

РОЗДІЛ 9

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.553(477)

ДЕРЖАВНА ТЕОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

THE STATE THEORY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Бутирін Є.О.,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Донецький державний університет управління

У статті розглянуті проблеми формування державної концепції місцевого самоврядування як одного з найскладніших питань історії держави та права. Визначено, що прихильники державницької концепції розглядають органи місцевого самоврядування виключно як інституції державного управління, а самоврядування як одну із форм організації державної влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування, правовий статус, самоврядні інституції, муніципальні утворення, земське самоврядування.

В статье рассмотрены проблемы формирования государственной концепции местного самоуправления как одного из сложнейших вопросов истории государства и права. Определено, что сторонники государственнической концепции рассматривают органы местного самоуправления исключительно как институты государственного управления, а самоуправление как одну из форм организации государственной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, правовой статус, самоуправляющиеся институты, муниципальные образования, земское самоуправление.

The article is devoted to the state concept formation issues of local self-government as one of the most difficult matters of the state and law history. It is determined that the supporters of the state conception consider local self-government bodies solely as institutions of state administration, and self-government as one of the state power organization forms.

It is believed that the state theory of local self-government was initiated by professor of the University of Vienna Lorenz von Stein and professor of the University of Berlin Rudolf Von Gneist.

L. von Stein's work "Self-government and its legal system" was entirely devoted to the presentation of his own doctrine of self-government, using a historical approach to ascertaining its nature. It is the methodological approach that allowed critically considering the theory of a free community, limiting the possible period of its existence by the middle ages, that is, the era of feudalism, when individual subjects – feudal landowners – could have inherent sovereignty, and hence one can say about the existence of free-to-state independent states. According to L. von Stein, self-government and its institutions are similar at their level to state bodies; therefore, the community itself is responsible for preparing a citizen for conscious life in the state. This preparation stage is due to the gradual shift from the perception of private local interests to national goals. The community itself acts as a kind of public life school. Actually, this idea, as already have been noted, was perceived and developed by I. Ya. Franko. The legal direction of the state theory was based on the recognition of a self-governing local union (community, county, city, province, etc.) as a legal entity of public law. The ideas of L. von Stein on the corporate structure of self-government unions formed the ground of this direction. All apologists for legal discourse were common in the fact that the competence of self-government bodies is not their own function; by its nature, it is a state function transferred by the state in order to implement local unions.

Key words: local self-government, legal status, self-governing institutions, municipalities, zemstvo self-government.

Поняття місцевого самоврядування увійшло до обігу вітчизняної юридичної науки з моменту проголошення незалежності України. У цей час перед науковцями та практиками постало надзвичайно важливе і складне завдання побудови системи публічної влади в державі, що неможливо як без звернення до кращих зарубіжних практик, так і без урахування особливостей історичного розвитку та інших умов і факторів.

Мета статті – простежити історію виникнення та генезу державницької теорії, уточнити сутність та виявити основні характеристики державницької теорії місцевого самоврядування.

Характерною рисою сучасної юридичної науки є розмаїття теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування. З одного боку, це сприяє розширенню методів дослідження у зазначеній сфері загалом. З іншого боку, вітчизняна юридична наука використовує поняття місцевого самоврядування, яке визначене у законодавстві України та Європейській хартії місцевого самоврядування. Зазначені особливості розвитку юридичної науки у сфері вивчення проблем місцевого самоврядування відображаються й на розмаїтті поглядів та підходів до подальшого розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні.

