

*Н. Г. Карнишина*

## РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.: ВЗГЛЯД СОВРЕМЕННОКОВ

### **Аннотация.**

*Актуальность и цели.* Анализируется состояние системы управления в Российской империи во второй половине XIX в. Исследование проведения реформ местного самоуправления в России через призму восприятия их бюрократией и учеными-правоведами дает возможность проанализировать критерии успешности таких преобразований в современной России.

*Материалы и методы.* Исследование проблемы проведено на базе архивных источников, материалов периодической печати, опубликованных воспоминаний современников. Опираясь на оценки теоретиков и практиков того времени, автор проводит сравнительно-историческое исследование теоретического и практического аспектов реформ местного самоуправления.

*Результаты.* Основная задача автора – оценить результативность земской и городской реформ через призму взглядов как теоретиков – авторов проектов преобразований, так и путем изучения оценок верхушки бюрократии, непосредственно занимавшейся подготовкой и проведением данных структурных изменений. Обобщены и систематизированы подходы к оценке эффективности работы органов местного самоуправления в России.

*Выводы.* Рассматриваются взгляды высших сановников Российской империи, ученых-правоведов на проблему местного самоуправления на примере опыта проведения земской и городской реформ во второй половине XIX в. Особое внимание уделено изучению возможностей децентрализации управления в унитарном государстве.

**Ключевые слова:** земства, городская реформа, бюрократия, местное самоуправление, проекты реформ.

*N. G. Karnishina*

## THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA IN THE SECOND HALF OF XIX CENTURY: VIEWS OF CONTEMPORARIES

### **Abstract.**

*Background.* The article analyzes the state of the government system in the second half of XIX century in the Russian Empire. The investigation of reforms of the local self-government in Russia gives an opportunity to analyze the criterions of success of such transformations in modern Russia through the prism of perception by the bureaucracy and scientists-lawyers.

*Materials and methods.* The problem was investigated on the basis of archive sources, materials of periodic press and public memoirs of contemporaries. The author conducted the comparative-historical investigation of theoretical and practical aspects of reforms of the local self-government on the basis of estimations by theoreticians and practitioners of that time.

*Results.* The main aim of the author is to estimate the results of zemstvo and state reforms through the prism of opinions of the theoreticians–authors of projects of transformations and through the way of investigation of estimates of the bureau-

crazy which prepared and made these structural changes. The approaches to estimation of performance efficiency of the local self-government bodies in Russia were generalized and systematized.

*Conclusions.* The opinions of higher dignitaries of the Russian Empire and the scientists-lawyers on the problem of the local self-government by the example of the experience of zemstvo and state reforms in the second half of XIX century were considered. Special attention was given to the study of opportunities of decentralization of administration in the unitary state.

**Key words:** zemstvo, state reform, bureaucracy, local self-government, projects of reforms.

Вопросы местного управления, народного представительства и самоуправления получили свое развитие в России во второй половине XIX в. В научных работах, публицистических статьях, конституционных проектах, в официальных записках и выступлениях государственных и общественных деятелей предлагались проекты создания структуры местного управления в России как системы представительных учреждений.

Переход от теоретических построений к практическим разработкам теорий самоуправления начал происходить в России с середины XIX в. на фоне подготовки и проведения реформ Александра II. Одним из первых этой проблемой занялся А. И. Васильчиков. Исходный тезис его проекта был следующий: «Самоуправлением называется такой порядок внутреннего управления, при коем местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями... Самоуправление – это участие народа в местном внутреннем управлении своего отечества [1, с. 1].

Органы самоуправления подразделялись автором на две категории – «общественные союзы» и «территориальные или административные округа». К первым относились сельские общества, волости, магистраты и городские думы, к числу вторых – уездные и губернские земские учреждения. Органами самоуправления «эти территориальные округа становятся лишь тогда, когда к участию в их управлении приглашаются представители местного общества» [2, с. 211].

