# Самарский муниципальный институт управления

## 

## Кафедра теории истории управления

## Городское управление и самоуправление в России

# в конце XVII- XIX в.в.

Курсовая работа студентки I курса

специальности государственное и

муниципальное управление

Никитиной Елены Михайловны

Научный руководитель:

П.И.Савельев,

доктор исторических наук,

профессор

Самара 2001

## План.

#### Введение…………………………………………………………………………….3

Глава I.

“Наконец родился Петр и Россия приобрела форму”……………………………6

Глава II.

“… у меня нет никакой системы, я хочу только общего блага: оно составляет моё собственное”…………………………………………………………………..17

Глава III.

Городское управление в XIX веке………………………………………………...25

1. Состояние городов при Александре I и Николае I…………………………....25
2. Городовое положение Александра II (16 июня 1870год)…………………….30

Заключение………………………………………………………………………….37Список источников и литературы…………………………………………………40

## Введение.

Одна из причин роста внимания к истории городского управления связана с увеличением интереса к современному управлению городом. В связи с тем, что городское управление постоянно развивается и изменяется возникают новые сложные проблемы экономического, этического и психологического характера. Хорошо известно, что всякий раз, когда современность ставит перед обществом какие-либо новые проблемы, историческая наука также обращается к ним в поисках генезиса, развития, возможных решений. Так и в данном случае проблемы современного городского управления стимулируют повышенный интерес исследователей к истории развития городского управления в XVIII- XIX века, потому что именно в этот период происходят существенные изменения в структуре, функциях городского управления. Но мне бы хотелось более лучше рассмотреть городское управление начиная с правления Петра I (городская реформа 1699 года) и заканчивая периодом правления Александра II (городская реформа 1870 года).

Несмотря на большой промежуток времени захватываемый в моей работе, литературы касающейся городского управления оказалось очень мало, поэтому неудивительно, что эта область не достаточно хорошо изучена историками. Очень много написано книг о истории города, а о структуре городского управления писали в основном Дитятин И. И.[[1]](#footnote-1)1, Кизеветтер А. А.[[2]](#footnote-2)2, Ключевский В.О.[[3]](#footnote-3)3, Соловьёв С. М.[[4]](#footnote-4)4 и Корнилов А. А.[[5]](#footnote-5)5, также можно выделить работы Лаптевой Л.Е.[[6]](#footnote-6)6 и Нардовой Н.А.[[7]](#footnote-7)7, но составлялись эти работы на основе трудов предыдущих авторов.

Достаточно много данных о городском управлении даёт книга Дитятина И. “Статьи по истории русского права”, где рассказывается о состоянии городов в

период правления Петра I, Екатерины II, Александра II. “В его изложении история русского города XVIII-XIXв.в. рисуется как цепь сменяющихся мероприятий правительства, то благоприятствующих развитию и организующих городскую общественность, то, наоборот, разрушающих только что сотворенное, причем последние, разрушительные тенденции, как показывает Дитятин, преобладали”[[8]](#footnote-8)8. В сущности, он говорил, что “история нашего города есть не что иное, как история регламентаций, преобразований торгово- промышленного населения со стороны верховной власти. Ход этих преобразований определяется воззрениями, какие верховная власть имела на государственные интересы”[[9]](#footnote-9)9. Изучая преимущественно законодательный материал, Дитятин, однако, не ограничивался только им. При написании своей работы он также использовал документы министерства внутренних дел и статистические издания.

Работа Кизеветтера А. А. “Городовое положение Екатерины II 1785г.” затрагивает только городскую реформу Екатерины II, но зато Кизеветтер очень подробно пишет: о предпосылках реформы и её проведении, о структуре и функциях городских органов, в общем о состоянии городов в период правления Екатерины II.

Что же касается Соловьёва С. М. и Ключевского В. О., то их мнения о структуре и функциях городского управления в XVIII веке, в общем, совпадали. Можно даже сказать, что во всех учебных изданиях используются высказывания этих авторов, при описании городского управления в XVIII веке, поэтому практически во всех учебниках написан ”стандарт” о городском управлении.

В работе Корнилова А.А. “Курс истории России XIX векаРРРРОрорРоолилооиолвапвлопм порп” есть много моментов о которых он говорит также, как и Дитятин И.И., возможно, при написании своей книги он использовал материал из работы Дитятина И. И. или же законодательные материалы.

Итак, воспользовавшись материалом этих книг, я собираюсь объяснить причины возникновения новых городских учреждений или восстановление “старых”; изменения компетенций, функций, организационного устройства и направления деятельности городских учреждений; показать неизбежности замены одних городских учреждений другими, более соответствующими в данный период задачам господствующего класса.

## ГЛАВА I.

## “Наконец родился Петр, и Россия приобрела форму”[[10]](#footnote-10)10.

Вольтер.

### Необходимость движения в новый

путь была осознана…народ поднялся

и собрался в дорогу; ждали вождя,

и вождь явился[[11]](#footnote-11)11.

С. М. Соловьев.

В конце 17в. – начале 18в. Петр I начал осуществлять реформу в области местного управления с целью усиления централизации государственного аппарата и укрепления абсолютной власти молодого монарха. Первым шагом в этом направлении было создание особого сословного управления –самоуправления горожан. “Самоуправление- право, предоставляемое государством своим составным частям, областям, общинам, сословиям и корпорациям управлять самостоятельно своими внутренними делами, административными и хозяйственными, под контролем агентов правительственной власти”[[12]](#footnote-12)12. Однако следует иметь в виду, что в условиях абсолютизма элементы самоуправления лишь дополняли аппарат правительственного управления, выполняя вспомогательные функции, делегированные им центральной властью. В отличие от европейской практики, где города самостоятельно вели хозяйство и рассматривались как совокупность общих интересов горожан, в России (за исключением Новгорода, Пскова и Вятки) городское управление было организовано, исходя не из интересов горожан, а из потребностей, в первую очередь, государства.

“Контрольная палата, ставшая канцелярией Боярской думы, и эта Дума, превратившаяся в тесную и очень мало боярскую распорядительную и исполнительную конзилию и даже “канцилию” министров по делам военного хозяйства, служили выразительными показателями направления, в каком пойдёт административная реформа: её двигателем, очевидно, станут регулярная армия и флот, а целью движения - военное казначейство”[[13]](#footnote-13)13.Первым шагом в этом направлении была попытка воспользоваться местным самоуправлением как фискальным средством.

Управление городами в конце 17 века основывалось на принципах строгой централизации. Власть в городе принадлежала воеводе, который назначался Приказом, к ведомству которого относился соответствующий город. Через воеводу осуществляли свою власть многочисленные московские Приказы, при этом воеводе мог отдавать распоряжения только тот Приказ, который его назначал. Другие приказы могли воздействовать на воеводу только через получения послушной грамоты в соответствующем Приказе. Послушные грамоты выдавались, как правило, для производства определённых действий. Естественно, что такой порядок не мог способствовать оперативности и эффективности управления, он лишь вызывал волокиту и требовал огромной переписки по всякому делу. К тому же по свидетельству Татищева воеводы спокойно “грабили” городское население. Так вот, чтобы “великой государя казне окладным доходам доимки, а пошлинным, питейным и иным сборам недоборов бы не было”[[14]](#footnote-14)14 Пётр I 30 января 1699года учреждает Бурмистерскую палату. Характерно, что именно экономический интерес, а не желание расширить права горожан, вынудили Петра I реформировать городское управление. Дело в том, что, когда Пётр I проводил эту реформу он преследовал две цели: 1)”Петру были нужны не самоуправляющиеся, автономные городские общины, а такие выборные учреждения, которые ведали бы не городом, а торгово-промышленным населением ”[[15]](#footnote-15)15; 2) общепринятая- сбор налогов. Есть ещё один факт, который также подтверждает экономический интерес реформы- то, что реформа 1699 года не была распространена на территории Урала и Сибири: по мнению московских чиновников “людишки” в тех местах были “худые, скудные” и им “в сборе денежной казны верить нечему”[[16]](#footnote-16)16. Во многих учебных изданиях пишут о том, что Пётр I создал самоуправление по типу Запада. На самом же деле, Пётр I брал формы у западных соседей, но и их он изменял, приспосабливая к своим целям и к быту русского города (Дитятин И. И, Троицкий С.М.).

Итак, учредив Бурмистерскую палату, Пётр I предоставил населению право выбора из своей среды бурмистров (ежегодно), которые должны были заниматься не только казёнными сборами, но и выполнять городские повинности. Бурмистры подчинялись приказу Большой казны. По указу 1699 года бурмистры выбирались из гостей, гостиной сотни, из всех сотен и слобод по одному человеку. “17 апреля 1699г. состоялся указ о выборе в сотнях и слободах Москвы бурмистров в числе 12 человек, из которых ежемесячно избирался президент палаты”[[17]](#footnote-17)17. В Бурмистерской палате находилось 12 подьячих и 100 солдат для сбора доходов. Сборами ведали городовые бурмистры, а собранные деньги подлежали присылке в Бурмистерскую палату.

Уже в первой городской реформе Петра I проявляются традиции Древней Руси: неистребимое казнокрадство; неприученность граждан к деятельности сообща и т.п. Поэтому неудивительно, что эта реформа прошла неудачно, но она была необходима, чтобы разрушить старую систему городского управления, к тому же с созданием Бурмистерской палаты начинается ряд преобразовательных мер в результате которых человек начинает воспитываться для общественной деятельности.

