

Модели правового регулирования городского самоуправления в России в середине XIX — начале XX вв.



А.А. Савичев

научный сотрудник Научно-исследовательского отдела Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации. Адрес: 125438, Российская Федерация, Москва, ул. Михалковская, 65/1. E-mail: ucx7801@mail.ru



Аннотация

Социально-экономическое развитие России в XIX столетии не могло не сказаться на жизни городов, выступавших основными центрами торгово-промышленного роста страны. Отечественное городское самоуправление во второй половине XIX века неоднократно становилось объектом многочисленных государственных преобразований. Эволюция законодательства Российской империи, регулирующего общественные отношения в данной сфере, отражает процесс поиска государством оптимального подхода к правовой регламентации построения и функционирования системы городской власти. На основе исследования данного процесса с середины XIX до начала XX века автор приходит к выводу о неоднократном переходе государства от одной модели правового регулирования городского самоуправления к другой. При этом отмечается, что государство в условиях сохранения самодержавной монархии никогда не отказывалось полностью от применения общеимперского закона к городским поселениям. На основе сравнительно-правового метода автор устанавливает принципиальные отличия в применении подходов государства к правовому регулированию городского самоуправления в России и Великобритании. В Соединенном Королевстве, в отличие от Российской империи, имел место опыт регулирования соответствующей сферы только на основе локальных законов. Кроме того, автор приходит к выводу о принципиальной разнице в применении смешанной модели правовой регламентации городского самоуправления, при которой действуют как общегосударственный акт, так и партикулярные законы. В результате обобщения отечественного и английского опыта отмечается, что все государственные преобразования в данной сфере применительно к Российской империи были инициированы чаще всего сверху, самим государством. В Великобритании же фактором реформ в этом направлении становилась инициатива городских союзов, исходившая снизу. Кроме того, в исследовании предпринята попытка выделить различные модели правового регулирования городского самоуправления, которые были актуальны на данном историческом этапе. Каждая из этих моделей была на разных отрезках соответствующего периода присуща либо только России, либо только Великобритании.



Ключевые слова

партикуляризм; унификация законодательства; городское самоуправление; городская дума; городская управа; правовая регламентация; самодержавие.

Библиографическое описание: Савичев А.А. Модели правового регулирования самоуправления в России в середине XIX — начале XX вв. // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 103–123.

JEL: K 19; УДК: 342

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.2.103.123

К середине XIX столетия в Российской империи наметились существенные изменения социально-экономического характера. Рассматриваемый исторический период ознаменовался быстрым ростом значения экономической и социокультурной роли городов¹. Торгово-промышленный подъем городских территорий и рост численности их населения как основные индикаторы урбанистических процессов проявлялись все более интенсивно. Например, Москва получила статус основного промышленного центра ранее отмены крепостного права. Уже в 1853 году в городе функционировали 443 фабрики с 46 тыс. рабочих и суммой производства около 30 млн. руб.² Новые социально-экономические реалии диктовали необходимость соответствующих реформ. В частности, назревала потребность в определенной децентрализации управления, пусть и при сохранении самодержавия. Города как важнейшие центры капиталистического развития нуждались в качественно новой системе управления, подразумевающей привлечение к решению вопросов городского хозяйства проживавшего на их территории населения. На тот момент Жалованная грамота городам 1785 года³ на практике не действовала. Кроме того, на фоне описанных социально-экономических тенденций положения законодательного акта, принятого более полувека назад, были уже устаревшими. Несостоятельность существовавшей системы органов городского самоуправления, по мнению отдельных деятелей государственного аппарата, предопределялась отсутствием условий формирования гражданской ответственности и убежденностью многих городских голов и членов дум, что единственной их обязанностью является точное и неукоснительное исполнение всех требований начальства⁴. Такая ситуация сохранялась на фоне роста потребности городского населения в выражении собственной воли при решении тех или иных вопросов местного значения.

Прежде чем перейти непосредственно к вопросу об эволюции отечественного законодательства о городском самоуправлении в середине XIX —

¹ Салихова Л.Б. Городское самоуправление в Дагестане во второй половине XIX — начале XX века: автореф. дис. ... к. и. н. Владикавказ, 2013. С. 3.

² Скубневский В.А. Города России во второй половине XIX века. Барнаул, 2012. С. 33–34.

³ Грамота на права и выгоды городам Российской Империи от 21 апреля 1785 г. / ПСЗ. Собр.1. Т. XXII. № 16188.

⁴ Дитятин И.И. Наши города за первые три четверти настоящего столетия. Статьи по истории русского права. СПб., 1895. С. 34.

начале XX вв. и о моделях правового регулирования данной сферы, сформировавшихся в ходе развития соответствующей нормативно-правовой базы, следует остановиться на общей характеристике основных актов об общественном управлении городов, принимавшихся в указанный период.

Центральное место среди всех нормативных правовых актов о городском самоуправлении занимали Жалованная грамота городам 1785 г. (сохранявшая юридическую силу до принятия Городового положения 1870 г.); Положение об общественном управлении С.-Петербурга 1846 г.; Положение об общественном управлении г. Москвы 1862 г.; Положение об общественном управлении г. Одессы 1863 г.; Положение об общественном управлении г. Тифлиса 1866 г.; Городовое положение 1870 г.; Городовое положение 1892 г.; Положение об общественном управлении С.-Петербурга 1903 г.

До принятия Городового положения 1870 г., передавшего значительную часть функций в области городского хозяйства в сферу компетенции органов городского самоуправления, многие вопросы развития и благоустройства городов решались на общегосударственном уровне, о чем свидетельствует принятие множества соответствующих актов⁵. Следовательно, в период с середины XIX в. и до городской реформы 1870 г., помимо основных нормативных правовых актов, касавшихся городского самоуправления (Жалованная грамота городам 1785 г., Положение об общественном управлении С.-Петербурга 1846 г.; Положение об общественном управлении Москвы 1862 г.; Положение об общественном управлении Одессы 1863 г.; Положение об общественном управлении Тифлиса 1866 г.), на общегосударственном уровне действовало множество актов, регулировавших отдельные вопросы городской жизни.

