

Временное правительство наряду с другими реформами проектировало и реформу местного самоуправления. 21 мая 1917 года было утверждено Положение о волостном земстве. Надзор за деятельностью губернских, уездных и волостных земств возлагался на губернских и уездных комиссаров. Нарушение закона служило основанием протестов, вносимых в административный отдел окружного суда³⁷.

Были приняты и нормативно-правовые акты, направленные на демократизацию городского самоуправления. Так, постановление «Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов» существенно расширило сферу деятельности органов городского самоуправления. Городские думы должны

были функционировать под контролем центрального правительства и его комиссаров. При этом наиболее значимые постановления городских дум должны были утверждаться министром внутренних дел по согласованию с соответствующими министрами. Иные постановления подлежали исполнению, если губернский комиссар не вносил протест в окружной суд. Губернскому комиссару также было предоставлено право проверки деятельности городских учреждений, незаконные действия которых были основанием для внесения протестов в окружной суд. Право ревизии деятельности городских учреждений было предоставлено также министру внутренних дел³⁸. Однако эти формы контроля значительно отличались от тотального контроля за городскими учреждениями по Городовому положению 1892 года.

Реформа местного самоуправления, направленная на превращение его в самостоятельное, независимое, на децентрализацию власти, завершена не была. Советская власть от идеи местного самоуправления отказалась. Уже к июлю 1918 года земские и городские учреждения были упразднены.

¹ Такое направление исследований впервые было обозначено Л.Е.Лаптевой. См.: Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. - М., 1993.

² Куликов В.В. Земские учреждения и правительственный контроль (Вторая половина XIX – начало XX в.). - М., 2001. - С. 11.

³ Ленин В.И. Полн.собр.соч. - Т.5. - С. 33.

⁴ Куликов В.В. Указ. соч. - С. 32.

⁵ Там же. - С. 5-6.

⁶ Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Местное самоуправление в России: теория и практика. - Ярославль, 1996. - С. 29.

⁷ Куликов В.В. Указ. соч. - С. 11.

⁸ Там же. - С. 25.

⁹ Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях (1864 года) // Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. - Москва-Тула. - 1997. - С. 492-508.

¹⁰ Куликов В.В. Указ. соч. - С. 25-26.

¹¹ Там же. - С. 30.

¹² Там же.

¹³ Там же.

- ¹⁴ Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Указ. соч. - С. 25.
- ¹⁵ Протасов В.Н., Протасова Н.В. Лекции по общей теории права и теории государства. - М., 2010. - С. 97.
- ¹⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч. - Т.5. - С. 35.
- ¹⁷ Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Указ. соч. - С. 26-27.
- ¹⁸ Высочайше утвержденное Городовое положение (1870 года) // Емельянов Н.А. Указ. соч. - С. 509-551.
- ¹⁹ Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х - начале 90-х годов XIX в. - М., 1984. - С. 48.
- ²⁰ Парамонов В.Н., Калягин А.В., Гольцов В.И., Коротаева Т.В. Россия во второй половине XIX века: выбор путей общественного развития. - Самара, 1993. - С. 34.
- ²¹ См.: Кузнецова Е.Н. Контрреформы 80-90-х годов XIX века в России / государственно-правовая характеристика. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. - Ленинград, 1977.
- ²² Куликов В.В. Указ. соч. - С. 237.
- ²³ Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях (1864 года) // Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. - Москва-Тула. - 1997. - С. 552-592.
- ²⁴ Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Указ. соч. - С. 32.
- ²⁵ Куликов В.В. Указ. соч. - С. 115.
- ²⁶ Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Указ. соч. С. 25, 32.
- ²⁷ Куликов В.В. Указ. соч. - С. 111-112.
- ²⁸ Высочайше утвержденное Городовое положение (1892 года) // Емельянов Н.А. Указ. соч. - С. 593-650.
- ²⁹ Емельянов Н.А. Указ. соч. - С. 289.
- ³⁰ Там же. - С. 291.
- ³¹ Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Указ. соч. - С. 37.
- ³² История СССР. XIX – начало XX в. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1987. - С. 276.
- ³³ Куликов В.В. Указ. соч. - С. 238.
- ³⁴ Там же.
- ³⁵ Там же.
- ³⁶ Верещагин А.Н. Земский вопрос в России. - М., 2002. - С. 118.
- ³⁷ Емельянов Н.А. Указ. соч. - С. 271.
- ³⁸ Там же. - С. 307-309.