7 ноября 1699г. Бурмистерская палата была переименована в ратушу. Как высший центральный орган по управлению торгово-промышленным классом, ратуша имела право подавать доклады прямо государю, в результате ратуша становится чем-то вроде министерства городов и городских сборов. В её ведении находились сборы стрелецкие, таможенные, кабацкие, а также дела с иноземными купцами и т.п. По указу от 16 февраля 1700г. в ратуше должны были производиться допросы и розыски воевод, обвиняемых во вмешательстве в торговые и земские дела. Хотелось бы отметить, что большую роль в руководстве ратуши играли инспекторы, особенно такая личность как Алексей Курбатов. Он невзирая на лица доносил Петру I о воровстве таких крупных личностей, как Нарышкина, Ромодановский, но при этом, выгораживая своего покровителя князя Меншикова, наибольшего казнокрада. Но все-таки, именно при Курбатове доходы ратуши возрастают до 1,5 миллиона рублей. Правда, несмотря на эти успехи, ратуша с трудом оплачивала военные расходы, и губернская реформа положила конец руководящей финансовой роли Курбатова и самой ратуши. Точной даты ликвидации ратуши в ПСЗ (полный свод законов) не имеется, но вероятно, что она просуществовала до 1720 года, т.е. до учреждения Главного магистрата.

После осуществления Губернской реформы 1708 года, ратуша становится городской управой и теряет свой прежний статус: единого сословного учреждения, которое объединяло городские торгово-промышленные сообщества( с земскими и выборными бурмистрами). Поэтому к 1718 году сложилась такая обстановка, когда необходимо было срочно учредить новый сословно- объединяющий орган, с тем “чтоб собрать эту рассеянную храмину”[[18]](#footnote-18)18 купечества, по выражению Петра I. Поиски решения проблем, связанных с городом, в первое десятилетие XVIII века отмечены теми же характерными чертами, которые присущи всем петровским нововведения этого периода- коренная перестройка всех звеньев управления без специально разработанных планов и строгой последовательности. Естественно, что при подготовке новой городской реформы не был разработан план определённых действий. Вообще, реформировать городское управление и учредить магистраты посоветовал Петру I некий швед Г. Фик и на его предложение Пётр с лёгким сердцем положил в 1718 году резолюцию: ”Учинить сие на основании рижского и ревельского регламента по всем городам”[[19]](#footnote-19)19.Однако в течение полтора года в этом направлении не было сделано ни шагу вперёд. 13 февраля 1720 года появляется должность обер-президента на которую был назначен князь Трубецкой. В начале 1720 года князю Трубецкому поручается создать магистрат в Петербурге, а затем по этому же образцу в других городах Империи, но в1720 году этот проект не был осуществлён. 16 января 1721 года даётся регламент будущему образцовому Главному магистрату в Петербурге ( с непосредственным подчинением Сенату). По этому регламенту обер-президент Трубецкой и Главный магистрат должны были устроить, подчиняющиеся им, городовые магистраты и дать инструкции к правлению. Прошёл 1721 год, и опять ничего не было сделано, но в начале 1722 года Пётр I пригрозил неповоротливому обер-президенту сослать его на каторгу, если он не завершит создание магистратов к лету этого года. Однако инструкция магистратам была составлена только через 2,5 года. В Петербурге магистраты появились лишь через 1,5 года после выхода указа об учреждениях. Что же говорить о других городах? Там они появились гораздо позже (4 года спустя), а во многих городах они не успели даже открыться.

Но всё-таки, магистратская реформа, объединяя городские общества, измени-

ла характер городового управления. Теперь, члены магистрата осуществляли свои полномочия бессрочно и бессменно- это необходимо было для устойчивости городского управления, также, члены городовых магистратов (президенты, бургомистры и ратманы) выбирались из гостей, гостиной сотни и детей и из “граждан первостатейных, добрых, пожиточных и умных людей”[[20]](#footnote-20)20, под надзором губернаторов и воевод. Люди, выбранные в магистраты, утверждались в Главном магистрате и действовали по его же инструкциям. Естествено, что круг полномочий городского магистрата также расширился. В больших городах ( от 2000- 3000 дворов) магистраты разрешали все судебные дела, только приговоры о смертной казни подлежали утверждению Главным магистратом; туда же следовало жаловаться на неправильные решения городских магистратов.

В регламенте Главного магистрата (14 глава) указано, что магистраты также должны содержать полицию, на которую Пётр смотрел как “на душу гражданства и фундаментальный подпор человеческой удобности и безопасности”[[21]](#footnote-21)21, ещё они ведали городским хозяйством и были обязаны способствовать развитию ремёсел и мануфактур. Начальное образование, свалки, приюты, сиротские дома- это также входило в компетенцию магистрата. Полиция, биржи, школы, госпитали, сиротские дома и т.д. содержались за счёт людей, а не государства, поэтому неудивительно, что все функции магистратов оставались на бумаге и очень долго. Ещё одна причина беспорядка в городах: отсутствие самих магистратов.

Таким образом, магистрат являлся главой и начальством в городе, на него не распространялась власть воевод и губернаторов, к тому же по указу Сената (сентябрь 1721 года) центральные и местные учреждения, а также должностные лица не должны были вмешиваться в магистратские дела, но это только формально, на самом же деле Сенат, Камер-, Коммерц- и Мануфактур- коллегии по прежнему вмешивались в магистратские дела. Что касается Главного магистрата, то его правление состоит в том, чтобы:

1) учредить в других городах магистраты и снабдить их уставами;

2) смотреть, чтоб было правосудие;

3) учредить в городах полицию;

4) увеличить количество мануфактур. Главный магистрат, формально поставленный в один ряд с другими государственными коллегиями, в этот период оказался, пожалуй, в наиболее тяжёлом положении.

Высшие органы постоянно вмешивались в работу Главного магистрата, тем самым существенно сужая полномочия, к тому же вести городское самоуправление оказалось сложнее, нежели это можно было представить на основании законодательных актов. В результате, Главному магистрату так и не удалось уничтожить пёстроту сословного состава городского населения, сохранилась и различная подведомственность городских жителей , в частности купечества, вмешательство других учреждений, в том числе только что созданных, в городское управление также не было устранено. Отсюда вытекала масса сложностей в работе Главного магистрата.

В 1724 году была утверждена инструкция магистратам, она вводит новые должности и расширяет круг полномочий магистратов. Теперь каждый магистрат должен состоять из президента, двух подканцеляристов, четырёх копиистов и четырёх сторожей.

Президентом царь назначил князя Трубецкого, вице- президентом- московского купца Исаева. Президент обязан был исполнять все приказы императора, а также письменные и устные указания Главного магистрата. Он должен был вести книгу, где записывались все решённые и исполненные указы. На исполнение указов давался срок от одной до шести недель, а на решение челобитных дел - не более шести месяцев. Судебные функции между горожанами по прежнему входили в компетенцию магистратов. Также магистраты занимались расквартированием в городах полков, сбором провианта и фуража. Магистраты должны были переписывать всех граждан с их семьями и работниками для того, чтобы следить за приростом и убыванием населения, а полученные сведения ежегодно отправлялись в Главный магистрат. Всех горожан расписали на три гильдии. Из каждой гильдии выбиралось по несколько старшин, а из них старосты, которые должны были помогать магистратам в гражданских делах. Сбор подушных денег(по 40 коп.), других налогов и повинностей магистраты должны были проводить через старшин и старост, выдавая в гильдии записные книги и закрепляя их подписями членов магистратов, донося в Главный магистрат о сборе и расходовании денег. Кроме этого, магистрат был обязан принимать от старост предложения по улучшению города. Помимо расписанных функций магистрата в Регламенте, в инструкции появляются новые обязанности: “следить, чтобы в городах не проживали пришлые люди без отпускных или покормежных писем; стараться, чтобы дети всех горожан обучались грамоте, для чего при церквах и в других местах создать школы; заботиться о пропитании престарелых горожан путём устройства богаделен; выдавать паспорта или отпускные письма горожанам, уезжавшим в другие места; учреждать опёки над малолетними детьми и их имуществом;”[[22]](#footnote-22)22 и т.д.

Согласно магистратской инструкции, города Империи были разделены на 5 разрядов в зависимости от количества дворов. Каждому разряду соответствовал

свой количественный состав магистрата. В первом разряде (не менее 2 тысяч дворов) в состав магистрата входили 4 бургомистра и президент; во втором разряде (не менее 1500 дворов)-3 бургомистра и президент; в третьем (не менее 500 дворов) и четвёртом разрядах (не менее 250 дворов) - 2 бургомистра и президент; в пятом (менее 250 дворов) – только один бургомистр.

Очередная городская реформа Петра I не привела к созданию самоуправляющегося русского города: выборные магистратские должностные лица так и не получили реальной власти, по прежнему в работу магистратов вмешивались центральные и местные учреждения, нарушая указы, и тем самым существенно сужая их полномочия. Неудачность городской реформы объясняется ещё тем, что во многих городах так и не появились магистраты, к тому же одно дело открыть учреждение, а другое дело заставить его действовать в городе, где любое дело не обходилось без воровства- это очень трудная задача в особенности, если нет плана определённых действий. Но, всё- таки, Пётр I сумел разрушить старую систему городского управления, он даже попытался изменить взгляды городского населения на жизнь и т. п., но Петру I “достался” такой период, когда население страны не готово было к кардинальному изменению жизни. Вместе с тем, именно введённые Петром I новые элементы и структуры управления со временем были трансформированы Екатериной II в органы с более развитыми формами городского управления.