Среди перечисленных актов, принятых по аспектам городского хозяйства с середины XIX в. до 1870 г. выделяются две основные категории: 1) распространявшиеся на все городские территории; 2) действовавшие лишь в отношении отдельных городов. Такого рода деление вполне обоснованно

⁵ См.: Именной указ от 22 апреля 1845 г. «О дозволении жителям г. Москвы употреблять на устройство тротуаров однородный с Татаровским и Лыткаринским камень». // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XX. Ч. 2. № 17833а; Именной указ от 22 января 1845 г. «О способе перевозки чрез мосты в С.-Петербурге артиллерийских орудий соответственно их тягости». // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XX. Ч. 1. № 18653; Именной указ от 30 марта 1847 г. «О назначении в Москве с владельцев лавок на содержание пожарной команды особого сбора». // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXII. Ч. 1. № 21044; Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, от 16 мая 1860 г. «О порядке разрешения открывать в городах кофе-ресторанты». // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXV. Ч. 1. № 35798; Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 7 ноября 1860 г. «О введении во всех городах штрафа за бродящий по улицам скот». // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXV. Ч. 2. № 36292; Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 20 февраля 1861 г. «О порядке распределения оценочного сбора между владельцами недвижимых имуществ в Москве и других губернских и уездных городах». // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVI. Ч. 1. № 36682.

может быть применимо к нормативным правовым актам в области городского самоуправления, принятым в течение и более длительного исторического периода, а именно: с середины XIX и до начала XX вв.

Акты, входящие в первую из указанных категорий, олицетворяют унификацию законодательства о городском самоуправлении, подразумевая единообразие в правовой регламентации соответствующей сферы общественных отношений⁶. При помощи актов второй группы регулирование городского самоуправления осуществляется уже на началах партикуляризма, т.е. за счет дифференцированного подхода, в большей степени позволяющего учитывать специфику того или иного населенного пункта, исходя в том числе из его социально-экономического и административно-политического положения, географических, национальных, культурных и иных особенностей.

Таким образом, отметим, что выделение различных моделей правового регулирования городского самоуправления в рассматриваемый исторический период может обуславливаться применением двух противоположных начал правовой регламентации соответствующей сферы общественных отношений: унификации и партикуляризма.

Унифицированный подход в правовом регулировании городского самоуправления подразумевает распространение единого законодательного акта на все городские территории. Применение же партикулярного принципа правовой регламентации рассматриваемой сферы предполагает, что специфика того или иного города отражается в специальном акте, действующем только в отношении этого города.

Эволюция отечественного законодательства о городском самоуправлении в середине XIX — начале XX вв. было трудным процессом становления и развития нормативной правовой базы в соответствующей сфере общественных отношений. В рамках этого процесса были сформированы различные модели правового регулирования общественного управления в городах, действовавшие в пределах уже более узких исторических отрезков. С целью характеристики этих моделей перейдем непосредственно к вопросу об эволюции нормативной правовой базы о городском самоуправлении России в середине XIX — начале XX вв.

В начале 1840-х гг. Временное отделение Хозяйственного департамента МВД приступило к разработке проекта городского положения. Данное отделение возглавлял известный реформатор Н.А. Милютин. Были собраны и изучены данные о тогдашнем состоянии городов Российской империи, все законопроект о городском управлении начиная с периода правления Пе-

⁶ См. например: Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 13 октября 1853 г. «О предоставлении Министру Внутренних Дел назначать небольшие денежные пособия городским жителям, пострадавшим от пожаров». // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXVIII. Ч. 1. № 27606; Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XL. Отд. 1. № 48498.

тра I, обобщен зарубежный опыт в соответствующей сфере. Результатом четырехлетней работы стал проект Положения об общественном управлении, утвержденный императором 13 февраля 1846 года⁷.

16 февраля 1846 года в Санкт-Петербурге вводится Городовое положение⁸, заменявшее Шестигласную думу (учрежденную Жалованной грамотой городам Российской империи) всесословным органом городского самоуправления — Распорядительную думу. Из деятелей пяти сословных групп была образована Общая дума и ее исполнительный орган — Распорядительная дума. Все городское общество делилось на следующие сословные группы: 1) потомственные дворяне; 2) личные дворяне, почетные граждане и приравненные к личным дворянам разночинцы; 3) купцы всех трех гильдий; 4) столичные мещане, не записанные в цеха; 5) столичные ремесленники или мещане, записанные в цеха. Избирательным правом в Общую думу пользовались лица мужского пола, имевшие недвижимое имущество, приносящее доход от 100 рублей и проживавшие на территории города не менее 2 лет.

Таким образом, Санкт-Петербург к середине XIX века получил всесословную систему городского самоуправления, основанную на участии столичного населения (хотя и совсем незначительной его части — несколько более 1%) в решении вопросов городского хозяйства. В то же время на территории остальных городов Российской империи формально сохраняла действие Жалованная грамота 1785 года. Незадолго до городской реформы 1870 года петербургский Закон 1846 года будет введен на территории некоторых других крупных городов: в Москве — в 1862 г.⁹, в Одессе — в 1863 г.¹⁰, в Тифлисе — в 1866 г.¹¹ Однако принятие для указанных городов собственных положений об общественном управлении не означало полного воспроизводства петербургского акта.

Каждый город получил особенную систему общественного управления, которая отличалась от соответствующих систем других городов. В каждом из соответствующих городов формирование и организация деятельности структур городского общественного управления имели особенности. Для рассмотрения некоторых из них приведем таблицу.

⁷ Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010. С. 75.

⁸ Именной указ, данный Сенату, от 13 февраля 1846 г. О новом положении о общественном управлении С.-Петербурга» // ПСЗ. Собрание 2. Т. 21. Ч. 1. № 19721.

⁹ Положение об общественном управлении Москвы от 20 марта 1862 года // ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXVII. Отд. 1. №38078.

¹⁰ Положение об общественном управлении Одессы от 30 апреля 1863 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXVIII. Ч. 1. № 39565.

¹¹ Положение об общественном управлении Тифлиса от 11 августа 1866 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 41. Ч. 1. № 43550.

Особенности формирования и организации деятельности городских структур общественного управления в 1840 — 1860-х гг.