А. И. Васильчиков, как и авторы земской и городской реформ в России, являлся сторонником хозяйственной теории самоуправления. В ее основе лежали взгляды авторов теории свободной общины, которые считали, что община – это самостоятельный субъект, независимый от центральной власти. Права общины являются столь же естественными и неотчуждаемыми, как естественные права человека. Н. М. Коркунов по этому поводу отмечал: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государственному, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы» [3, с. 67].

Н. И. Лазаревский справедливо писал: «Представители хозяйственной теории тщетно стремились установить, какие именно дела общинного управления должны быть признаны чисто хозяйственными, не заключающими

в себе элемента власти. Но таких дел в чистом виде не было, так как земское самоуправление имело принудительный характер. Сторонники данной теории постоянно стремились дать список таких дел, подведомственных органам самоуправления, которые, по существу своему, отличались бы от дел государственного управления. При этом оказывалось, что делами негосударственного характера приходилось признавать местную полицию, раскладку казенных налогов, установление местных налогов и т.д., государственное значение которых очевидно для всякого человека без предвзятых мнений. Но самое слабое место в этой теории состояло не столько в том, что ее сторонникам не удавалось составить достаточно просторного списка негосударственных публично-правовых дел, предоставленных органам самоуправления, сколько в том, что таких дел вовсе и не может быть» [4, с. 12].

Применительно к реформам, проводимым в Российской империи, Б. Н. Чичерин в 1866 г. в статье «О земских учреждениях» подчеркивал: «Потребность в большей самостоятельности местного управления чувствуется давно. Куда ни обратиться, везде слышны возгласы против централизации и бюрократии, со всех сторон жалобы на то, что у нас отнята всякая возможность действовать, что чиновничество парализует всякую энергию и инициативу. Эти жалобы указывают на существенный пробел в нашем законодательстве. В земском управлении к местному интересу присоединяется интерес государственный. Оба находятся в неразрывной связи. Поэтому во главе местного управления должно стоять то сословие, которому государственный интерес ближе всего, а это и есть дворянство, по самому его значению» [5, с. 191, 197, 198].

Поддерживая создание земских учреждений в России, Б. Н. Чичерин исходил из убеждения в необходимости учета российской специфики. В частности, он писал: «В местном управлении, как и во всяком государственном учреждении, имеется в виду не один интерес, а также и способность управлять общими делами. Наконец, в устройстве земского управления едва ли не самый важный вопрос состоит в отношении местного представительства к губернской власти и к центральному правительству» [5, с. 199].

Многие сомнения Б. Н. Чичерина впоследствии подтвердились. В частности, в записках высших сановников пореформенного периода содержались следующие критические замечания о ходе реформы местного управления.

П. А. Валуев в «Очерке положения о губернских и уездных земских учреждениях» (1862 г.) особо подчеркивал: «Земские учреждения не могут выходить из вышеуказанных им пределов рассмотрения, обсуждения и распоряжения по делам собственно земско-хозяйственным, касающимся хозяйственных нужд и пользы подведомственных им местностей. Они не могут вмешиваться в дела, принадлежащие округу действия правительственных, сословных и общественных властей, ни в дела, другим местным земским учреждениям подведомственные». На полях рукописи министр внутренних дел еще раз особо выделил: «Всякое определение их, в противность сему подведомственное, признается недействительным» [6, л. 2, 39, 40].

Д. А. Милютин, подводя первые итоги земской реформы в России, писал: «С самого открытия земских учреждений возникали недоразумения, повредившие в самом корне развитие у нас местного самоуправления. С одной стороны, выразилось явное недоверие правительства, которое поставило себе

задачей – ревниво ограждать свое самодержавие от всякой возможной попытки земства присвоить себе самостоятельное значение. С другой стороны – земство оказалось неудовлетворенным предоставленным ему кругом действий и с первых же своих шагов уже выказало неосторожно желание выйти из предназначенных ему рамок. Так, мы видели, что в заседаниях Петербургского земства прямо были поставлены и обсуждались, при рукоплесканиях публики, вопросы об отмене ограничительных статей Положения о земских учреждениях и даже о центральном земском учреждении. Между местной властью, т.е. губернаторами, и земством возник прискорбный антагонизм, который не только затормозил в самом начале развитие у нас местного самоуправления, но подточил эту важную государственную реформу в самом корне ее. Точно такое же недоверие выражало правительство и в отношениях своих к новому городскому управлению. Всякое со стороны последнего проявление самостоятельности, всякое пререкание между ним и административными властями вызывало в высших сферах тревожные опасения» [7, л. 13–13 об.].