После смерти Петра I обнаруживается, что городское население, о котором он столько хлопотал, практически разорено и не имеет “ни в ком охранителя и защитника”[[23]](#footnote-23)23, поэтому в целях восстановления благосостояния горожан Верховный тайный совет решает отдать городские магистраты в подчинение губернаторам и воеводам (указ 24 февраля 1727г.), также было решено возложить на магистраты сбор подушных денег, с освобождением от этого отставных солдат, естественно под надзором губернаторов и воевод. 18 августа 1727 года упраздняется Главный магистрат, а 5 июля 1728 года прекращают своё существование городовые магистраты, вместо них созданы ратуши во главе с бурмистрами, ежегодно сменяемыми. “Теперь города во всех отношениях вообще и в полицейском в частности ведаются воеводами и губернаторами через ратушу и бурмистров, которые по закону превращаются в простые исполнительные органы воеводско-губернаторской власти”[[24]](#footnote-24)24. Украшать и чистить город поручалось воеводам, губернаторам, при этом их деятельность не ограничивались. Ратуша обязана была помогать воеводам и губернаторам и по закону исполнять все требования “хозяина” города. Однако, воевода и губернатор не справлялись со своими обязанностями, поэтому 1732 году создаётся специальная полиция, которая должна была заниматься благоустройством города. Но опрятности в столице и в других городах не наблюдалось: “императрица Анна Ивановна сама жалуется, например, на нерадивый надзор за тем, чтоб по улицам города, и мало-мальски не бойким, мертвечина не валялась”[[25]](#footnote-25)25. Это в Петербурге, что же в других городах? Поэтому в 1732 году создаётся специальная полиция, которая должна была заниматься благоустройством и опрятностью города. В конце 1732 года принц Гессен- Гомбургский побывал в Астрахане, возвратившись от туда, он докладывал, что в этом городе господствует смрад, нищенство и бродяжничество, та же обстановка была и в Москве, а по словам императрицы Анны Ивановны “нищие прямые, престарелые, дряхлые и весьма больные без всякого призрения по улицам валяются”[[26]](#footnote-26)26; на требования Сената устранить эти явления московская полиция оказалась бессильной и просила помощи у синода.

По плану принца Гессен-Гамбургского, поражённый состоянием города Астрахань, в губернских и провинциальных городах были введены полицейские сапёры из гарнизон- капитанов и поручиков, которые должны были следить за состоянием городов, но не на долго; вскорости опять вернулись к губернаторам и воеводам. Существовало несколько причин:

1) содержать полицию правительство не могло, потому что для казны дорого и для горожан разорительно;

2) горожане тоже не могли содержать полицию и устраивать город- не было столько средств.

Поэтому существовал только один выход, который использовался вплоть до царствования Екатерины II- издание указов и предписаний недорогих для казны и не приносящих обид горожанам.

12 мая 1736 года состоялся указ Сената об отдаче в ведение ратуш таможенных, кабацких и прочих сборов, а 28 марта 1737 года на ратуши (кроме Петербургской и Московской) также возлагается управление полицией.

В царствовании Елизаветы Петровны структура городского управления принимает вид, как при Петре I. Она восстанавливает 21 марта 1743 года в Петербурге Главный магистрат на прежних основаниях. Компетенция воевод и губернаторов была ограничена практическими задачами. В их обязанность входили исполнение законов и распоряжений верховной власти, Сената и коллегий, охрана порядка на своей территории, борьба с разбоем, сбор налогов, судебные функции, т.е. фактически власть губернаторов и воевод была неограниченной.

Происходила и укреплялась бюрократизация местного государственного аппарата, его централизация. Вновь начавшие действовать магистраты были подчинены губернаторам и воеводам и были включены в общую систему централизации власти. С 1744 года идёт передача некоторых функций магистратам и ратушам: выдача паспортов купцам, уезжавшие для торговли в другие города, а 5 мая 1754 года в ведение магистратов и ратуш был передан словесный суд. Но состояние городов при Елизавете Петровне не улучшилось даже Москва превратилась в вонючую, грязную свалку, где в переулках валялись нечистоты, а улицы были затоплены невылазной грязью.

Как видно, что в эпоху дворцовых переворотов существенных изменений в городском управление не произошло: происходило либо отмена старых органов (или должностей) или же создавалась новая комбинация старых органов, но по сути жизнь в городах не изменялась. Можно даже сказать, что структура городского управления и жизнь в городах оставалась такой же, как и при Петре I. Когда на “верху” беспорядок, хаос, борьба за престол и т.д., то “внизу” обстановка ещё хуже. В целом можно сказать, что городская система Петра I просуществовала вплоть до царствования Екатерины II.

## ГЛАВА II.

## “...у меня нет никакой системы, я хочу только общего блага: оно составляет моё собственное”.

Екатерина II.

“…Не знав обстоятельств, каждому городу

удобное положение сделать нет возможности”.

Наказ Екатерины II, гл. XVII, ст. 339.

Итак, если при императрице Елизавете Москва выглядела как склад нечистот, то едва ли лучше выглядел Петербург в дни вступления на престол императрицы Екатерины II: “безпокойствы проходящимъ и проезъжающим чинятся не только по близости Петербурга, но и въ самой столице…по улицамъ мертвыя тела находятся, а въ домах грабежи на подобие разбоя”[[27]](#footnote-27)27.

Во время своего путешествия по Волге императрица имела возможность самой убедиться в нищенской обстановке многих провинциальных городов, один из них- Симбирск (“городъ самый скарядный и дома все- въ конфискации”[[28]](#footnote-28)28). Если с таким состоянием городов не мирился Пётр I и даже его ближайшие преемники, то естественно, что Екатерина II делала всё, чтобы изменить жизнь горожан в лучшую сторону. Она издала очень много указов о создании новых городов и украшении старых, Екатерина мечтала создать города, украшенные фонтанами с водопадами, ботаническими садами, храмами, университетами и многим другим. “Императрица так энергично действовала в этом направлении, что по прошествии двадцати лет своего царствования с гордость заявляла о создании ею в течение этого короткаго времени двести шестнадцать повсюду воздвигнутых городов”[[29]](#footnote-29)29.

Столь блестяще создаваемые города и не менее блестяще обновляемые требовали не малых забот о поддержании их в таком состоянии, а для этого деятельности старых, существующих органов было недостаточно, поэтому Екатерина создаёт новые положения (“Учреждения для управления губерний” 1775 года и “Городовое положение”1785 года), где указывается о создании новых органов и должностей.

Теперь в городах, где не было комендантов предусматривалось существование городничих, а в Петербурге и Москве должность городничего выполнял обер-полицеймейстер. Городничий должен был следить за: порядком в городе, исполнением законов. Городничий не был судьёй, но он мог доносить в суд о нарушителях закона. Городничему во многих делах помогал городской магистрат. С 1775 года городовые магистраты выполняют только судебные функции. В городовом магистрате присутствовало 2 бургомистра и 4 ратмана, избираемые городским обществом (купечеством и мещанством) на 3 года. Вместе с магистратом городничий пресекал кормчества, боролся с эпидемиями, с беглыми людьми, наблюдал за состоянием мостов и улиц и т.д. Городничему подчинялись штатные воинские команды в городе, а о всех делах он должен был доносить главнокомандующему или же генерал-губернатору. Не прошло и десяти лет как обнаруживается, что несмотря на широкие полномочия городничих, деятельность их по управлению городами оказалась недействительной.

С самого начала царствования Екатерина II была занята вопросом создания единого положения для городов и, наконец, 21 апреля 1785 года она даёт это положение в виде “Грамоты на права и выгоды городам Российской Империи” позже получившая название “Жалованная грамота городам”. Эта грамота стала первым в истории управления законодательным актом, “в котором сделана попытка подробно регламентировать организацию и деятельность вводимых вновь органов городского самоуправления”[[30]](#footnote-30)30. При её разработке были учтены некоторые пожелания из городских наказов Уложенной комиссии, а также уставы, определявшие устройство прибалтийских городов, в частности Риги.

Жалованная грамота городам предусматривала сословную структуру населения города, т.е. деление горожан на шесть разрядов:

1) настоящие городовые обыватели, т.е. все те , кто владел недвижимостью в черте города независимо от своего сословного положения, не занимаясь при этом торговлей и промышленностью;

2) купцы гильдейские;

3) цеховые ремесленники;

4) иностранные и иногородние гости;

5) именитые граждане;

6) люди посадские, промышлявшие черновой работой или ремеслом и не имевшие недвижимости в данном городе”[[31]](#footnote-31)31.

В основе этого деления на разряды лежало либо происхождение, либо размер капитала. Все эти разряды городского населения обладали правом участвовать в общегородском самоуправлении, но на самом деле было не так. По новому законодательству предусматривалось создание следующих органов: собрания “общества градского”, общей городской думы и шестигласной думы.

Формально собрание “общества градского” являлось органом, в который входили все жители данного города, без различия их категорий и имущественного ценза. Но правом занимать выборные должности пользовались только лица, достигшие 25 лет и обладавшие капиталом не ниже 5 тыс. рублей. Практически это означало , что собрание “общества градского” было органом наиболее богатого купечества, поскольку к выборам допускались лишь купцы первой и второй гильдий. Собрание “общества градского” созывалось один раз в три года, в зимнее время, “по приказанию и дозволению генерал-губернатора”. “Общество градское” имело право выбирать городского главу, бургомистра и ратмана “всякие три года по баллам. Старосты же и судьи словесного суда выбираются тем же обществом всякий год по баллам ”[[32]](#footnote-32)32. Также “общество

градское” могло делать представления губернатору о “своих общественных нуждах и пользах”. Городское общество владело общим городским имуществом (позднее муниципальная собственность), имело доходы с имущества, торгового оборота, специальные сборы. По образцу дворянского депутатского собрания учреждено и городское депутатское собрание, действующее постоянно под руководством городского головы в составе депутатов от особых полицейских частей (округов), на которые разбивались города. Эти собрания обязаны были вести “ Городскую обывательскую книгу”, где фиксировалось имущественное состояние и семейное положение каждого горожанина.