Критерий для сравнения	С.-Петербург	Москва	Одесса	Тифлис
Группы избирателей	1) потомственные дворяне, имеющие недвижимую собственность определенного размера; 2) личные дворяне и почетные граждане, имеющие такую же собственность; 3) купцы; 4) мещане; 5) ремесленники.	1) потомственные дворяне; 2) личные дворяне, почетные граждане, не записанные в гильдию, иностранцы и другие лица, не принадлежащие к купеческому и городским податным сословиям; 3) почетные граждане, записанные в гильдии и купцы; 4) мещане; 5) ремесленники.	1) владеющие в городе недвижимостью и не записанные в число местных купцов и мещан, какого бы звания и происхождения ни были; 2) купцы, записанные в гильдии; 3) мещане.	1) потомственные дворяне, владеющие недвижимой собственностью или занимающиеся торговлей и промышленностью; 2) личные дворяне и почетные граждане: потомственные и личные, также владеющие недвижимой собственностью или занимающиеся торговлей и промышленностью; 3) владеющие такой же собственностью граждане (макалаки и ахалмосули); 4) все не владеющие недвижимой собственностью, отбывающие городские повинности.
Состав Распорядительной думы/ Распорядительного городского правления (в Тифлисе)	Городской голова, «член от короны» и 12 членов, избираемых по 3 от каждой из первых трех сословных категорий и еще 3 члена — в совокупности от мещан и ремесленников	Городской голова и 10 членов, избираемых поровну, т.е. по 2 от каждой сословной категории.	Городской голова и 9 членов, избираемых поровну, т.е. по 3 от каждой сословной группы.	Городской голова, 8 членов (по 2 от каждой группы) и 1, назначаемый правительством.

Критерий для сравнения	С.-Петербург	Москва	Одесса	Тифлис
Порядок созыва собраний (заседаний) Общей думы/ Общего городского собрания (в Тифлисе)	Собрания созывались по прямому распоряжению начальства, т.е. военного генерал-губернатора.	1) обыкновенные — два раза в год в сроки, определенные самой Думой (для рассмотрения отчетов Распорядительной думы, смет и общих вопросов городского хозяйства); 2) особые — по распоряжению городского головы (о назначении как обыкновенного, так и особого собрания городской голова уведомлял военного генерал-губернатора)	Заседания назначались по распоряжению городского головы, который уведомлял об этом генерал-губернатора. Выделялись: 1) срочные заседания — в феврале и августе (для рассмотрения текущих вопросов; 2) чрезвычайные — по инициативе 10 гласных либо по требованию начальства (генерал-губернатора)	1) срочные — созывались в феврале и октябре; 2) чрезвычайные — только с разрешения начальника губернии.
Требования к претенденту на должность городского головы	из числа дворян, почетных граждан и купцов первой гильдии, не моложе 30 лет, владеющих собственностью на сумму не менее 15 тыс. руб.	из представителей всех сословных категорий, не моложе 30 лет, владеющих собственностью на сумму не менее 15 тыс. руб.	из представителей всех сословий, не моложе 25 лет, владеющих собственностью на сумму не менее 15 тыс. руб.	из числа лиц всех сословий, не моложе 25 лет, владеющих собственностью на сумму не менее 10 тыс. руб.

Из таблицы видно, что московский Закон расширяет состав второго городского сословия по сравнению с петербургским, в котором к нему отнесены личные дворяне, почетные граждане и разночинцы (ученые, артисты, художники, владеющие недвижимостью). В Москве же состав этой группы горожан определялся следующим образом: «владеющие такою же (т.е. недвижимую) собственностью личные дворяне, почетные граждане, в гильдии не записанные, иностранцы и других званий лица, не принадлежащие к купеческому и городским податным сословиям» (§ 5), следовательно в том чис-

ле и крестьяне. Это можно объяснить тем, что московское Положение было принято уже после отмены крепостного права.

В соответствии с Законом 1862 г. избирательные права получили 13229 горожан из 351627 москвичей (3,8 %), что было больше по сравнению с Санкт-Петербургом (7000 из 539000 человек или несколько более 1 %) ¹². Так или иначе, эту разницу можно объяснить тем, что состав потенциальных избирателей в Москве был шире, чем в С.-Петербурге.

С точки зрения состава Распорядительной думы наиболее демократичными являются московская и одесская модели. В Москве, как и в Одессе, был устранен дисбаланс представительства, характерный для петербургской системы. В состав данного органа в Москве входило не 12, а 10 лиц, избираемых от сословий, но зато поровну от каждой сословной категории. В С.-Петербурге же мещане и ремесленники выбирали вместе трех членов. Состав Тифлисского распорядительного городского правления также был сбалансирован с точки зрения всех групп горожан, однако уступал московской и одесской системам, где, в отличие от Тифлиса и С.-Петербурга, члена, назначаемого правительственной властью, не было.

Что касается порядка созыва собраний (заседаний) Общей думы, то по данному показателю в наиболее выгодном положении оказалась Москва, где, по сравнению с остальными городами, все заседания инициировались либо самой Думой, либо городским головой. Кроме того, московский Закон оставил Общей думе свободу в решении вопроса о сроках проведения обыкновенных собраний (проводимых два раза в год), в отличие от Одессы и Тифлиса, в которых соответствующие сроки были регламентированы законом.

Требования к претенденту на должность московского городского головы были ниже, чем в С.-Петербурге, где он избирался не из лиц всех сословий, а лишь из среды дворян, почетных граждан и купцов первой гильдии. По данному параметру Москва находилась в одинаковом положении с Одессой и Тифлисом. Однако если для одесского городского головы устанавливался более низкий в сравнении с московским возрастной ценз (25 лет вместо 30), то в Тифлисе к этому отличию было добавлено еще одно: необходимо было владеть в городе собственностью на сумму не менее 10 тыс. руб. вместо 15 тыс.

В рамках сравнительно-правового анализа организации структур городского самоуправления указанных городов в рассматриваемый исторический период выделяются и иные характеристики соответствующих моделей. Остановимся подробнее на некоторых отличиях московской и петербургской систем, функционировавших в крупнейших городах России. Дадим общую характеристику избирательной системы, введенной в рамках исследу-

¹² Писарькова Л.Ф. Городские избирательные кампании 1860-х годов в Москве. Москва: События, Люди, Проблемы. М., 1997. С. 48.

емой реформы. В качестве примера проанализируем порядок организации городских выборов в Москве.

Что касается активного избирательного права, то для всех сословий были введены единые избирательные цензы: имущественный ценз — избирателем мог владеть недвижимостью или капиталом, приносящего доход не менее 100 рублей в год; возрастной ценз — избирателем мог выступать достигший 21 года; ценз оседлости — для участия в выборах необходимо было проживать в Москве не менее двух лет.

Процедура выборов в Общую думу в Москве имела двухступенчатый характер: каждое из сословий избирало по 100 выборных, которые, в свою очередь, избирали из своего состава по 35 гласных. Для выборных и гласных возрастной ценз был повышен до 25 лет, а для городского головы — до 30 лет. Кроме того, претендент на должность городского головы должен был владеть недвижимой собственностью, оцененной не менее чем в 15 тыс. руб.