Вважається, що державницька теорія місцевого самоврядування була започаткована професором Віденського

університету Л. фон Штейном (нім. Lorenz von Stein) та професором Берлінського університету Р. фон Гнейстом (нім. Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von Gneist). Однак не всі погоджуються віддати пальму першості зазначеним науковцям, зокрема, більшість сучасних дослідників [1, с. 7] наводять (без коментарів) думку П.П. Гронського, який зауважував, що ідеї про державний характер місцевого самоврядування, а також про те, що до компетенції органів місцевого самоврядування належать справи, яким притаманний публічно-правовий характер, висловлювалися раніше І. фон Аретіном та К. фон Роттеком [2, с. 133–146]. Щодо Л. фон Штейна та Р. фон Гнейста, то саме вони першими дійшли висновку про те, що не існує особливих публічно-правових громадських справ, бо всі публічно-правові справи, враховуючи й громадські, за своєю суттю державні [3].

Видається, що саме ця констатація про відсутність недержавних публічно-правових справ і є моментом народження державної теорії місцевого самоврядування. Бо І. фон Аретін та К. фон Роттека слід, беззаперечно, вважати прихильниками громадської теорії, хоча вони й намагалися подолати протиріччя власного дискурсу шляхом віднайдення природи публічно-правових громадських справ. Тому відбирати першість у Р. фон Гнейста і Л. фон Штейна підстав немає, залишається ще додати, що саме ці

постаті започаткували два магістральні напрями цієї теорії: політичний та юридичний відповідно.

Ця непевність щодо батьків засновників теорії свідчить про те, що державна теорія народжувалась на плечах громадівської теорії. І погляди Л. фон Штейна є тому підтвердженням, бо і держава, і самоврядні союзи розглядалися ним як громадські організми. Визнаючи громаду соціальним організмом з притаманними їй особливими місцевими справами, що входять до кола компетенції органів місцевого самоврядування, австрійський науковець наполягав на тому, що ці справи є водночас справами державними. І державні, і самоврядні органи належать до однієї і тієї ж державної влади та діють від її імені. Як державна служба, так і громада мають за мету здійснювати закони держави. Обидвом рівням влади належить як власна місцева, так і загальна компетенції. І державні, і самоврядні органи знаходяться поруч в ієрархії службової системи [4, с. 1–53].

Свою працю «Самоврядування і його правова система» Л. фон Штейн повністю присвятив викладенню власного учення щодо самоврядування, користуючись історичним підходом до з'ясування його природи. Саме цей методологічний підхід дав змогу критично поставитися до теорії вільної громади, обмеживши можливий період її існування середніми століттями, тобто добою феодалізму, коли окремим суб'єктам – феодальним землевласникам міг бути властивий суверенітет, а відтак можна вести мову про існування незалежних від держави вільних громад. Ця історична ретроспектива дала підстави констатувати неможливість виникнення самоврядування в умовах абсолютизму, а умовами його появи вважати конституційний устрій, який забезпечує свободу розвитку самоврядних місцевих установ. Віденський професор у своїй праці зосередився на трьох аспектах, а саме: що слід розуміти під самоврядуванням загалом та місцевим зокрема; визначенні організації та компетенції місцевого самоврядування; співвідношенні між урядом та самоврядуванням [5, с. 65].

На думку Л. фон Штейна, самоврядування та його інституції подібні на своєму рівні до органів держави, тому, власне, громада відповідальна за підготовку громадянина до свідомого життя в державі. Ця підготовка відбувається завдяки поступовому переходу від сприйняття приватних місцевих інтересів до загальнодержавних цілей. І саме громада виступає своєрідною школою державного життя. Власне, ця ідея була сприйнята та розвинута І.Я. Франком.

Після того, як Л. фон Штейн окремою монографією видав «Самоврядування і його правова система», ця праця у вигляді розділу увійшла до його фундаментального дослідження «Учення про управління» і можна говорити, що розгляд феномена самоврядування відбувався в контексті загального учення про управління. Отже, управління здійснюється за допомогою відповідних органів, а саме уряду і самоврядування. В уряді втілюється єдність виконання, тобто воно охоплює собою всю державу і є органом виконання волі держави як єдиної особистості. Щодо самоврядування, то тут, навпаки, уособлюється виконання на ґрунті розмаїття інтересів державного життя. Саме з цих міркувань останнє підкоряється першому [6].