Вся движимая и недвижимая собственность “градского общества” заведовалась двумя органами - общей и шестигласной думами. Общая городская дума состояла из городского головы и гласных, выбирающихся из городовых обыва-телей, гильдий, цехов, иногородних и иностранных гостей, именитых граждан и от посадских людей.”Каждое из сих разделений имеет один голос в обществе градском”[[33]](#footnote-33)33. Городская общая дума собиралась раз в три года или в случае необходимости. Она занималась городским хозяйством: должна была доставлять жителям пособия для питания; сохранять в городе мир и покой; поощрять привоз в город и продажу товаров;“строить публичные городские здания, амбары, магазины и другие сооружения и заботиться о состоянии их; следить за исполнением городового и ремесленного “положений” и разрешать сомнительные вопросы по ремёслам и гильдиям”[[34]](#footnote-34)34, также Городской общей думе запрещалось вмешиваться в судебные дела, принадлежавшие магистратам или ратушам. Общая дума обязана была предоставлять губернатору и в казённую палату ведомости и отчёты о городских доходах и расходах. Кроме того, городская общая дума избирала из своих гласных шесть представителей (по одному от каждого разряда) в шестигласную думу- это была её основная функция. Заседания шестигласной думы проходили каждую неделю под председательством городского головы. Шестигласная дума выполняла те же функции, что и городская общая дума, лишь в сомнительных или важных случаях передавая дело в общую думу. На действия этих дум горожане могли жаловаться в губернский магистрат.

В начале 1786 г. новые учреждения были введены в Москве и Петербурге, а затем и в остальных городах Империи. Однако в большинстве уездных городов вскоре было введено упрощенное самоуправление: непосредственное собрание всех членов “градского общества” и при нем небольшой выборный совет из представителей разных групп городского населения для отправления текущих дел. В небольших городских поселениях коллегиальное начало совсем уничтожилось, и всё самоуправление было представлено в лице так называемых “городовых старост”.

Одновременно в городах продолжали действовать и магистраты (городовые и губернские). Городовые магистраты наряду с судебными функциями выполняли ещё и административные. Права города как единого целого защищались городовым магистратом, который ходатайствовал за город перед высшими органами, следил, чтобы на него без распоряжения правительства не налагались новые подати или повинности. Деятельность магистратов с думами было трудно разграничить, потому что их функции практически совпадали. Но всё-таки, городская реформа 1785 года сильно принизила роль и значение магистратов. Теперь они в большей степени были судебными органами, чем органами городского управления, как при Петре I.

По прежнему “реальная власть в городах оставалась в руках городничих, полицейских учреждений, местных чиновников, назначавшихся губернаторами”[[35]](#footnote-35)35. К примеру, в городе Самаре исполнительную власть возглавлял городничий; городовой магистрат выполнял судебную, а дума распорядительную. “Градское общество имело статус юридического лица, обладало собственностью, получало доходы со своих имуществ, облагало своих членов специальными сборами”[[36]](#footnote-36)36.

Что касается бюджета города, то губернатор очень жёстко контролировал до-

ходы и расходы по отчётам дум. Бюджет города в доходной части строился на основе процентных отчислений от казённой питейной продажи, купцово-гильдейских сборов, штрафов, печных и других мелких налогов, но основные средства расходовались не на нужды города (содержание школ, больниц и других заведений; строительство домов и т.д.), а на содержание администрации, полиции, тюрем, казарм, поэтому бюджет был всегда дефицитным, а это, естественно, ограничивало возможности самоуправления и хозяйствования.

При первом же знакомстве с Жалованной Грамотой городам - она производит впечатление широко задуманной реформы, однако в действительности результаты её, как и реформы, заложенной в Учреждении о губерниях, оказались довольно жалкими. Заботы правительства о городах не дали особых результатов: бедные средствами, мало просвещённые “городские обыватели” не смогли объединиться в “общество градское” и развить своё самоуправление. “Замечу, что жалованная грамота страдает полным отсутствiемъ всякой определенности, какъ относительно самаго объема власти городскихъ учрежденiй, такъ и ихъ отношенiя къ представителямъ правительственной административной власти, передъ которой – губернаторомъ и казенной палатой – была ответственна общая дума”[[37]](#footnote-37)37, т.е. в грамоте не была отражена правовая сторона взаимоотношений между думами, городскими собраниями, магистратами.

Жалованная грамота городам, создавая привилегии торгово-промышленной верхушке, в известной мере содействовала росту торговли и промышленности в стране. Вместе с тем сохранение сословного населения в городах не могло привести к равенству и свободе всех людей от рождения, а следовательно и равенству их прав, хотя Екатерина II декларативно заявляла, что она, заботясь о благе горожан, стремилась “снабдить” города управлением, свободным от принуждений и притеснений. Также, эта классовая основа городской жизни с феодально-крепостнической структурой затрудняла возникновение капиталистических мануфактур, а следовательно, тормозило дальнейшее развитие буржуазных отношений.

В течение 11-летнего периода, до смерти Екатерины II, новое городское положение не успело прочно “войти в жизнь”, оно едва ли даже было введено во всех городах, естественно, что о дополнении или изменении этого положения не могло быть даже и речи. К тому же после смерти императрицы её сын Павел, из-за какой-то странной ненависти ко всему, сделанному его матерью, открывает своё царствование отменой всего, что создала Екатерина II, это относилось и к городским органам.

Своё разрушение Павел начинает со столиц: 12 сентября 1798 года был утверждён “Устав столичного города Санктпетербурга”, а 17 сентября 1799 года - “Устав столичного города Москвы”, где говорилось о введении особого городского правления или ратгауза, вместо городских дум. Затем в сентябре 1800 года вышел указ об учреждении ратгаузов, вместо губернских магистратов, во всех губернских городах. Чиновники ратгаузов частью избирались населением, частью назначались Сенатом. Подчинявшиеся губернатору и Сенату, ратгаузы контролировали деятельность магистратов и ратуш уездных городов. “Городское правление состояло из президента (назначается императорской властью), директора экономии (по назначению Сената), двух бургермейстеров и четырёх ратсгеров (все выборные от купечества, утверждаемые Сенатом)[[38]](#footnote-38)38 ”. Ратгауз делился на два департамента: юстицкий и камеральный, а на основе этих департаментов можно выделить основные функции ратгауза- ведение городских доходов, гражданских и уголовных судебных дел. По назначению и в присутствии президента департаменты составляли общее собрание. Таким образом, “ратгаузы заменили собой органы городского самоуправления, были поставлены в непосредственное подчинение центральной администрации, которая и стала, в основном, ведать городским управлением”[[39]](#footnote-39)39.

Следовательно, при Павле I городское управление было ограничено, но тем не менее он преобразовал 200 крупных сёл в уездные города, где по прежнему власть оставалась в руках городничих.

Подводя итог, можно сказать, что реформа Екатерины II и реформа Павла I –

это попытки правителей составить такое городское управление, которое бы способствовало развитию торговли, промышленности, а значит и пополнению государственной казны, но это не возможно в том государстве, где население разделено на классы и не все равны перед законом: у дворян было больше привилегий, чем у простолюдина или купца. Но, несмотря на это, именно законодательство Екатерины II можно считать первой попыткой формирования российского муниципального права, потому что последующие правители, при составлении городского положения будут использовать Жалованную грамоту как за основу.

## 

## Глава III.

## Городское управление в XIX веке.

## Состояние городов при Александре I и Николае I.

После того как на престол вступил Александр I он поставил себе задачу управлять народом по закону “и по сердцу августейшей бабки”[[40]](#footnote-40)40, поэтому он сразу же упраздняет ратгаузы Павла I и восстанавливает городовое положение Екатерины II. Восстанавливая городовое положение 1785 года, Александр I частично изменяет или дополняет новыми функциями городские учреждения.

Эти городские учреждения представляли собой следующее: во главе “городского общества”, в крупных городах, стояли думы - общая и шестигласная, занимающиеся “общественными нуждами и пользами”, а в городах с наименьшим населением во главе стояли ратуши, которые выполняли административные и судебные функции. Члены общей думы – “гласные” избирались каждым сословием на собраниях в различных частях города, т. е. каждое такое собрание избирало по одному гласному, а уже составленная общая дума организовывала состав шестигласной думы. В каждой из этих дум “председательствовалъ городской голова, который избирался всеми сословiями города вместе на собранiе и таким образомъ былъ единственнымъ безсословнымъ представителемъ города”[[41]](#footnote-41)41. Это собрание как и общая дума собирались раз в три года и только для выборов, т.е. эти учреждения носили избирательный характер. В состав общей и шестигласной думы могли входить городовые обыватели не моложе 25 лет и обладавшие капиталом (годовой доход не меньше 50 рублей ассигнациями) или каким-нибудь строением. В подчинении у думы находились такие учреждения как торговая депутация (с 1824 года)- только в больших городах; торговые смотрители или гласные и торговые городские старосты. Эти учреждения и лица существовали как исполнители приказов шестигласной думы, а не как самостоятельные органы, но в каждом городе существовало ещё одно учреждение, которое не подчинялось думам и занималось ведением городской обывательской книги - депутатское собрание. В состав этого органа входили городской голова, в качестве председателя, и депутаты от всех сословий.