Негативное отношение к земствам в среде высших сановников преобладало. Для подавляющего большинства государственных служащих любого ранга введение в любой, даже самой консервативной, форме представительных учреждений ознаменовало бы первый шаг по направлению к конституционному правлению, за первым неминуемо последовали бы и другие. Поэтому проблема взаимоотношений земства и администрации неминуемо вышла на первый план на всей территории страны. Отношение к земствам со стороны столичных правительственных органов достаточно наглядно иллюстрирует тот факт, что в 1874–1879 гг. из 235 ходатайств, поданных земством и поступивших на окончательное разрешение Комитета министров, было отклонено 208, что составляет 88,5 %, и лишь 27 ходатайств были удовлетворены или отклонены «небезусловно» [8, л. 51, 52].

Безусловно, ключевой фигурой в постановке этой проблемы выступали начальники губерний. Неприятие большинством губернаторов на их территории организаций, претендующих на некоторую самостоятельность и независимость в своей деятельности от местных властей, свидетельствует о неуверенности губернатора в возможности вести диалог с местным обществом.

Характеристики, которыми обменивались земские деятели и начальники губерний, редко носили похвальный характер. Земцы были недовольны засилием бюрократии всех рангов, что обрекало их на бессилие даже в тесных рамках местного благоустройства.

Могилевский губернатор А. П. Беклемишев в записке, адресованной П. А. Валуеву, подводя первые итоги, констатировал: «В настоящее время в России существует несколько разрядов трибун, с которых публично и громко можно высказывать чувства недоброжелательства к правительству, потрясать авторитет современных властей, возбуждать страсти, одним словом, произносить антиправительственную пропаганду. Это – земские, дворянские, городские собрания, судебные места, общества и клубы». По мнению А. П. Беклемишева, земства – это своего рода клапан парового котла, трибуна, созданная для того, чтобы недовольные могли «выпустить лишний пар», покритиковать всех и вся. В этой роли земства необходимы, но за ними должен быть жесткий контроль со стороны администрации, в «малоразвитом еще обществе» [9, л. 8].

Представители верхушки бюрократии, подвергая критике администрацию всех уровней, однако, не признавали за земством права на параллельную власть, считая, что русское общество не готово к таким нововведениям.

Псковским губернатор Б. П. Обухов в конце 1860-х гг., подводя первые итоги работы земских учреждений в Псковской и Самарской губерниях, констатировал, что с введением представительных учреждений «заботы администрации нисколько не облегчились, напротив, задача ее становится еще труднее в тех случаях, когда бездействие или ошибочные действия этих учреждений вызывают необходимость прямого их вмешательства» [10, л. 14].

В отношении городской реформы и особенностей ее проведения в таких городах, как Псков и Самара, Б. П. Обухов отметил «совершенное равнодушие городских обывателей общим пользам и нуждам городов», что, по мнению автора, составляло «главный отличительный признак городского общества», члены которого уклоняются от «занятий в городских собраниях, усиленно избегает общественных должностей, на которые поэтому попадают люди, далеко не лучшие и не способнейшие».

Нарекания в адрес земств и городских дум со стороны честной администрации и землевладельцев на протяжении 1870–1880-х гг. не только не ослабевали, а в некоторых губерниях становились все более частыми. Причем понимание надуманности и предвзятости высших провинциальных чиновников и представителей дворянской корпорации было очевидным и для чиновников МВД, и для самого императора. Так, во всеподданнейшем отчете петербургского градоначальника от 1887 г. встречается тезис, вызвавший отклик Александра III: «К сожалению, это исключение!» Столичный градоначальник писал: «Данные, содержащиеся в отчете, свидетельствуют о том, что в соответствии с законом, вверяющим дела городского благоустройства самостоятельному ведению городского управления под надзором административной власти, более или менее успешное направление и разрешение таких дел находится в прямой зависимости от совокупного и согласного образа действий обеих властей, и административной, и общественной, и что если в указанном отношении замечается, хотя медленный, но постоянный поступательный ход вперед, то именно благодаря установившемуся единодушию обеих властей, и административной, и общественной, направляющих свои усилия к достижению одной, общей им цели» [11, л. 38, 41].