Також зверталась увага на правовий статус органів місцевого самоврядування, які створюються населенням і діють в інтересах місцевої громади, а тому у правовідносинах з державою мають виступати як незалежні суб'єкти права. Саме в цьому міститься різниця між органами самоврядування та державними інституціями, що діють від імені держави та в її інтересах. Обґрунтовуючи правовий статус юридичної особи органів самоуправління, Л. фон Штейн зауважував, що вони мають устрій і управління, а відтак право устрою і право управління. Перше визначає автономію самоврядної організації, а друге вичерпується поняттям про верховний нагляд. Отже, автономія є правом органів самоврядування видавати постанови замість

державної влади в межах своєї компетенції і здійснювати їх через власних агентів. За урядом у цьому разі залишається лише право нагляду та право видавати обов'язкові приписи [7].

Окрім цього, устрій органу місцевого самоврядування має бути постійним, організованим і визнаним урядом. Його організація має бути подібною державній, чим досягається єдність вільного управління. Свобода якого має свій прояв у трьох аспектах: свобода участі в спілкуванні; свобода участі в прийнятті рішення; свобода участі у виборах (під чим розумілося, що кожний член громади, а не лише землевласник, може бути обраним). Проте Л. фон Штейн зауважував, що свобода виборів не може ширитися до незалежності від держави. Будь-яка виборча система має бути або встановленою, або санкціонованою державою, проте її існування зумовлене наявністю державно-громадянської організації громади, яка передбачає участь у реалізації активного або пасивного виборчого права на підставі сплати податків, а не належності до стану землевласників.

Самоврядні тіла в принципі є організаціями виконавчої влади і зміст їх діяльності полягає у виконанні закону, але в межах їх природних кордонів, що встановлюються тим же законом. І успіх їхньої діяльності рівною мірою є їхнім власним успіхом і успіхом держави у цілому [8, с. 42–68].

Предметом наукових пошуків професора Р. фон Гнейста було адміністративне право Англії загалом та місцевого самоврядування зокрема. Створивши історичну реконструкцію генези організації внутрішнього управління та загального державного устрою Англії, Р. фон Гнейст запропонував власну теорію “Self-government” як таку, що притаманна організації державної влади в Англії. Це, своєю чергою, дало змогу авторові змоделювати загальну теорію самоврядування.

Р. фон Гнейст долучився до Л. фон Штейна стосовно того, що в суспільному житті відбувається процес між двома внутрішньо суперечливими феноменами: між державою як уособленням самовизначення та свободи, з одного боку, та суспільством як уособленням залежності, створеної розмаїттям володінь, з іншого. Він, як і Л. фон Штейн, намагався довести кореляцію розвитку адміністративних установ від поступової генези державних органів, а також залежність обох від соціальних умов, що постійно змінюються, наполягаючи на тому, що самоврядування виникає на підставі позитивного законодавства. Щодо Англії, то це королівські приписи норманської доби, які пізніше, завдячуючи парламенту, легітимізувались в органічні закони.

Будь-яке “self-government” є продуктом позитивного законодавства, а не звичаєвого права чи то природного розвитку інтересів. Не погоджуючись з Л. фон Штейном, Р. фон Гнейст писав, що самоврядування не є автономією округів, міст та сільських громад. Навпаки, як самоврядність, так і власне організація парламентського устрою починаються лише тоді, коли ці автономні формації підкоряються державному законодавству й обкладенню. Держава створила ці союзи, а не вони самі вибороли власну свободу.