Что касается функций шестигласной думы, то Свод Законов распределил их по следующим пяти группам:

“1) дела общественныя,

2) дела по городскому хозяйству,

3) по торговой полицiи,

4) дела казенныя,

5) дела судебныя”[[42]](#footnote-42)42, но по сути дела все эти пять групп объединялись в две - дела общественные и общеглсударственные ( казённые). Шестигласная дума прежде всего занималась городским хозяйством, т. е. занималась городскими доходами и расходами, но при этом дума не могла устанавливать свои “поборы”, она могла только прилагать “старания для приращения городских доходов”[[43]](#footnote-43)43. Что же касается городских расходов, то, по определению Свода, они делились на три категории:

”1) расходы на содержанiе местъ и лицъ городскаго управленiя…

2) расходы по строительной части и

3) расходы на богоугодныя и учебныя заведенiя”[[44]](#footnote-44)44. Дума обязана была составлять ежегодные сметы доходов и расходов, т.е. выполнять канцелярскую работу под контролем губернатора.

Такое городское управление должно было существовать в каждом городе не только при Александре I, но и при Николае I по закону. Как видно существенных изменений в структуре городских учреждений Жалованной грамоты в законодательном смысле не произошло. А что же творилось в городах на самом деле?

По донесению чиновников, ревизовавших городские учреждения в сороковых годах, оказалось, что большая часть населения уклоняется от участия в избирательных собраниях, думах, а также обнаружилось, что права на участие граждан в выборах определить было невозможно, т. к. депутатское собрание не вело обывательскую книгу и не имело к этому способностей. Поэтому неудивительно, что любой человек мог быть избран на какую-нибудь должность.

“Если избирательныя собранiя сокращались, по числу участвовавшихъ въ нихъ членовъ, чуть не до полнаго исчезновенiя”[[45]](#footnote-45)45, то некоторые городские учреждения исчезли вовсе. В1867 году министерством внутренних дел было обнаружено, что в крупных городах (!), не функционируют думы и вообще нет ни одного выборного учреждения, а руководит всем полиция. Что же касается общей думы, то про неё все забыли, а указания о существовании этого органа можно было найти только в Своде Законов.

Если одни учреждения исчезали, то другие, как это нестранно, самовольно возникали , к примеру, в 1843 году правительством было обнаружено ”какое-то городовых делъ управленiе”, а в самой Москве - “домъ московскаго гражданскаго общества!”[[46]](#footnote-46)46. Что же касается городских функций (“приращение городских доходов”),то они вскорости были отобраны и за ними были закреплены бухгалтерские обязанности с которыми чиновники едва справлялись. Сама отчётность учреждений превратилась в пустую формальность, почти не соблюдавшуюся: росписи и сметы не предоставлялись губернатору на рассмотрение. И вообще, люди призванные к городскому управлению часто были безграмотными, ленивыми,”немогшiе дать сколько-нибудь толковаго ответа на самые простые вопросы, касавшiеся городского управленiя, ведать которое было ихъ назначенiемъ”[[47]](#footnote-47)47.

#### Таким образом можно сделать вывод, что состояние городского хозяйства было в очень плохом состоянии: количество городских доходов было ничтожно малое, впрочем сумма городских расходов также была малой и шла в основном на содержание городских учреждений, а не на нужды города. К примеру, в городе Астрахане из общего бюджета (116.000 рублей) на благоустройство города расходовалось всего лишь 28.000 рублей. В Ярославле на “благотворительныя и богоугодныя заведенiя”расходовалось 2000 рублей, а на просвещение- 400 рублей!!! В уездных же городах на те же потребности шли сотни рублей, но не выше пяти и шести.

В целом можно сказать, что город XIX века мало чем отличается от города XVII века. Вот описание города XVII столетия:”городъ разделялся обыкновенно на три части: собственный городъ или крепость, посадъ и слободы. В собственном городе… находились: городская площадь, соборная и другiя церкви, таможенный и кабацкий дворъ, казенный погребъ… для храненiя зеленой (пороховой) и пушечной казны, земская изба, съезжая изба, губной дворъ, воеводскiй дворъ, тюрьма… святительскiй дворъ. Постройки городскiя - деревянныя, крытыя почти сплошь соломой. По внешнему виду, этот городъ - та же деревня, только полюднее”[[48]](#footnote-48)48. Тоже самое можно сказать о городе- деревне XIX века:” та же площадь, соборъ, да полицейское управленiе съ думой и кавзначействомъ, заменившiя воеводскую, земскую и съезжую избы, те же деревянныя, крытыя соломой постройки; те же огороды, те же плетни, та же ширь улиц, ничемъ не мощенных, заросшихъ травой”[[49]](#footnote-49)49. По статистическим данным о состоянии городов Российской Империи, составленным в 1825 году, оказалось, что из 42 губернских городов только в двух- Одессе и Вильне городских построек больше, чем деревянных и то, потому что в Одессе дерево дороже камня. В Петербурге деревянных построек в два раза больше, чем каменных, а в Москве- в 2,5 раза, в Самаре же на одну каменную постройку приходилось 784 деревянных! Что же тогда говорить о более мелких городах?!

Практически такое положение городов просуществовало вплоть до городской реформы 1870 года, хотя предпосылки проведения этой реформы возникли ещё при Николае I.

Дело в том, что в начале 40-х годов появляются некоторые симптомы развития экономики, капиталистического хозяйства и производства в России, поэтому необходимо было изменять городское хозяйство и в министерстве внутренних дел, во главе которого стоял Л.А. Перовский, нашёлся такой молодой человек - Милютин Н.А. Он отыскал дело о положении городов, начатое в 1825 году и благодаря своей энергии, а также его личным связям в интеллигентном обществе к этому делу были привлечены такие незаурядные личности, как Самарин Ю., Аксаков И. и др. Они произвели ревизию во всех городах с целью узнать настоящее положение городов и собрать материал для нового городового положения. И хотя Милютин не выработал новое городовое положение для всех городов, но зато он составил городовое положение для Петербурга, а Николай I позволил Министерству внутренних дел довести это дело до конца, и в результате, для Петербурга было выработано совершенно необычное положение, которое прошло через Государственный совет и было утверждено императором. По этому положению была восстановлена несуществующая в действительности общая городская дума. ”Милютин, будучи в это время человеком совершенно неопытным, не имея никаких образцов самоуправления в действительной русской жизни, но искренно желая его обновить, объяснял себе запущенность городских дел некультурностью тех слоев населения, которым это дело было вверено, и потому он поставил на первый план задачу влить в состав городского самоуправления наиболее культурные и просвещенные силы страны; и так как таким наиболее культурным слоем тогда было дворянское сословие, то он и захотел привлечь к этому делу тех из дворян, которые жили в городах”[[50]](#footnote-50)50. Поэтому вместо прежнего деления на шесть сословий было установлено новое деление на пять городских сословий:

1) потомственные дворяне с недвижимым имуществом;

2) личные дворяне и разночинцы (чиновники);

3) сословие купцов, мещан и цеховых ремесленников. Все эти сословия имели право выбирать “общую думу”.

Она состояла из 750 гласных (по 150 человек от каждой сословной группы). Эта дума должна была выбирать исполнительный орган- “распорядительную думу”, которая занималась городским хозяйством. Во главе думы по-прежнему стоял городской голова, который избирался всеми сословиями. В сущности, это положение”не представляло собой ничего особенно нового в сравнении с екатерининским законодательством, а скорее это была доброжелательная, но неудачная попытка восстановить или установить на деле то, что ранее было дано по закону”, и хотя, правительство могло бы привлечь к делу просвещенных дворян, но они оказались достаточно равнодушными к этому делу;” дума, правда, собиралась теперь, выбирала “распорядительную думу”, но, не имея должной самостоятельности и в особенности не пользуясь правом самообложения, которое не было дано и на этот раз, это городское самоуправление было обречено на полный неуспех”[[51]](#footnote-51)51. Тем не менее, на этом примере видно, что, когда наступают новые веяния, происходит движение вперёд, правительство начинает пугаться и этого самоуправления: в конце 50-х годов при Александре II Государственный Совет пересматривает состав и порядок выборов в городскую думу и в результате, размеры думы были уменьшены до 250 человек, а также был установлен двухстепенный, а не прямой порядок избрания гласных, т. е. при помощи особых собраний выборщиков, даваемых сословными куриями.

## Городовое положение Александра II (16 июня 1870 год).

В апреле 1861 года на должность министра внутренних дел назначается Валуев П. А. и в этом же году он предлагает реформировать общественное управление в других городах на началах, принятых для Петербурга. В декабре 1861года высший государственный орган поддержал это предложение и сразу же было высказано пожелание, “чтобы министр внутренних дел ныне же и безотлагательно дал ход делу о применении того же порядка ко всем другим городам империи”[[52]](#footnote-52)52, но окончательное решение было выдвинуто лишь после модификации Санкт- Петербургского городового положения 1846 года.