Реплика на полях отчета, сделанная Александром III, на наш взгляд, достаточно красноречиво свидетельствует об остроте проблемы взаимоотношений административной власти и сословных учреждений на местах.

Земские учреждения были введены лишь в половине губерний Российской империи. На специфику земских учреждений оказывали влияние местные условия (региональные особенности географического, социально-экономического, демографического, этнического плана). Играли роль и ситуативные факторы (состав гласных, фигура губернатора, его политические взгляды, отношение к нововведениям, сложившиеся взаимоотношения среди землевладельцев и т.д.). Основанные на выборном сословном представительстве, земства не стали и не могли стать частью самодержавно-бюрократического аппарата.

Следует, на наш взгляд, согласиться с мнением С. А. Котляревского, который писал: «И по распределению бюджета между центральной властью

и органами местного самоуправления, и по зависимости этих последних от первой она должна быть отнесена к государствам строго централистического типа, но нельзя забывать, что распределение власти здесь сложилось в эпоху, когда в центре не было никакого представительства, когда грань, разделяющая область правительственной и земско-городской компетенций, являлась в то же время гранью между сферой бюрократического полновластия и сферой, где до известной степени осуществлялась общественная самодеятельность. В настоящее время России предстоит широкая реформа местного самоуправления в смысле решительного перемещения и власти, и материальных средств из центра на места. Это вытекает уже из размеров империи, а также из ее экономического, географического и племенного разнообразия» [12, с. 63].

В. П. Безобразов считал, что местное самоуправление не должно быть отделено от государственной власти, поскольку это неизбежно приведет к конфликтам, что чревато самыми неблагоприятными последствиями для государственности, вплоть до распада государства. Характеризуя самоуправление, он писал: «Учреждения самоуправления совокупно с бюрократическими учреждениями суть двойные органы одного и того же государственно-го организма, различные формы одной и той же власти» [13, с. 8].

Относительно земских учреждений в России В. П. Безобразов считал, что «это отдельные государственно-общественные тела, не имеющие никаких органических связей с системой государственного управления» [14, с. 38].

К сторонникам данной теории можно также отнести А. Д. Градовского, Н. М. Коркунова, М. И. Свешникова [3, 15, 16]. Признавая государственную природу органов местного самоуправления, эти авторы считали, что у местных органов нет своей особой компетенции, все полномочия они получают от государства, т.е. эти полномочия являются государственными.

Проблема самоуправления, народного представительства является одной из немногих в России, имевших возможность, выйдя из министерских проектов и записок, учебников по государственному праву и научных статей в ходе реформ пореформенного периода, пройти проверку практикой. Многие государствоведы и общественно-политические деятели второй половины XIX – начала XX в. при анализе проектов и первых результатов земской и городской реформ прошли путь от традиционного увлечения немецким правом и западным опытом к учету российской специфики и созданию конкретных проектов функционирования местного управления в России [17, с. 49–54].

Так, псковский губернатор Б. П. Обухов в конце 1860-х гг. констатировал: «К весьма неутешительным явлениям в земской деятельности, собственно в Псковской губернии, должно отнести тот факт, что более развитые и дельные люди, принимающие вначале живое участие в земстве, впоследствии совершенно от него устранились, значительно ослабляя, таким образом, умственные силы земства» [10, л. 14]. Анализируя работу мировых посредников, псковский губернатор сделал вывод, что они «относятся к делу только с внешней, формальной стороны и то лишь настолько, насколько нужно, чтобы избежать ответственности. Земские и мировые судебные учреждения отвлекли от этого института лучших людей, заменить которых лицами одинакового с ними достоинства было иногда совершенно невозможно вследствие ограниченного числа дворян, проживающих в поместьях» [18, л. 1–14].