Щодо співставлення інтересів громади і держави, то робився висновок, що тільки завдячуючи історично сформованій системі англійського начальницького самоврядування вдавалося підтримувати рівновагу між державою і суспільством й тим самим попередити уярмлення держави громадою, яке могло відбутися, якби самоврядування було засноване виключно на представництві соціальних інтересів. Суспільство як таке не здатне само по собі створити гармонію інтересів. Здолати ж цю протилежність інтересів йому необхідно. Вічне призначення людської спільноти – взяти верх над суперечностями інтересів та їх несвободою завдяки державному організму. Організму, який є системою громадських обов'язків, що постійно змінюється поряд зі зміною форми суспільства і завжди протистоїть

системі суспільних інтересів. Між обома системами існує постійне протиріччя. Держава і громада мають бути, насамперед, пов'язані в своїх окремих частинах та органічно поєднані знизу доверху для того, щоб у народу була здатність до самоврядування, свободи та порядку. Саме таку будову Р. фон Гнейст бачив в організації управління в Англії – “self-government”, що склалася там історично [9, с. 36–38].

Традиційно дослідники виокремлюють у теорії Р. фон Гнейста два суттєві аспекти: самоврядування примирило суспільство й державу та стало необхідним складником правової держави. Під цими двома кутами – соціальним та політичним зазвичай і сприймається ця парадигма.

У розгляданій теорії розрізняються дві системи самоврядування, що співіснували в англійській адміністрації – начальницьке самоврядування (obrigkeitliche self-government) та господарське самоврядування (wirtschaftliche self-government). Перше є узагальненням типових рис управління за допомогою почесних посад, прикладом якого слід вважати інститут мирових суддів. Щодо другого, то воно втілює в собі типові риси управління англійськими приходами, уніями та містами [10, с. 879–882].

Як уже зазначалось раніше, на відміну від Л. фон Штейна та прихильників теорії вільної громади та громадської теорії, Р. фон Гнейст не визнавав поділ компетенції місцевого самоврядування на власні справи та передоручені, оскільки вважав усі справи, що передані самоврядним союзам, – державними.

За Р. фон Гнейстом, належна організація місцевого самоврядування передбачає її знаходження в руках місцевих, незалежних від уряду, почесних посадовців. Право обіймати посаду мусять мати лише місцеві мешканці, що належать до класу землевласників-дворян, які мають певний майновий цenz та здатні виконувати свої обов'язки з честі, безкоштовно, як почесну службу. Потреба у призначенні на почесну посаду заможних осіб пояснювалась неможливістю для незаможних нести цей обов'язок безоплатно. До того ж можновладці беруть більшу участь у сплаті податків, а відтак держава має надавати великим платникам податків більше прав у галузі місцевого самоврядування [11, с. 99–100].

Його наукові здобутки набули свого поширення в європейських наукових колах та викликали численні критичні зауваження. Своє категоричне неприйняття висловив А. Е. Шеффле, який, зокрема, писав, що запропонована Гнейстом копська копія аристократичної комунальної організації Англії – управління округними та місцевими громадами за законами країни через почесні посади вищих та середніх рівнів, є більш ніж сумнівна. Це означає конструювання аристократичного класового панування там, де аристократія створює також закони країни [12, с. 906–909].

Утім основним опонентом Р. фон Гнейста був раніше згадуваний інший знавець англійського самоврядування – австрійський професор І. Редліх [13, с. 213].

Опоненти наполягали, що не тільки минуле, а й сучасність подавались суб'єктивно, завжди в контексті власної парадигми. Навіть термін “self-government” використовувався довільно, бо ним позначалась організація внутрішнього управління, у той час, як у самій Англії цей термін у такому контексті ніколи не застосовувався. Р. фон Гнейст створив теорію устрою і управління Англії, яка точнісінько відповідає його політичному суб'єктивізму та його філософським забобонам, але зовсім не відповідає історичним фактам і справжньому стану речей [14, с. 345–408].

Самоврядування Гнейста, пише М.І. Свешніков, зовсім не те, про яке вів мову Л. фон Штейн та інші. А відтак Гнейст лише через непорозуміння може вважатися одним зі стовпів самоврядування як вільної виборчої системи управління [15, с. 345].