“Первым практическим шагом по подготовке реформы явилось циркулярное распоряжение министра внутренних дел губернаторам ( 26 апреля 1862г.) о создании в губернских и иных городах особых комиссий (509), которые должны были представить свои “соображения” по поводу главных оснований проектируемой правительством реформы”[[53]](#footnote-53)53. Когда Министерство внутрених дел получило все эти работы, оно сделало из них сводку и на основании её и сведений об устройстве городского самоуправления на западе выработало общий проект, который был готов в 1864 году. Затем он был рассмотрен бароном Корфа (главноуправляющий кодификационным отделом ), он внёс в проект существенные поправки и 31 мая 1866 года он был внесён в Государственный Совет. Но через несколько дней - 4 апреля последовал выстрел Каракозова, который внёс в умы правительства необыкновенное смущение и дал опору реакции, поэтому Государственный Совет оставил дело без рассмотрения, и оно пролежало так целых два года. Затем уже при новом министре- Тимашеве, Государственный Совет возвращает ему проект Валуева для ознакомления, и в 1869 году Тимашев вносит его в Государственный Совет без существенных изменений. Так как этот проект был составлен без участия представителей городских обществ, то было решено пригласить их для обсуждения. “Были приглашены шесть провинциальных городских голов и два столичных, и при их участии проект был снова рассмотрен ”[[54]](#footnote-54)54. Однако, эта комиссия изменила проект не в лучшую сторону, а в худшую: был устранён самый главный элемент проекта Валуева - всесословное избирательное право, а вместо него была введена прусская классовая система, ”которая заключалась в том, что предложено было всех плательщиков налога разделить на три класса, из которых каждый должен был составить особую курию”[[55]](#footnote-55)55. “Право голоса в избрании гласных имели все городские обыватели, достигшие двадцати пяти лет, являющиеся русскими подданными и уплачивающие городской налог с недвижимости, торгов и промыслов”[[56]](#footnote-56)56. Все плательщики вносились в общий список по убыванию уплачиваемых сборов. Затем список делился на три разряда, каждый из которых платил 1/3 общей суммы городских сборов. Таким образом, 1/3 состава городской думы ставилась в зависимость от выбора нескольких десятков богатых людей, другая- от выбора некоторой группы лиц среднесостоятельных и только 1/3 отдавалась на долю многолюдной городской цензовой мелкоты.

На таких основаниях наконец-то был выработан новый проект, который в Государственном Совете был обсуждён и при участии двух столичных городских голов 16 июня 1870 года был принят.

“Систему органов городского общественного управления составляли городское избирательное собрание для избрания раз в четыре года гласных, городская дума (распорядительный орган) и городская управа (исполнительный орган)”[[57]](#footnote-57)57. Такая структура органов практически была распространена на всей территории империи, кроме Финляндии, Прибалтики и ряда других областей.

“В городскую думу входили председатель- городской голова, гласные, а также по одному представителю от уездной земской управы и духовного ведомства. Обязанности председателя думы и управы возлагались в городском самоуправлении на одно лицо”[[58]](#footnote-58)58, что явно было нарушением принципа разделения исполнительной и распорядительной властей. Основной целью при этом было получение дополнительной гарантии от возможных противозаконных постановлений думы. С той же целью городскому голове предоставлялось право останавливать исполнение думских определений в случае признания их незаконными.

Городские думы имели право собираться в течение всего года по мере накопления дел. Численность заседаний городской думы законодательно не ограничивалась, да и сбор городской думы не представлял собой никаких технических проблем. По положению 1870 года, формально думе предоставлялось право самообложения, которое на деле было ограничено: в её распоряжении находились не все источники городского обложения, а только определённые, строго нормированные и в законе перечисленные. “Этими источниками являлись прежде всего недвижимые имущества, дома, которые могли облагаться по закону не выше 1% со стоимости”[[59]](#footnote-59)59, которая определялась самими же гласными думы и они же были заинтересованы в уменьшении этой стоимости, особенно крупных зданий, так как они чаще всего и являлись их владельцами. Затем, другой источник городских доходов составляла торговля и промышленность, т.е. те торговые свидетельства, патенты на торговлю и те торговые документы, которые облагались определённым сбором в казну, причём сумма не должна была превышать известного процента того обложения, которое налагалось на них казной.

Таким образом, количество даваемых средств отражалось и на самостоятельности городского управления, потому что какое же это право самообложения, если оно так строго нормировано законом и не даёт возможности сообразоваться с нуждами городского хозяйства и благоустройства. Но ещё больше неудобств приносило то, что расходы городского самоуправления на свои нужды были ограничены и шли не на удовлетворение интересов населения, а на правительственные нужды (содержание местного гражданского управления, полиции городской и т. п.). На исполнение этих обязанностей уходила приличная сумма денег, а на удовлетворение культурных нужд городского хозяйства и благоустройства, в особенности народного просвещения и медицины, оставалась очень скромная сумма денег.”Эти ограничения были проведены по аналогии с положением земства по закону 21 ноября 1866 года, но тут стеснения были еще гораздо более значительны, чем там”[[60]](#footnote-60)60.

Что же касается городской управы, то её члены избирались думой, а лица, избранное на должность городского головы (председателя управы), утверждались в губернских городах министром внутренних дел, а в других - губернатором.

“Городские головы двух столиц утверждались непосредственно императором. В обязанности управы входило руководство делами городского хозяйства, разработка проектов смет, взимание и расход городских сборов на установленных думой основаниях”[[61]](#footnote-61)61. Управа была подотчётна в своих делах перед думой, но в чрезвычайных случаях городской голова мог распорядиться единолично, правда с последующим уведомлением об этом членов управы. Городской голова вместе с управой обладал правом обжалования незаконных постановлений думы. Для руководства конкретными отраслями городского хозяйства или в каких- либо особых случаях дума по представлению управы могла учреждать исполнительные комиссии, подчинявшиеся городской управе. “Должностные лица городского самоуправления не были государственными служащими, за исключением городского секретаря в губернских городах, имевшего звание докладчика в губернском по городским делам присутствии”[[62]](#footnote-62)62.

Область действий городских органов строго ограничивалась пределами города и территорией, однако не было чёткого разграничения компетенции между городским самоуправления и полицейским управлением, поэтому самоуправление находилось в прямой зависимости от полиции. По проектам обязательных для жителей города постановлений думы, управа должна была получить заключение начальника местного полицейского управления.

Властные полномочия городского самоуправления также ограничивались: все постановления городских дум, касающиеся населения, просматривались губернатором, который мог в двухнедельный срок остановить их исполнение, как незаконных. “Более того, важнейшие из постановлений, касавшиеся, например, изменений планов городов, отчуждения принадлежащих городу земель, получения крупнейших займов, поручительства от имени города и установления новых сборов, утверждались центральным правительством или соответствующим министерством”[[63]](#footnote-63)63.Также контроль распространялся и на сметы городского управления, которые утверждались губернатором. Для рассматривания губернаторских протестов, а также споров между городскими общественными управлениями и правительственными, земскими и сословными учреждениями был создан коллегиальный орган- губернское по городским делам присутствие. ”Оно состояло из представителей губернской администрации, городского самоуправления и чиновников судебного ведомства”[[64]](#footnote-64)64. Высшей инстанцией контроля над всеми городскими органами и губернаторами являлся Сенат. Туда подавались жалобы на незаконность постановлений городской думы, уже утверждённых министром внутренних дел или губернатором, а также жалобы на неправильные распоряжения губернатора или высших административных властей.

В задачи городского самоуправления входили в основном культурно-хозяйственные дела: “внешнее благоустройство города (согласно утверждённому правительственными властями плану), содержание городских коммуникаций, попечение о благосостоянии городского населения (народное продовольствие, здравоохранение, принятие мер против пожаров, содержание больниц, театров, библиотек, музеев и т. д.), забота о народном образовании и прочее”[[65]](#footnote-65)65.

“Городовое положение 1870 года далеко ушло от первоначальных замыслов правительства, полностью ориентировавшегося на петербургский образец, тем не менее, и само Городовое положение 1846 года, и опыт деятельности Петербургской думы, пробудившей общественный интерес к проблеме самоуправления, и даже дискуссия в правительственных инстанциях по поводу столичной думы о допустимых формах представительства в самодержавном государстве - всё это безусловно сыграло определённую роль в формировании политической культуры общества, оказало непосредственное влияние на дальнейшее развитие процессов, связанных с зарождением и становлением местного самоуправления в Россиии”[[66]](#footnote-66)66.

Подводя итог этой главе можно точно сказать, что самоуправление городам так и не было дано ни при Александре I, Николае I и Александре II. По- прежнему городское общество и его выборные контролировались правительственной властью, мешая городским органам принимать решения необходимые в той или иной ситуации. Но также можно сказать, что высшие правительственные органы не смогли жёстко проконтролировать создание органов и наделение их функциями, которые были записаны в законодательстве (правление Александра I и Николая I). От этого и появлялись в городах органы, занимающиеся “всем”, но только не городским хозяйством. Весь этот период, начиная с Александра I и заканчивая Александром II, это время, когда в городах активно вводились органы Жалованной грамоты 1785года и поэтому за этот период практически очень мало появилось новых органов. Но тем не менее можно сказать, что этот период сыграл большую роль для проведения городской “контрреформы” 1892 года, а также становления “настоящего самоуправления” в городах.

## Заключение.

Теперь, мне бы хотелось высказать своё мнение по поводу развития городского управления у нас в стране, потому что основная часть моей работы это мысли, высказывания или документальные данные разных авторов, а не мои.