Б. П. Обухов строил свои выводы на основе уверенности в непонимании большинством населения сущности происходивших изменений в стране, «не успевшего уяснить себе сущности происходящих перемен». Вывод для губернатора очевиден – усиление роли и значения местной администрации. Как и большинство современников, Б. П. Обухов сетовал на нехватку в провинции «лучших людей», способных справиться с возникающими проблемами. Децентрализация бюрократического аппарата была невозможна без проведения широких политических реформ. Узкие, половинчатые реформы местного управления, не покушавшиеся на резкое сокращение полномочий администрации, однако, вызвали негативный отклик со стороны чиновничества, сетовавшего прежде всего на неготовность населения к изменениям в структуре управления.

Другие губернаторы на общем доминирующем фоне недовольства деятельностью новых учреждений иногда поднимали вопросы, касавшиеся их подведомственных территорий. Так, курский губернатор в отчете за 1887 г. подверг критике дворянское сословие своей губернии за малоэффективность работы в органах местного управления: «Происходившие в отчетном году дворянские выборы указали на полный разлад, существующий в среде дворянства по вопросам местного представительства; объяснение этого прискорбного факта следует искать в том, что значительное число дворян Курской губернии, входя в состав местного земского управления, усвоило себе такие взгляды, которые не всегда уживаются с понятиями о высокой доблести, присущей представителям высшего сословия». Подводя итог, губернатор Курска писал: «Многочисленные протесты губернского начальства по делам земских и городских учреждений и жалобы частных лиц на действия и распоряжения их обнаруживают недостаток установленного за ними правительственного контроля, проистекающий главным образом от неточного определения отношений этих учреждений к установленной власти» [19, л. 114–118].

Раздражение части правительственных чиновников против выборных органов связано с тем, что хоть и в малой степени, но земская и городская реформы освободили сферу местного управления от всевластия коронной бюрократии. Независимость земской деятельности имела четко обозначенные пределы: административно они подчинялись Министерству внутренних дел, где был создан для руководства ими Земский отдел, а на местах – губернаторам как представителям того же МВД. Стремление представителей различных сословий получить избирательные права входило в противоречие с авторитарными импульсами правительства. Однако, существуя в узких рамках ограничений и надзора, земские деятели прошли сложный путь: от совещательных планов 1860-х гг. на уровень требований Учредительного собрания к началу 1880-х гг. Тактика земской деятельности к этому времени стала допускать проведение полуправильных и нелегальных общеземских съездов, которые не были разрешены официально. Земства не решили вопроса о создании новых управленческих элит. Однако судебная, городская и земская реформы способствовали очевидному сдвигу общественного мнения в сторону осознания необходимости создания представительного органа.

Наряду с этим подходом в частной переписке провинциального дворянства встречаются частые жалобы на «уездный сепаратизм». Так, в коррес-

понденции М. Н. Каткова, редактора «Московских ведомостей», встречаются письма, датированные концом 1860-х гг., в которых проводился анализ первых результатов земской реформы. В письме из Тамбова местный землевладелец писал: «Уездные управы, видимо, стали мягче и откровеннее, но теперь они опять выказывают следы направления к сепаратизму, несмотря на мягкую методу действий Губернской Управы, только предлагающей к разрешению, но не навязывающей своих мнений. Количество входящих опять увеличивается, хотя суть вопроса оставляется по преимуществу без ответов, а периодическая пресса помогла бы нам в установлении этой гармонии. Я говорил вам, что не литература, а земство должно выработать основания конституции, но этой выработке мешают апатия и привычка общества к безучастности в общественных делах и к легкому взгляду на вещи, основанному на кратком приятельстве. Земские учреждения, очевидно, замрут так же, как замерло право дворян в своих собраниях обсуждать неудобство существующих законов, и тогда главный результат земской деятельности, работающей для будущего, не осуществится никогда, и следовательно – весь труд теперешних более энергических земских деятелей пропадет даром» [20, л. 2].