Втім звинувачення у суб'єктивному сприйнятті історичних фактів не позбавляє цього концепту теоретичної цінності та окремих абстрактних трактовок природи місцевого самоврядування. Власне, П.П. Гронський зауважував, що Р. фон Гнейст з більшою конкретністю, аніж

Л. фон Штейн, висловився за державний характер установ місцевого самоврядування і йому належить формула: Selbstverwaltung – Staatsverwaltung (самоврядування – це державне управління) [16, с. 88–89].

Саме незбіг поглядів Р. фон Гнейста та Л. фон Штейна на місцеве самоврядування призводить до того, що подальше розроблення державницької теорії велось у двох основних напрямках: політичному та юридичному.

Юридичний напрям державницької теорії ґрунтувався на визнанні самоврядного місцевого союзу (громади, повіту, міста, провінції тощо) юридичною особою публічного права. Саме ідеї Л. фон Штейна щодо корпоративного устрою самоврядних союзів склали ґрунт цього напрямку. Всі апологети юридичного дискурсу були єдиними в тому, що компетенція органів самоврядування не є їх власною функцією, за своєю природою це функція державна, що передана державою для здійснення місцевим союзам. А відтак усі справи, що знаходяться у віданні органів місцевого самоврядування, є справами державними, бо державна влада сама встановлює межі власної компетенції, наділяючи місцеві самоврядні союзи повноваженнями та возводячи їх до рівня самостійної публічно-правової корпорації. Як незалежні корпорації із самостійною, хоча й передовіреною державою компетенцією, органи місцевого самоврядування мають право вступати в спір з державою та іншими публічно-правовими корпораціями як суб'єкти публічного права, причому вирішення цих спорів покладається на установи адміністративної юстиції [17, с. 1–53].

Найближчим до поглядів Л. фон Штейна був професор Страсбурзького університету П. Лабанд (нім. Paul Laband), який дякував Л. фон Штейну за ідею розглядати «самоврядні тіла» як юридичні особи. Втім мала місце і незгода із визначенням самоврядування як місцево обмеженого і предметно необмеженого спілкування, зумовленого землеволодінням, його інтересами та відносинами. Бо, на думку П. Лабанда, правова сфера самоврядного тіла не є предметно необмеженою, а землеволодіння не є єдиним джерелом того спілкування, яке має свій прояв у самоврядуванні. Природний субстрат самоврядного тіла той же самий, як і у держави: місцево обмежена територія та її мешканці. Правовим же джерелом іхньої влади є суверенне право панування держави, яке переносить на них самостійне виконання керівних прав і обов'язків [18, с. 32].

Щодо політичних концептів державницької теорії, то з легкої руки батька цього напрямку Р. фон Гнейста за ознаку розмежування самоврядування від місцевих державних інституцій було взято не юридичний складник, а політичний. Мається на увазі те значення, яке мала ідея самоврядування в політичному житті. Власне, розмежування відбувалося за допомогою різниці в особливому порядку заміщення посадовців в установах місцевого самоврядування. Таким чином, ідентифікувати управлінський орган як самоврядний можна лише за умов, якщо його посади є почесними та безоплатними, а посадовці виконують свої обов'язки без винагороди та незалежно від того, в якому порядку вони посідали свої місця – шляхом обрання або призначення [19, с. 46].

Німецький правознавець професор О. фон Сарвей (нім. Otto von Sarwey) визнавав (наздогін за Р. фон Гнейстом), що самоврядування спирається на систему почесних посад, яка забезпечує зв'язок між місцевою спільнотою та органами самоврядування. Саме безоплатною працею та почесністю посад може забезпечуватись цей міцний зв'язок. Проте не слід гіперболізувати значення почесних посад, очікуючи від них появи правової

держави, мовляв, завдяки їм стимулюється міжпартійна боротьба. Зазвичай почесні посади ще більшою мірою піддаються партійному впливу, чого не помічав Р. фон Гнейст. Від партійного панування може врятувати лише правова свідомість народу, в разі якщо вона є розвинутою [20, с. 99–100].