Московская городская Дума по сравнению с петербургской имела меньший численный состав (175 гласных; в С.-Петербурге по Закону 1846 г. численность гласных колебалась от 500 до 750). Лишь в 1862 г. количество членов С.-Петербургской думы было сокращено до 250 человек¹³.

Одновременно избирались по два члена от каждой сословной категории в Московскую распорядительную думу (впоследствии — Управа). Общая дума формировалась сроком на три года. Срок полномочий городского головы и Распорядительной думы составлял четыре года.

Несмотря на деление электората на сословные группы, допуск всех указанных выше категорий городского населения к голосованию на городских выборах дает основания вести речь об элементах бессословного общественного управления в Москве. Однако бессословный принцип управления городом выражался не только в процедуре выборов. Как указывал П. Муллов, в отличие от системы управления в Санкт-Петербурге, в Москве имел место особый порядок поступления на государственную службу в Распорядительную думу. Предполагалось, что сама Дума определяла лиц, имеющих право поступать на государственную службу только если речь шла о назначении на должности бухгалтера, секретаря, контролера, архивариуса и столоначальников (т.е. на должности, которые были непосредственно связаны с документооборотом либо материальной ответственностью). Что касается всех остальных должностей, то их можно было замещать по усмотрению Распорядительной думы либо такими же лицами (с правом государственной службы), либо по найму лицами всех сословий¹⁴.

¹³ Высочайше утвержденное мнение Государственного совета «Об изменении и дополнении некоторых постановлений о общественном управлении в С.-Петербурге» от 20 марта 1862 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVII. Отд. 1. № 38080.

¹⁴ Муллов П. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления. СПб., 1864. С. 183.

В системе городского общественного управления Москвы бессловное начало такого управления фактически имело двойственное проявление: во-первых, оно было выражено в процедуре формирования структур городского самоуправления, так как к выборам в Общую думу допускались все сословия, владеющие недвижимой собственностью, и для них были установлены равные избирательные цензы; во-вторых имелась возможность бессловной процедуры поступления на государственную службу в Распорядительную думу.

Более демократические начала формирования системы органов городского самоуправления Москвы отчасти объяснялись тем, что Санкт-Петербург обладал столичным статусом, был выделен из состава губернии в особое градоначальство, а его градоначальник наделялся правами губернатора и напрямую руководил полицией¹⁵. Что касается Москвы, то она выступала в качестве центра Московской губернии и характеризовалась меньшим уровнем правительственной опеки. Таким образом, уровень централизации публичной власти в Санкт-Петербурге был выше, чем в Москве.

Обобщив изложенное, отметим, что в 1840–1860-х гг. подход к правовому регулированию городского общественного управления в России становится более дифференцированным. Это происходит прежде всего в результате применения к отдельным городам Положения об общественном управлении Петербурга 1846 г. На территории остальных городов сохранила юридическую силу Жалованная грамота городам Российской империи. То есть унифицированный принцип правового регулирования городского самоуправления других городов был сохранен.

Таким образом, в России незадолго до городской реформы 1870 года наметился переход от унифицированного подхода в правовом регулировании городского самоуправления на основе Жалованной грамоты к дифференцированному. При этом дифференциация правовой регламентации городского общественного управления была «двухступенчатой»: собственно отход от положений Жалованной грамоты применительно к Санкт-Петербургу в результате принятия Закона 1846 года (первичная дифференциация); применение Положения 1846 года к другим городам с рядом изменений по сравнению с Санкт-Петербургом (последующая или вторичная дифференциация).

Тем не менее данное преобразование следует рассматривать в качестве «эксперимента» государства по воплощению системы городского самоуправления¹⁶. К середине XIX века правительственные круги признали необходимость общей городской реформы. Ее фундамент заложило петер-

¹⁵ Синькевич Н.А. Городское самоуправление Петербурга во второй половине XIX века (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... к. ю. н. СПб., 1997. С. 4.

¹⁶ Дитятин И.И. Наши города за первые три четверти настоящего столетия. Статьи по истории русского права. СПб., 1895. С. 34.

бургское Положение 1846 г., введенное с некоторыми особенностями и в нескольких других крупных городах. Тем самым была предпринята попытка по-новому решить такие вопросы (оказавшиеся впоследствии в центре внимания авторов Городового положения 1870 года), как привлечение к самоуправлению лиц, наиболее заинтересованных в решении городских дел, процедура выборов и проверка их результатов, сдержки и противовесы внутри системы городских учреждений и пределы административного надзора над городским самоуправлением¹⁷.

Следует подчеркнуть, что инициативы в реформировании городского самоуправления в России исходили «сверху», т.е. от государства. Частичная дифференциация модели правового регулирования городского общественного управления, пусть и обусловленная лишь «экспериментом», была результатом правительственной инициативы.

В отличие от России, во всех европейских странах переход к капитализму сопровождался приобщением населения к местному самоуправлению¹⁸.

В связи с этим интересен британский опыт правового регулирования городского самоуправления. В Соединенном Королевстве в течение многовекового периода устройство и управление каждого города были основаны на партикулярных источниках права. Речь идет о так называемых Local Acts, т.е. законах, которые создавали право отдельного городского союза по его требованию. Например, вопросы управления Ливерпуля в 1846 году было урегулировано в основном местными статутами, объединенными путем Consolidation Act. Того же достиг Бирмингем в 1882 году. Однородный характер городских потребностей, вызванный хозяйственным развитием городов, привел к законодательному регулированию некоторых вопросов городского самоуправления в форме уставов, так называемых Clauses Acts. Санитарный закон 1875 года возвел, наконец, Clauses Acts в статус общего и отчасти принудительного права. Наряду с этим юридическую силу сохранили многочисленные Local Acts. Более того, эти акты продолжали приниматься применительно к отдельным городам¹⁹.

Следовательно, британский дифференцированный подход в правовом регулировании городского самоуправления следует рассматривать в качестве результата общественной инициативы городского населения, исходившей «снизу».

¹⁷ Соловьева Е.Г. Развитие законодательства по городскому самоуправлению во второй половине XIX в.: автореф. дис. ... к. ю. н. Нижний Новгород, 2007. С. 14.

¹⁸ См.: Бойко Н.А. Местное самоуправление в России во второй половине XIX — начале XX века (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... к. ю. н. М., 2006. С. 11; Бурцева Е.Е. Всесословное и сословное самоуправление в городах Тульской губернии в последней трети XIX — начале XX вв.: дис. ... к. и. н. Тула, 2015. С. 38.

¹⁹ Редлих И. Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии / пер. с нем. Т. I. СПб., 1907. С. 272, 275–276.