По мнению князя Д. Шаховского, введение земства создало возможность живого общения различных элементов русской провинции, и этим внесено было в русскую жизнь совершенно новое начало. Созданы были совсем новые по форме виды общественных мероприятий, появились своеобразные общественные работники, образовался новый круг отношений и культурных навыков, и все это внесло в облик русской жизни совсем новые интересы, возможности и факты. Последствия земской работы коснулись при этом далеко не одной только деревни. Создалась новая атмосфера общественности, которой новыми началами окрасились и проявления жизни провинциальных центров. Д. Шаховской, не отрицая узкую сферу возможностей земских губернских и уездных учреждений, подчеркнул, что они были «хорошей школой политического реализма и трезвой оценки действительности» [21, л. 3–9].

Динамика развития позиции к земскому движению со стороны правительственных чиновников всех уровней характеризуется, с одной стороны, сохранением достаточно негативного отношения к этому «институту без крыши и основания», но, с другой стороны, с конца 1870 – начала 1880-х гг., по мере развития земского движения в плане хозяйственно-экономической, культурно-просветительной, статистической деятельности, часть чиновников приходит к пониманию роли просветительской работы земств при сохранении в то же время резко отрицательного отношения к земству как параллельной власти.

Создание новых финансовых и судебных учреждений, органов земского и городского внесловного управления, на наш взгляд, мало изменили структуру центрального и местного управления. Главой губернии остался губернатор, официальный «хозяин губернии», чье влияние на фоне общественного подъема 1860-х гг. было упрочено. Реакцией правительства на «пробуждение» провинциального общества было усиление власти начальника губернии на протяжении 1870–1880-х гг. После реформ в стране сохранились основные дореформенные учреждения с дворянским чиновничьим большинством, а также основы дореформенного права.



## Список литературы

1. **Васильчиков, А.** О самоуправлении / А. Васильчиков. – СПб., 1869. – 218 с.
2. **Васильчиков, А.** О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / А. Васильчиков. – Изд. 3-е. – СПб., 1872. – Т. I. – 198 с.
3. **Коркунов, Н. М.** Русское государственное право / Н. М. Коркунов. – 6-е изд. – СПб., 1909. – Т. II.
4. **Лазаревский, Н. И.** Самоуправление / Н. И. Лазаревский // Мелкая земская единица : сб. ст. – СПб., 1903. – 294 с.
5. **Чичерин, Б. Н.** О земских учреждениях / Б. Н. Чичерин // Несколько современных вопросов. – М. : СПАРК, 2002. – С. 112–127.
6. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 109. Оп. 3. Д. 165.
7. Научно-исследовательский отдел рукописей Российской государственной библиотеки (НИОР РГБ). Ф. 169. К. 15. Д. 3.
8. Центральный государственный исторический архив г. Москвы (ЦГИА г. Москвы). Ф. 17. Оп. 50. Д. 138.
9. ГАРФ. Ф. 722. Оп. 1. Д. 617.
10. ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3. Д. 3237.
11. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1263. Оп. 1. Д. 67.
12. **Котляревский, С. А.** Конституционное государство: Опыт политико-морфологического обзора / С. А. Котляревский. – СПб., 1907. – 348 с.
13. **Безобразов, В. П.** Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть / В. П. Безобразов. – СПб., 1882. – 218 с.
14. **Безобразов, В. П.** Земские учреждения и самоуправление / В. П. Безобразов. – М., 1874. – 224 с.
15. **Градовский, А. Д.** Начала русского государственного права / А. Д. Градовский // Собрание сочинений. – СПб., 1904. – Т. IX. – 325 с.
16. **Свешников, М. И.** Основы и пределы самоуправления / М. И. Свешников. – СПб., 1892. – Ч. 2. – 367 с.
17. **Карнишина, Н. Г.** Теория суверенитета в дореволюционном русском государствоведении / Н. Г. Карнишина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2010. – № 4 (16). – С. 49–54.
18. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (ОР РНБ). Ф. 682. Оп. 1. Д. 664.
19. РГИА. Библиотека. Ф. 1. Отд. 1. Д. 48.
20. ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3. Д. 2230.
21. **Шаховской, Д.** Пятидесятилетие земства / Д. Шаховской // Очерки экономической деятельности земства : сб. – М., 1914. – 112 с.