Прочитав книги, касающиеся моей темы, я могу сказать точно, что городская реформа Петра I- правильный шаг к хорошей жизни не только горожан, но и всего населения страны, потому что именно город мог содержать государство, НО, всегда существует это”НО”, при условии, если государство сможет обеспечить те условия для городского населения, в которых человек сможет работать, а не пытаться выжить. Пётр I пытался создать эти условия для горожан, он “выжигал каленым железом” старую систему городского управления, пытался бороться с вечным казнокрадством в городских органах, он создавал новые органы и упразднял старые, он видел как живут люди на Западе и он хотел сделать такой же жизнь людей в нашей стране, НО, опять это “НО”, по видимому так устроен русский человек XVIII века, что никак он не хочет принимать новую “структуру” городской жизни, городского управления. Люди хотят жить лучше, но для этого нужно трудится, “вертеться” в жизни, а не ждать, когда сам царь захочет изменить жизнь в городе, да к тому же не каждого правителя интересовали проблемы государства (правители эпохи “дворцовых переворотов”). Эта и есть основная причина из- за которой он так и не смог сделать жизнь горожан лучше. Возможно, что даже основная часть население этого и не хотела, оно привыкла к старому образу жизни: лежать на лавке и загадывать желания у “щуки”, а она должна была их исполнять. Были конечно люди, которые хотели изменить свою жизнь в лучшую сторону и они то понимали, что “без труда не выловишь и рыбку из пруда”, но таких, к сожалению, было очень мало.

Но тем не менее, Пётр I создал такую систему органов, которая просуществовала до правления Екатерины II, хотя эти органы, то упразднялись, то вновь восстанавливались в эпоху “дворцовых переворотов”.

Пётр I попытался дать “толчок” развитию городского управления в России, но последующие правители этим не воспользовались и поэтому оно не развивалось, а вот Екатерина II сумела перенять опыт правления Петра I, его тактику, она вновь провела городскую реформу, создала ряд новых органов, но при этом не устранила органы, введённые Петром I, она также как и Пётр I пыталась изменить жизнь горожан в лучшую сторону, но это Городовое положение не успело укрепиться в городах, потому что её сын Павел I, неизвестно по каким причинам, в начале своего царствования отменил это положение. Правда, как только закончил своё царствование Павел I, Александр I и Николай I восстанавливают полностью Городовое положение Екатерины II, но только юридически. Формально в городах должны были существовать органы, которые предусматривалось положением, но оказалось, что в городах жизнь так и не изменилась: по прежнему в городах был беспорядок, произвол, у власти находились совершено случайные люди, а не выбранные горожанами, да к тому же ещё и безграмотные. То есть фактически город XVII века мало чем отличался от городов XVIII и XIX веков, можно даже сказать, что в законодательном смысле городское управление изменялось: все создаваемые органы записывались в Своде законов, там же и прописывались их функции, а на деле жизнь горожан не изменялась и никаких новых органов не вводилось. И все эти “городские реформы” это не реформы, а попытки правителей изменить городское управление, но как известно, они не приводили к осуществлению тех целей, которые задумал правитель.

Во многих книгах высказывается мнение, что неудачность городских реформ также объясняется и тем, что городским органам не давалось самоуправление, которое было закреплено в Своде законов, что все действия городских органов постоянно контролировались высшими инстанциями, у меня же по этому поводу противоположное мнение. Я считаю, что правительство очень плохо контролировало деятельность органов, если бы оно контролировало, то в городских органах не было бы казнокрадства, у власти не находились бы случайные люди и в городах существовали бы те органы, которые зафиксированы в Своде законов, а не случайно созданные неизвестно кем. А, следовательно, и в самом городе не было бы воровства.

Итак, можно сказать точно, что в городском управлении, начиная с XVII века и до реформы Александра II, изменений никаких не произошло (на деле).

Созданное положение 1870г. Александра II – это несомненно крупный шаг вперед, как по сравнению с предшествующим периодом, так и с той ситуацией, в которой оказалось городское управление в конце ХIХ - начале ХХ веков.

Александру II удалось достаточно рационально организовать структуру город-

ского управление и в этом не последнюю роль сыграло Городовое положение Екатерины II (1785г.), потому что были сохранены некоторые органы XVIII века, к тому же, ему удалось поднять российские города из “спячки” и придать им ту силу и значение, о которых лишь мечтали преобразователи ХVIII века. Городская реформа 1870 года позволило говорить о реальных предпосылках формирования в России муниципального права, потому что именно после этой реформы последует городская “контрреформа” 1892 года. Поэтому можно точно сказать, что городская реформа Александра II- это “реформа”, а не попытка изменить городское управление.

## Список источников и литературы.

1. Источники.
   1. Государственное законодательство X-XX веков. Том V. Законодательство периода расцвета абсолютизма.-М.: Юрид. лит., 1987г. 527с. ( ЦБС г.Новокуй-

бышевска).

* 1. Государственные учреждения России XVI- XVIII в.в.: [ Сб. ст.; Посвящ. памяти Горского А. Д.]. М. Изд.-во: МГУ. 1991г.- 190 [1]с. (инв. № 2285577, ОРК). (Самарская ОУНБ).
  2. Государственные учреждения России XVIII в. (Законодательные материа-лы). Справочное пособие. Подготовил к печати Чернов А. В. М., 1960г. 579с. (63.3 (2) 4 Г 72, библ.). (Самарская ОУНБ).
  3. Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. Издание Поповой О. Н. СПб., 1895г. 591с. (инв. № 2373226, ОРК). (Самарская ОУНБ).
  4. Кизеветтер А. А. Городовое положение Екатерины II. М., 1909г. (инв. № 355638). (Самарская ОУНБ).
  5. Материалы по истории СССР. Для семинарских и практических занятий. Под ред. Горского А. Д. М.: Высш. шк., 1985г. Выпуск 4: Социально-экономическое развитие России в первой половине XVIII века. 1988г. 318 [1]с. (63.3(2) М 34). Выпуск 5: Социальный и сословный строй России во второй половине XVIII века. 1989г. 351[1] с. (63.3 (2) М34, инв. № 2290624). (Самарская ОУНБ).
  6. Хрестоматия по истории отечественного государства и права. X век- 1917год. Составитель: доктор исторических наук, профессор Томсинов В. А. М., Изд.-во “Зерцало”- 381с. (Библиотека института).

1. Литература.
   1. Абсолютизм в России. (XVII-XVIII в.в.). Сборник статей к 70-летию со дня рождения и 45-летию науч. и пед. деятельности Кафенгауза Б.Б. М., ”Наука”? 1964г. 519с. (63.3(2) 4, А 17). (Самарская ОУНБ).
   2. Анисимов Е. В., Каменский А. Б. Россия в XVIII- первой половине XIX

века: История. Историк. Документ:- М., Московский ин.-т развития образоват. систем, 1994г.-333,[2]с. (63.3(2) 4 А 67, инв. № 2409339, 2416927). (Самарская ОУНБ).

* 1. Бабич М. В. Государственные учреждения России XVIII в.: Справ. пособие / Федер. арх. службы России. М.: Эдиториал УРСС, 1999г. 143с. (ОРК инв. № 2473357). (Самарская ОУНБ).
  2. Геллер М. Я. История Российской империи : В 3т.- М: МИК,1997г. Т. 2,3. (63.3(2)4 Г31 инв. № 2454550). (Самарская ОУНБ).
  3. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной Росси. Изд. 2-е, испр. и доп. М., “Высшая школа”, 1968г. 368с. (инв. № 1415639). (Самарская ОУНБ).
  4. История государственного управления в России. Под ред. Марковой А. Н. М., Закон и Право, 1997г. – 297с. (67.3 И 90). (Самарская ОУНБ).
  5. История отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории России IX – начало XX в. / [Сост. Мироненко С. В.].- М.: Политиздат., 1991г.-365,[2]с. (53. 3(2) И 90). (Самарская ОУНБ).
  6. История России XIX – нач. XX в. Под ред. Федорова В. А.; Моск. гос. Университет им. М. В. Ломоносова, Ист. фак.- М: Зерцало,1998г.-743с. (63.3 (2) 5 И90 инв. № 2456377). (Самарская ОУНБ).
  7. Каменский А. Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII в.: Опыт целост. анализа; Рос. гос. гуманит. ун. –т- М: РГГУ, 1999г.-575с. (63.3(2) 4 К18). (Самарская ОУНБ).
  8. Клокман Ю. Р. Социально- экономическая история русского города. Вторая половина XVIII в. М., “Наука”, 1967г. 335с. (инв. № 1349668). (Самарская ОУНБ).
  9. Ключевский В. О. Сочинения в 9-ти томах. Т.4(Ч. 4,5). Под ред. Янина В. Л.- Мысль, 1987г. Ч. 4. 1989г. 398с. (инв. № 227824). Ч. 5. 1989г. 476с. (инв. № 2284404). (Самарская ОУНБ).
  10. “Когда Россия молодая мужала с гением Петра …”: Рек. библ. указ. / Гос. Публ. ист. библиотека РСФСР; [Сост. Шелховская Е. П. и др.]; Под ред. Павленко Н. И. – М.: Кн. палата, 1990г.-84[1]с. (инв. № 2284796 ОРК). (Самарская ОУНБ).
  11. Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М.: Высш. школа., 1993г.-445с. (инв.№ 2381414 2381415). (Самарская ОУНБ).
  12. Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России. Вторая половина XIX века. М., 1998г. 151с. (63.3 Л 24-6 63.3(2)5 Г3). (Библиотека института).
  13. Местное самоуправление в России XII- XX века. Еремян В. В., Федоров М. В. – М., Новый Юрист, 1998г.-176с. (Библиоткеа института).
  14. Миронов Б. Н. Руский город в 1740-1860-е годы: демограическое, социальное и экономическое развитие / АН СССР, Ин.- т истории СССР, Ленинградское отделение- Л.: Наука, 1990г.- 271с. (инв. № 2326773). (Самарская ОУНБ).
  15. Нардова В. А. Правительство и проблема городского самоуправления в России середины XIX века. Изд. –во “Лики России”, СПб., 1996г. (Библиотека института).
  16. Павленко Н. И. Петр Великий. М.- Мысль. 1994г. (63.3(2) 4 П12). ( ЦБС г. Новокуйбышевска).
  17. Платонов С. Ф. Полный курс лекций по русской истории. – Спб., Литера, 1999г.-798с.(63.3 (2) П 37). (Самарская ОУНБ).
  18. Рогов В. А. История государства и права России IX- нач. XX веков. М.: Зерцало: ТОО “Теис”, 1995г.-263с. (67.3 Р59 инв. № 2422820). (Самарская ОУНБ).
  19. Рындзюнский П. Г. Городское гражданство дореформенной России. М., Изд.-во Академия наук СССР, 1958г.- 559с. (инв. № 911523). (Самарская ОУНБ).
  20. Самарская летопись: очерки истории Самарского края с древнейших времён до начала XX в. Под общ. ред. Кабытова П. С., Храмкова Л. В. Книга 1. С., 1993г. 219с. (63.3(2р-4Сам) С17). (ЦБС г. Новокуйбышевска).
  21. Соловьёв С. М. Чтения и рассказы по истории России.(Публичные чтения