В Британии каждый город имел отличительные черты и принципы управления. Однако, трансформируясь и развиваясь, британские города в условиях промышленного подъема и урбанизации шли от принципа невмешательства государства во внутренние дела городов к вынужденной централизации. На данном историческом этапе происходит частичный отказ от принципа «laissez faire» — невмешательства государства в сферу частных и местных интересов. В условиях несистематичности принятия локальных законов в определенной степени назревала необходимость формирования единообразного подхода к правовому регулированию соответствующей сферы. Тем не менее главным фактором создания унифицированной модели правовой регламентации городского самоуправления в Соединенном Королевстве послужило вовсе не отсутствие системности в законодательстве, а плачевное санитарно-эпидемиологическое состояние городов. На фоне индустриального подъема, роста численности городского населения и общего усложнения социально-экономической инфраструктуры росла угроза увеличения заболеваемости и смертности горожан²⁰. Однако в реформировании английского городского самоуправления в XIX веке ставка была сделана на местный интерес и инициативу, что традиционно составляло суть английского самоуправления. Поэтому партикулярные источники не утратили юридической значимости и после унификации законодательства в сфере городского самоуправления.

Таким образом, британское государство сумело обеспечить своего рода «социальный компромисс». С одной стороны, были созданы государственные гарантии санитарно-эпидемиологической безопасности, а с другой — сохранен партикулярный подход в правовой регламентации городского самоуправления.

Возвращаясь к российскому опыту правового регулирования системы городского самоуправления, необходимо отметить, что сочетание дифференцированного (Закон Санкт-Петербурга 1846 года, примененный также в Москве, Тифлисе и Одессе) и унифицированного (Жалованная грамота применительно к остальным городам) подходов в правовой регламентации соответствующих общественных отношений не было продолжительным — менее четверти века. Под влиянием комплекса социально-экономических факторов государство было вынуждено принять единый для всех городских территорий закон, что ознаменовало переход к более унифицированному подходу в правовом регулировании городского самоуправления. Многие авторы сходятся на том, что крепостное право тормозило процесс капиталистического развития, сдерживало промышленный рост, создавало «дефицит» рабочей силы²¹, потреб-

²⁰ Склярова Е.К. Принцип «laissez faire» и проблема централизованного управления Великобритании в первой половине XIX века // Гуманитарные и социальные науки. 2011. № 2. С. 15–17.

²¹ См.: Зайончковский П.А. Отмена крепостного права в России. М., 1968. С. 15, 33; Куличков В.К. Реформаторская деятельность Александра II в контексте истории России / Научно-практическая конференция: «Земская реформа Александра II. Ее результаты и влияние на современное

ность в которой испытывали города. В результате отмены крепостного права в 1861 году темпы прироста городского населения увеличивались. В то же время значительная часть городов имела земледельческий или полужемледельческий характер; основным родом занятий многих их жителей оставалось сельское хозяйство²². В условиях сохранения самодержавия городская реформа, исходившая «сверху», в условиях многочисленности городов и большой территории страны подразумевала преимущественно унифицированную модель правового регулирования данной сферы. Поэтому отказ от дифференцированного подхода был обусловлен его заведомо экспериментальным значением.

В результате в 1870 году было утверждено новое Городовое положение²³, которое закрепило определенную независимость городского самоуправления, оставило губернским властям полномочия по контролю только законности деятельности городских органов власти, учредило всесословный принцип формирования думы. На этих началах в городах были созданы городские думы (представительные органы) и городские управы (органы исполнительные).

Тем не менее об абсолютной унификации нормативно-правовой базы в области городского самоуправления говорить не приходится. В период действия Городового положения 1870 года было принято немало нормативных правовых актов, дополняющих и уточняющих ряд его положений по отношению к отдельным городам Российской империи. Например, в части, касающейся выборов, было принято Положение Комитета Министров от 25 ноября 1888 г. «О принятии неотложных мер к устранению обнаружившихся неустойств в избрании гласных С.-Петербургской и Московской Городских Дум»²⁴. Указанное Положение было направлено на упорядочение процедуры выборов в соответствующих городах, где имели место неудобства голосования в силу относительно большой численности избирателей по сравнению с другими городами.

Кроме того, думы столичных городов и Одессы были наделены дополнительными полномочиями сверх указанных в Городовом положении 1870 года²⁵. К предметам, по которым думы в данных городах могли издавать постановления помимо указанных в Положении, относились следующие: о

положение в России». Вязьма, 2014. С. 54; *Синькевич Н.А., Квитчук А.С.* Предпосылки крестьянской реформы 1861 года и механизм ее реализации // Вестник Новгородского государственного университета. 2014. № 83. Ч. 2. С. 84.

²² *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. I. СПб.: В.В. Праutz, 1872. С. 181–182, 187–188, 191–193; *Джаншиев Г.А.* Эпоха великих реформ. М.: Разсвет, 1896. С. 508; *Семенов-Тянь-Шанский В. П.* Город и деревня в европейской России: очерк экономической географии. СПб.: Киршбаум, 1910. С. 49.

²³ Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 40. Отд. 1. № 48498.

²⁴ ПСЗ. Собрание 3. Т. 8. № 5573.

²⁵ Высочайше утвержденные Правила о применении Высочайше утвержденного 16 июня 1870 года Городового Положения к столицам и городу Одессе от 20 июня 1872 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 47. Ч. 1. № 51014.

мерах по охране здоровья от вреда вследствие ненадлежащего использования и содержания фабрик, заводов, мастерских и помещений для рабочих в целом; о мерах по предупреждению наводнений и устранению их негативных последствий; о мерах по недопущению причинения вреда от домашних животных; о мерах по обеспечению безопасности уличного движения, движения по рекам и каналам, не находившихся в ведении Министерства путей сообщения; о времени открытия и закрытия торговых и промышленных заведений в воскресные и праздничные дни (с 1874 г. данное полномочие было дано городским думам всех городов²⁶).

Перечень городов, по отношению к которым имела место дифференциация в законодательных рамках Городового положения 1870 года, не исчерпывалась столичными городами и Одессой. На данном историческом этапе законодатель также принял во внимание региональную специфику городов Прибалтийских губерний. К предметам ведения общественного управления в городах Прибалтийских губерний сверх перечисленных в ст. 2 Положения относились следующие вопросы: надзор за дорогами и мостами, лежащими на отчете города вне городских пределов; открытие и закрытие ярмарок и базаров в пределах, установленных в этом отношении для земских учреждений; заведывание благотворительными заведениями и имуществами, подлежащими ведению городского общественного управления, принятие других мер призрения бедных; заведывание городскими почтовыми станциями — там, где они состоят в ведении городского управления; надзор за цехами или артелями извозчиков, якорщиков и перевозчиков, браковщиков, весовщиков и мерильщиков, за маклерами и другими подобными лицами, «употребляемыми в торговле»; составление справочных цен и такс на жизненные потребности; определение корабельных оценщиков в Риге²⁷.