## References

1. Vasil'chikov A. *O samoupravlenii* [On self-government]. Saint-Petersburg, 1869, 218 p.
2. Vasil'chikov A. *O samoupravlenii. Sravnitel'nyy obzor russkikh i inostrannykh zemskikh i obshchestvennykh uchrezhdeniy. Izd. 3-e.* [On self-government. Comparative review of Russian and foreign zemstvo and public institutions. Issue 3]. Saint-Petersburg, 1872, vol. I, 198 p.
3. Korkunov N. M. *Russkoe gosudarstvennoe pravo. 6-e izd.* [Russian state law. Issue 6]. Saint-Petersburg, 1909, vol. II.
4. Lazarevskiy N. I. *Melkaya zemskaya edinitsa: sb. st.* [Small zemstvo unit: collected articles]. Saint-Petersburg, 1903, 294 p.
5. Chicherin B. N. *Neskol'ko sovremennykh voprosov* [Some modern problems]. Moscow: SPARK, 2002, pp. 112–127.
6. *Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii (GARF)* [State Archive of the Russian Federation (GARF)]. F. 109. Op. 3. D. 165.

7. *Nauchno-issledovatel'skiy otdel rukopisey Rossiyskoy gosudarstvennoy biblioteki (NIOR RGB)* [Research department of manuscripts of the Russian State Library (NIOR RGB)]. F. 169. K. 15. D. 3.
8. *Tsentral'nyy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv g. Moskvy (TsGIA g. Moskvy)* [Central State Historical Archive of Moscow]. F. 17. Op. 50. D. 138.
9. *GARF*. F. 722. Op. 1. D. 617.
10. *GARF*. F. 109. Op. 3. D. 3237.
11. Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv (RGIA). [Russian State Historical Archive (RGIA)]. F. 1263. Op. 1. D. 67.
12. Kotlyarevskiy S. A. *Konstitutsionnoe gosudarstvo: Opyt politiko-morfologicheskogo obzora* [Constitutional state: experience of political-morphological review]. Saint-Petersburg, 1907, 348 p.
13. Bezobrazov V. P. *Gosudarstvo i obshchestvo. Upravlenie i samoupravlenie i sudebnaya vlast'* [State and society. Government and self-government and judicial authority]. Saint-Petersburg, 1882, 218 p.
14. Bezobrazov V. P. *Zemskie uchrezhdeniya i samoupravlenie* [Zemstvo institutions and self-government]. Moscow, 1874, 224 p.
15. Gradovskiy A. D. *Sobranie sochineniy* [Collected works]. Saint-Petersburg, 1904, vol. IX, 325 p.
16. Sveshnikov M. I. *Osnovy i predely samoupravleniya* [Fundamentals and limits of self-government]. Saint-Petersburg, 1892, part 2, 367 p.
17. Karnishina N. G. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennye nauki* [University proceedings. Volga region. Social sciences]. 2010, no. 4 (16), pp. 49–54.
18. *Otdel rukopisey Rossiyskoy natsional'noy biblioteki (OR RNB)* [Department of manuscripts of the Russian National Library]. F. 682. Op. 1. D. 664.
19. *RGIA*. Library. F. 1. Otd. 1. D. 48.
20. *GARF*. F. 109. Op. 3. D. 2230.
21. Shakhovskoy D. *Ocherki ekonomicheskoy deyatel'nosti zemstva: sb.* [Essays on economic activity of zemstvos: collection]. Moscow, 1914, 112 p.

---

**Карнишина Наталья Геннадьевна**  
доктор исторических наук, профессор,  
заведующая кафедрой государственно-  
правовых дисциплин, Пензенский  
государственный университет  
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: karnishins@mail.ru

---

**Karnishina Natalia Gennadiyevna**  
Doctor of historical sciences, professor,  
head of sub-department of state-legal  
disciplinies, Penza State University  
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

---

УДК 94(47)

**Карнишина, Н. Г.**

**Реформа местного самоуправления в России во второй половине XIX в.: взгляд современников / Н. Г. Карнишина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. – 2014. – № 4 (32). – С. 25–34.**