о Петре Великом). Издание подготовил Дмитриев С. С. М., 1989г.

* 1. Шмурло Е. Ф. История Росии (IX-XX в.в.). Вступ. ст. Дёминой Л. И. М.: Аграф, 1999г.-729с. (63.3(2) Ш75). (Самарская ОУНБ).

1. Периодика.

3.1 Троицкий С. М. об использовании опыта Швеции при проведении административных реформ в России в первой четверти XVIII в. // Вопросы истории.- 1977г.- №2.

1. 1 Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. Издание О. Н. Поповой. СПб., 1895г. [↑](#footnote-ref-1)
2. 2 Кизеветтер А. А. Городовое положение Екатерины II. М., 1909г. [↑](#footnote-ref-2)
3. 3 Ключевский В. О. Сочинения В 9-ти томах. Т. 4. Под ред. Янина В. Л. Изд.-во: Мысль., 1987г. [↑](#footnote-ref-3)
4. 4 Соловьёв С. М. Чтения и рассказы по истории России. Издание подготовил Дмитриев С. С. М., 1989г. [↑](#footnote-ref-4)
5. 5 Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М.,1993г. [↑](#footnote-ref-5)
6. 6 Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России. (Вторая половина XIX века). М., 1998г. [↑](#footnote-ref-6)
7. 7 Нардова В. А. Правительство и проблема городского самоуправления в России середины XIX в. Изд.-во “Лики России”, СПб., 1996г.

   [↑](#footnote-ref-7)
8. 8 Цит. по: Рындзюнский П. Г. Городское гражданство дореформенной России. М., 1958г. С.8. [↑](#footnote-ref-8)
9. 9 Там же.С. 8. [↑](#footnote-ref-9)
10. 10 Цит. по: Геллер М. Я. История Российской Империи. В 3-х томах. Т. 1. М., 1997г. С. 4. [↑](#footnote-ref-10)
11. 11 Там же. С. 3. [↑](#footnote-ref-11)
12. 12 Цит. по: Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в Росссии XII- XX века. М., 1998г. С. 92. [↑](#footnote-ref-12)
13. 13 Ключевский В.О. Сочинения в 9- ти томах. Курс русской истории. Т. IV. С.180. [↑](#footnote-ref-13)
14. 14 Цит. по: Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России XII- XX века. М., 1998г. С. 98. [↑](#footnote-ref-14)
15. 15 Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. СПб., 1895г. С. 2. [↑](#footnote-ref-15)
16. 16 Цит. по: Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в россии XII-XX века. М., 1998г. С. 99. [↑](#footnote-ref-16)
17. 17 Государственные учреждения России XVIII века. (Законодательные материалы). М., 1960г. С. 69. [↑](#footnote-ref-17)
18. 18 Цит. по: Соловьёв С. М. Чтения и рассказы по истории России. (Публичные чтения о Петре Великом). М., 1989г. С. 573. [↑](#footnote-ref-18)
19. 19 Цит. по: Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России XII- XX века. М., 1998г. С. 113. [↑](#footnote-ref-19)
20. 20 Государственные учреждения России XVIII века. (Законодательные материалы). М., 1960г. С. 392. [↑](#footnote-ref-20)
21. 21 Цит. по: Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. СПб., 1895г. С. 3. [↑](#footnote-ref-21)
22. 22 Государственные учреждения XVIII века. (Законодательные материалы). М., 1960г. С. 396. [↑](#footnote-ref-22)
23. 23 Цит. по: Дитятин И.И. Статьи по истории русского права. СПб.,1895г.С.10. [↑](#footnote-ref-23)
24. 24 Дитятин И. И. Сатьи по истории русского права. СПб., 1895г. С. 10. [↑](#footnote-ref-24)
25. 25 Там же. С. 11. [↑](#footnote-ref-25)
26. 26 Цит. по: Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. СПб., 1895г. С. 11. [↑](#footnote-ref-26)
27. 27 Соловьёв С. М. История России. Т. XXI. С. 198. [↑](#footnote-ref-27)
28. 28 Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. СПб., 1895г. С. 13. [↑](#footnote-ref-28)
29. 29 Там же. С. 13. [↑](#footnote-ref-29)
30. 30 Российское законодательство X- XX в. в. Т. V. М., 1987г. С. 67. [↑](#footnote-ref-30)
31. 31 Еремян В.В.,Федоров М.В. Местное самоуправление в России XII-XX века. М., 1998г. С. 124-125. [↑](#footnote-ref-31)
32. 32 Материалы по истории СССР. Для семинарских и практических занятий. Выпуск 5. М., 1985г. С. 157. [↑](#footnote-ref-32)
33. Материалы по истории СССР. Для семинарских и практических занятий. Выпуск 5. М.,

    1985г. С. 176. [↑](#footnote-ref-33)
34. 34 Государственные учреждения России XVIII века. (Законодательные материалы). М., 1960г. С. 485. [↑](#footnote-ref-34)
35. 35 Государственное законодательство X- XX веков. Т. V. М., 1987г. С. 68. [↑](#footnote-ref-35)
36. 36 Смарская летопись: очерки истории Самарского края с древнейших времён до начала XX века. Книга 1. С., 1993г. С. 131. [↑](#footnote-ref-36)
37. 37 Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. СПб., 1895г. С. 241. [↑](#footnote-ref-37)
38. 38 Государственные учреждения России XVIII века.(Законодательные материалы). М., 1960г. С. 485. [↑](#footnote-ref-38)
39. 39 Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России XII-XX века. М., 1998г. С. 128. [↑](#footnote-ref-39)
40. 40 Цит. по: Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. СПб., 1895г. С.33. [↑](#footnote-ref-40)
41. 41 Там же. С. 34. [↑](#footnote-ref-41)
42. 42 Цит. по: Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. СПб., 1895г. С. 35. [↑](#footnote-ref-42)
43. 43 Там же. С. 36. [↑](#footnote-ref-43)
44. 44 Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. Спб.,1895г. С. 37. [↑](#footnote-ref-44)
45. 45 Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. СПб., 1895г. С. 40. [↑](#footnote-ref-45)
46. 46 Там же. С. 41. [↑](#footnote-ref-46)
47. 47 Там же. С. 42. [↑](#footnote-ref-47)
48. 48 Цит. по: Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. СПб., 1895г. С. 44. [↑](#footnote-ref-48)
49. 49 Там же. С. 45. [↑](#footnote-ref-49)
50. 50 Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М., 1993г. С. 293. [↑](#footnote-ref-50)
51. 51 Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М., 1993г. С. 293. [↑](#footnote-ref-51)
52. 52 Нардова В. А. Правительство и поблема городского самоуправления в России середины XIX в. Спб., 1996г. С. 212. [↑](#footnote-ref-52)
53. 53 Там же. С. 214. [↑](#footnote-ref-53)
54. 54 Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М., 1993г. С. 294. [↑](#footnote-ref-54)
55. 55 Там же. С. 294. [↑](#footnote-ref-55)
56. 56 Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России. (Вторая половина XIX века). М., 1998г. С. 78. [↑](#footnote-ref-56)
57. 57 Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России. (Вторая половина XIX века). М., 1998г. С. 78. [↑](#footnote-ref-57)
58. 58 Там же. С. 78. [↑](#footnote-ref-58)
59. 59 Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М., 1998г. 295. [↑](#footnote-ref-59)
60. 60 Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М., 1993г. С. 295. [↑](#footnote-ref-60)
61. 61 Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России. (Вторая половина XIX века). М., 1998г.С. 79. [↑](#footnote-ref-61)
62. 62 Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России XII-XX века. М., 1998г. С. 160. [↑](#footnote-ref-62)
63. 63 Там же. С. 160. [↑](#footnote-ref-63)
64. 64 Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России. (Вторая половина XIX века). М., 1998г. С. 79. [↑](#footnote-ref-64)
65. 65 Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России. (Вторая половина XIX века). М., 1998г. С. 78. [↑](#footnote-ref-65)
66. 66 Нардова В. А. Правительство и проблема городского самоуправления в России середины XIX в. СПб., 1996г. С. 215. [↑](#footnote-ref-66)