Следует отметить, что полный отказ от партикулярного принципа правового регулирования городского самоуправления был невозможен в силу серьезной разницы между городскими поселениями в административно-политическом и социально-экономическом планах. Тем не менее такая дифференциация осуществлялась уже в рамках единого законодательного акта — Городового положения 1870 года, нормы которого лишь дополнялись и уточнялись другими нормативными правовыми актами. Сформировавшуюся модель следует рассматривать как унифицированную в силу того, что отдельных законов об общественном управлении того или иного города в данный исторический период не существовало.

²⁶ Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 19 марта 1874 г. «О дополнении статьи 103, Городового положения 16 июня 1870 года» // ПСЗ. Собрание 2. Т. 49. Ч. 1. № 53286.

²⁷ Высочайше утвержденные Правила о применении Высочайше утвержденного 16 июня 1870 года Городового Положения к городам Прибалтийских губерний, от 26 марта 1877 г. // ПСЗ. Собрание 2. Т. 52. Ч. 1. № 57101.

Исключение составляли города Великого княжества Финляндского. Однако они не вписывались в проект общеимперской городской реформы изначально, так как после присоединения к России им было гарантировано сохранение собственного законодательства, в том числе в сфере городского самоуправления. Особый статус данных территорий и регулирование их городского общественного управления при помощи партикулярного принципа не отменяет унифицированного характера той модели правовой регламентации соответствующей сферы, которая утвердилась в результате городской реформы 1870 г. Несмотря на то, что на указанные территории не было распространено действие Положения 1870 г., законодатель отказался от создания новой нормативной правовой базы в отношении финских городов. В них сохранилась юридическая сила норм, которые действовали до вхождения Финляндии в состав Российской империи.

Тенденция дифференцированного регулирования лишь в пределах единого законодательного акта сохранится и после общеимперской городской контрреформы 1892 года, когда самостоятельность городских органов власти будет существенно урезана новым Городовым положением²⁸, которым, в частности, вводилось согласование с губернскими властями большинства решений городских дум. В качестве примера применения партикулярного принципа в период действия Закона 1892 г. отметим учет государством религиозно-этнических особенностей отдельных городских территорий.

Городской контрреформой 1892 г. были ужесточены требования к религиозному цензу при реализации пассивного избирательного права. Вместо 1/3 максимально допустимого числа гласных из нехристиан ст. 44 закрепляла, что их доля не должна превышать 1/5. Вместе с тем в отличие от Закона 1870 г., Городовое положение 1892 г. допускало отступление от данного правила в тех городах, где соблюдение этой нормы было затруднительным в силу недостаточного количества христиан. Отступление от указанного требования допускалось по постановлению местного по городским делам присутствия и с разрешения министра внутренних дел. Подобная практика была свойственна городам Закавказья, где мусульмане составляли более половины горожан (Шемаха, Нуха, Ленкорань, Нахичевань), либо около половины (например, Эривань, Елисаветполь)²⁹.

Таким образом, использование законодателем партикулярного принципа в пределах соответствующего единого нормативного правового акта было обусловлено теми же особенностями отдельных городских территорий, что и при применении дифференцированного подхода в правовом регулировании городского самоуправления вне законодательных границ конкретного

²⁸ Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗ. Собр. 3. Т. XII. № 8708.

²⁹ *Туманов Г.М.* Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. Тифлис, 1902. С. 184–185.

акта. Как отмечалось выше, в рамках правовой регламентации данной сферы общественных отношений принимались во внимание такие факторы, как административно-политическое и социально-экономическое положение городов, их культурные, религиозные, географические и иные особенности.

Как показал анализ применения дифференцированного начала в рассматриваемый исторический период, партикуляризм мог распространяться на такие вопросы, связанные с системой городского общественного управления, как формирование структур городского самоуправления и перечень их полномочий. При этом введенный Городовыми положениями 1870 и 1892 гг. подход к правовому регулированию городского самоуправления ознаменовал унифицированную модель, так как учет региональной специфики тех или иных городских территорий имел место уже в пределах единого общеимперского акта.

Частичная дифференциация в виде введения отдельного законодательного акта для Санкт-Петербурга произошла в начале XX столетия, когда было принято Положение об общественном управлении г. Санкт-Петербурга 1903 года³⁰. Для всех остальных городов вплоть до 1917 года сохранил юридическую силу Закон 1892 года. Но в данном случае дифференциация подразумевала скорее централизацию публичной власти по отношению к столице. По справедливому замечанию А.Г. Вайтенса³¹, данный законодательный акт не внес существенных изменений в компетенцию органов городского самоуправления, а государственный контроль за их деятельностью был усилен в результате создания специального органа — Особого по делам г. Санкт-Петербурга Присутствия. Данный орган, в состав которого входили городской голова, некоторые члены думы и управы, возглавлялся лицом, назначенным лично государем. Таким образом, по новому Положению юридические права города устанавливались и разъяснялись уже двумя государственными структурами — Сенатом и Особым Присутствием.

Подводя итог исследованию вопроса о моделях правового регулирования городского самоуправления в Российской империи в середине XIX — начале XX вв., сделаем выводы.

Дифференцированный подход в сочетании с началами унификации правового регулирования городского самоуправления, имевший место с середины XIX века до 1870 года, был обусловлен инициативой государства и реализовывался лишь в рамках эксперимента, готовившего почву для принятия общеимперского законодательного акта о городском самоуправлении.

³⁰ Положение об общественном управлении города С.-Петербурга от 8 июня 1903 г. // ПСЗ. Собр. 3. Т. 23. Часть 1. № 23101.

³¹ Вайтенс А.Г. Роль Городовых положений 1870 и 1892 годов в развитии градорегулирования в Петербурге-Петрограде // Вестник гражданских инженеров. 2008. № 4. С. 6.

В целом в середине XIX — начале XX вв. в России дифференцированная модель в «чистом виде» отсутствовала. С середины века до городской реформы 1870 года применялся скорее смешанный подход. С 1870 по 1903 гг. (в результате распространения на все городские поселения Городовых положений 1870 и 1892 гг.) действовала унифицированная модель. С 1903 по 1917 гг. (в результате принятия для Санкт-Петербурга Закона 1903 года при сохранении юридической силы Положения 1892 года для всех остальных городов) происходит возврат к существовавшей до 1870 года смешанной модели.

Зарубежный опыт показывает, что в Англии (в отличие от России) партикулярная (дифференцированная) модель выступала результатом инициативы городов, исходя «снизу», и была истинным плодом развития городской жизни. Главным отличием от России был опыт применения дифференцированной модели в «чистом виде». Даже проведя впоследствии унификацию законодательства в соответствующей сфере, британское государство пошло навстречу городским союзам и сохранило юридическую силу локальных законов в отношении отдельных городов. Сложившуюся в итоге модель можно охарактеризовать как смешанную, но при этом принципиально отличающуюся от смешанной модели, применявшейся в Российской империи в 1846–1870 и 1903–1917 гг.

Следовательно, если в России в рассмотренный исторический период не применялась в «чистом виде» дифференцированная модель, то в Англии отсутствовал опыт полной унификации нормативно-правового регулирования городского самоуправления. Смешанные модели, действовавшие в данных государствах, существенно отличались друг от друга. При анализе отечественного и британского опыта правовой регламентации городского самоуправления на соответствующем историческом этапе выделяются следующие модели правового регулирования данной сферы, сложившиеся в этот период: дифференцированная — учитывающая особенности городов и предполагающая применение к ним только локальных законов (Англия); унифицированная — подразумевающая более единообразный подход в правовом регулировании данной сферы и базирующаяся на едином законодательном акте для всех без исключения городских поселений (Россия); смешанная, которая может проявляться в двух вариантах:

а) наряду с общегосударственным законом, регулирующим наиболее общие вопросы городского самоуправления, на городских территориях действуют локальные законы, учитывающие их специфику (т.е. общегосударственный закон применяется к городу одновременно с партикулярным актом) (Великобритания);

б) к разным городам применяются взаимоисключающие законодательные акты: либо локальный закон, либо (при его отсутствии) общегосударственный акт (Россия).

Выделение смешанной модели дает основание полагать, что в рассматриваемый период, как в России, так и в Великобритании, в рамках отдельных более узких исторических отрезков имело место сосуществование двух противоположных начал правовой регламентации городского самоуправления. Следовательно, несмотря на полярность таких принципов правового регулирования данной сферы, как унификация и партикуляризм, в обеих странах был накоплен немалый опыт их сочетания, чем и обуславливается выделение соответствующей модели.

Если в Российской империи возникновение такой модели происходило в результате отказа государства от унифицированного подхода в его чистом виде, то британский опыт в этом смысле можно считать полной противоположностью отечественной практики правового регулирования городского самоуправления. В Великобритании данная модель представляла собой результат развития нормативной правовой базы о городском самоуправлении в виде совокупности исключительно партикулярных актов.

Сравнительно-правовой анализ моделей правового регулирования общественных отношений в области городского самоуправления, применявшихся на соответствующем историческом этапе в Российской империи и Великобритании, показал, что более либеральный подход к правовой регламентации данной сферы имел место в Соединенном Королевстве. Именно британское законодательство в сфере городского общественного управления характеризовалось более высокой степенью дифференциации, в большей мере учитывающей местные особенности. Даже если сравнивать смешанные модели России и Британии, очевидным является более высокий уровень децентрализации именно в британском варианте, при котором имеет место параллелизм общегосударственного закона и партикулярного акта на одной и той же городской территории. В Российской империи дифференциация нормативно-правовой базы в области городского самоуправления на фоне сохранения самодержавия не рассматривалась как цель преобразований и не подразумевала увеличения самостоятельности органов городского общественного управления. Ей или отводилась экспериментальная роль (для апробации законодательства перед общероссийской реформой 1870 года); или же она выступала в качестве инструмента усиления централизации городского управления в отношении конкретных городских территорий (Положение об общественном управлении Санкт-Петербурга 1903 года).

Исторический опыт применения к отдельным наиболее крупным городам России особого законодательного акта, учитывающего их специфику, может быть полезным и в современных условиях. По-прежнему остается дискуссионным вопрос о целесообразности принятия самостоятельного закона об организации местного самоуправления в городах федерального значения. При этом одной из главных проблем является объем полно-

мочий структур муниципальной власти в таких городах. С одной стороны, очевидна необходимость сохранения единства городского хозяйства мегаполисов, в силу чего многие вопросы местного значения решаются не на уровне внутригородских территорий, а на общегородском уровне, переходя в плоскость государственного управления. С другой, в условиях обширной территории данных городов и их усложненной социально-экономической инфраструктуры решать такие вопросы на уровне центральной городской власти (т.е. государственной власти субъекта федерации) затруднительно.



Библиография

Бурцева Е.Е. Всесословное и сословное самоуправление в городах Тульской губернии в последней трети XIX — начале XX вв.: дис. ... к. и. н. Тула, 2015. 236 с.

Вайтенс А.Г. Роль Городовых положений 1870 и 1892 годов в развитии градорегулирования в Петербурге-Петрограде // Вестник гражданских инженеров. 2008. № 4. С. 3–8.

Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. I. СПб.: В.В. Прагц, 1872. 460 с.

Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. М.: Разсветь, 1896. 864 с.

Дитятин И.И. Наши города за первые три четверти настоящего столетия / Статьи по истории русского права. СПб.: Пороховщиков, 1895. 631 с.

Куличков В.К. Реформаторская деятельность Александра II в контексте истории России / Научно-практическая конференция «Земская реформа Александра II. Ее результаты и влияние на современное положение России». Вязьма: МГИУ, 2014. С. 53–57.

Муллов П. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления. СПб.: Тип. Министерства внутренних дел, 1864. 200 с.

Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М.: Новый хронограф, 2010. 752 с.

Редлих И. Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии / пер. с нем. Т. I. СПб.: Альтшулер, 1907. 443 с.

Семенов-Тянь-Шанский В.П. Город и деревня в Европейской России: очерк экономической географии. СПб.: Киршбаум, 1910. 212 с.

Синькевич Н.А., Квитчук А.С. Предпосылки крестьянской реформы 1861 года и механизм ее реализации. // Вестник Новгородского государственного университета. 2014. № 83. Ч. 2. С. 84–87.

Склярова Е.К. Принцип «Laissez faire» и проблема централизованного управления Великобритании в первой половине XIX века // Гуманитарные и социальные науки. 2011. № 2. С. 15–22.

Скубневский В.А. Города России во второй половине XIX века. Барнаул: Азбука 2012. 116 с.

Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. Тифлис: Либерман, 1902. 215 с.

Щепкин М.П. Общественное хозяйство города Москвы в 1863–1887 годах. Ч. 1. М.: Московская Городская Тип., 1888. 334 с.

Models of Legal Regulating Urban Self-Government in Russia in the Middle of 19th Century and Early 20th Century



Aleksey Savichev

Research Fellow, Research Department, Centre of Legal Information, Justice Ministry of the Russian Federation. Address: 65 Mihalkovskaya Str., Moscow 125438, Russian Federation. E-mail: ucx7801@mail.ru.



Abstract

Social and economic development in Russia in the 19th century affected the life of the towns as areas of industrial and commercial development. Domestic city self-government in the second half of the 19th century had a difficult path, repeatedly becoming the subject of numerous state reforms. The evolution of the legislation of the Russian Empire regulating public relations in this field reflects a complex process of searching by the state optimal approach to the legal regulation of creation and operation of the system of city self-government. Based on the study of this process from the middle of 19th century to the early 20th century, the author comes to the conclusion about the repeated transition by the state from one model of legal regulation of municipal government to another. Meanwhile is noted that the state in the conditions of conservation of the monarchy never refused completely from the application of nationwide law for urban settlements. On the basis of the comparative legal method, the author sets forth the fundamental differences in the application of specific approaches to the legal regulation of city self-government in Russia and Britain. In the United Kingdom, unlike the Russian Empire, there was regulatory experience of the relevant sector based on the local laws only. In addition, the author comes to the conclusion about the fundamental difference in the application of a mixed model of legal regulation of municipal government in which nationwide act and local laws operate. As a result of generalization of domestic and English experience of legal regulation of city self-government it is noted that all state transformations in this sphere within the Russian Empire, were most often initiated “from above” by the state itself. In England, the initiative of the city unions coming “from below” played the role of a factor of reform in this direction. In addition, an attempt to highlight various models of legal regulation of municipal government, which was relevant at this point in history, is made. Each of these models was characterized at different periods of corresponding stage for Russia or Britain either.



Keywords

particularism; unification of legislation; urban self-government; City Duma; City Council; legal regulation; autocratic rule.

Citation: Savichev A.A. (2018) Models of Legal Regulating Urban Self-Government in Russia in the Middle of 19th Century and early 20th Century. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 2, pp. 103–123 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.2.103.123



References

Burtseva E.E. (2015) *Vsesoslovnnoe i soslovnnoe samoupravlenie v gorodakh Tul'skoy gubernii v posledney treti XIX – nachale XX vv.* Diss. ... Candidate of Historical Sciences

[Self-government in Tula area in 19th and early 20th centuries. Candidate of Historical Sciences Thesis]. Tula, 236 p. (in Russian)

Dhanshiev G.A. (1896) *Epoha velikikh reform* [The era of great reforms]. Moscow: Razsvet, 864 p. (in Russian)

Dityatin I.I. (1895) *Nashi goroda za pervye tri chetverti nastoyashchego stoletiya. Stat'i po istorii russkogo prava* [Our cities in three first quarters of current century. Papers on the history of Russian law]. Saint Petersburg: Porokhovshikov, 631 p. (in Russian)

Kulichkov V.K. (2014) *Reformatorskaya deyatel'nost' Aleksandra II v kontekste istorii Rossii* [Reformatory activities of Alexander II in context of the Russian history]. Regional'naya konferentsiya [Materials of regional conference]. Vyaz'ma: MGIU, pp. 53–57.

Mullov P. (1864) *Istoricheskoe obozrenie pravitel'stvennykh mer po ustroystvu gorodskogo obshchestvennogo upravleniya* [Historical review of government measures of public regulation]. Saint Petersburg: Tipografiya Ministerstva vnutrennikh del, 200 p. (in Russian)

Pisar'kova L.F. (2010) *Gorodskie reformy v Rossii i Moskovskaya дума* [Urban reforms in Russia and Moscow Duma]. Moscow: State Historical Library, 752 p. (in Russian)

Redlikh I. (1907) *Angliyskoe mestnoe upravlenie. Izlozhenie vnutrennego upravleniya Anglii v ego istoricheskom razvitii i sovremennom sostoyanii* [English local regulation. Its historical development and modern condition]. Saint Petersburg: Al'tshuler, 443 p. (in Russian)

Semenov-Tyan-Shanskiy V.P. (1910) *Gorod i derevnya v Evropeyskoy Rossii: ocherk ekonomicheskoy geografii* [City and village in European Russia: a study in economic geography]. Saint Petersburg: Kirshbaum, 212 p. (in Russian)

Sin'kevich N.A., Kvitchuk A.S. (2014) *Predposylki krest'yanskoy reformy 1861 goda i mekhanizm ee realizatsii* [Causes of peasant reform in 1861 and mechanism of its implementation]. *Vestnik Novgorodskogo gosudarstvennogo universiteta*, no 3, pp. 84–87.

Sklyarova E.K. (2011) *Printsip «laissezfaire» i problema tsentralizovannogo upravleniya Velikobritanii v pervoy polovine XIX veka* [Laissez faire and centralized management in the early 19th century]. *Gumanitarnye i sotsial'nye nauki*, no 2, pp. 15–22.

Skubnevskiy V.A. (2012) *Goroda Rossii vo vtoroy polovine XIX veka* [Russians towns in the second half of the 19th century]. Barnaul: Azbuka, 116 p. (in Russian)

Shchepkin M.P. (1888) *Obshchestvennoe khozyaystvo goroda Moskvy v 1863–1887 godakh* [Public household in City of Moscow, 1863-1887]. Moscow: Gorodskaya Tipografiya, 334 p. (in Russian)

Tumanov G.M. (1902) *Zametki o gorodskom samoupravlenii na Kavkaze* [Essays on city self-government in Caucasus area]. Tiflis: Lieberman, 215 p. (in Russian)

Vaytens A.G. (2008) *Rol' Gorodovykh polozheniy 1870 i 1892 godov v razvitii gradoregulirovaniya v Peterburge-Petrograde* [Municipal legal acts of 1870 and 1892 concerning Petersburg and Petrograd]. *Vestnik grazhdanskikh inzhenerov*, no 4, pp. 3–8.

Vasil'chikov A.I. (1872) *O samoupravlenii. Sravnitel'nyy obzor russkikh i inostrannykh zemskikh i obshchestvennykh uchrezhdeniy* [On self-government. A comparative review of foreign local bodies]. Saint Petersburg: Prats, 460 p. (in Russian)