Інші німецькі та австрійські вчені, долучаючись до політичного концепту державницької теорії, все ж таки висловлювали власні погляди на критерії розмежування органів держави та самоврядування. Так, професор Гейдельберзького університету Г. Мейєр (нім. Georg Meyer) розглядав почесність посади не лише як працю без винагороди, цей критерій важливий, але не визначальний, головне це те, що діяльність в органах самоврядування не є професійним заняттям. Щодо державних посадовців, то їхня служба є професійною і головною в їхній життєдіяльності [21, с. 139].

Інший професор Е. фон Мейєр (нім. Ernst von Meier) наполягав, що саме процедура обрання посадовців місцевого самоврядування докорінно відрізняє цю систему управління від урядової, де посадовці призначаються державною владою. Саме призначення чи обрання є головним критерієм розмежування двох систем. І комунальні союзи, яким закон доручає перейматися справами місцевого управління, можуть прийняти до виконання справи довірені їм державою тільки за умов, що виконавчі та розпорядчі органи є такими, що обираються. Бо лише обрання

посадовців зі свого середовища є запорукою того, що вони будуть вести справи у відповідності з бажаннями та потребами більшості членів комунальних союзів [22, с. 347].

Отже, за великим рахунком нюансні розбіжності серед апологетів державницької теорії переважно зосереджені на визначенні ступеня децентралізації державної влади, себто на обсязі владних повноважень, що делегуються державою органам місцевого самоврядування. З цього приводу дуже вдало висловився професор Казанського університету В.В. Івановський, який зазначав, що питання централізації й децентралізації урядової діяльності настільки ж старі, наскільки старе саме державне життя. Водночас це вічно юні, невичерпні питання, на які, вочевидь, не може бути надано відповіді, яка однаково задовольнить усі епохи та народи [23, с. 72–75].

Отже, державницька парадигма місцевого самоврядування розглядала його органи як підґрунтя загального державного устрою, які є складником державних установ. Його організація на місцях відбувається на підставі закону, а діяльність органів зорієнтована на громадські та державні інтереси. Власне, тому предмет діяльності визначається державою, встановлюючи при цьому співвідношення між державою та місцевим самоврядуванням. І в цьому контексті сутність самоврядування є вирішення державних завдань на місцевому рівні, під доглядом держави, а його основним завданням – виконання місцевою спільнотою функцій держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Сб. ст. Вып. 1. 2-е изд., перераб. и доп. Санкт-Петербург. / П.Д. Долгоруков и Д.И. Шаховской при участ. ред. газ. «Право». 1903. XV, 469. С. 7.
2. Черняк Э.В. Государственная теория самоуправления в трудах европейских ученых Л. Штейна и Р. Гнейста. Вестник Казан. техн. ун-та. 2010. № 11. С. 384–396; Стешенко Л. С. Виток державницької теорії місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Вип. 31. 2016. С. 133–146.
3. Aretin J. Ch. von., Rotteck C. von. Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie. Bd. 3. Altenburg: Literatur-Comptoir, 1828.
4. Гронский П.П. Теории местного самоуправления в германской науке. Известия Санкт-Петербургского полит. инст. 1913 год. Отдел наук эк. и юрид. Т. XIX. СМ. 1913. С. 1–53.
5. Stein L. Handbuch der Verwaltungslehre. 3-te Aufl. Stuttgart: Verlag der J. G. Coltaschen Buchhandlung, 1888. 1Theil. S. 65.
6. Stein L. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. Stuttgart: Verlag J. G. Coltaschen Buchhandlung. 1869.
7. Stein L. Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts. Stuttgart: Verlag der J. G. Coltaschen Buchhandlung, 1870. VII Theil.
8. Stein L. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. Stuttgart: Verlag J. G. Coltaschen Buchhandlung. 1869. С. 42–68.
9. Stein L. Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts. 2-te Aufl. Stuttgart: Verlag der J. G. Coltaschen Buchhandlung, 1876. S. 36–38.
10. Gneist R. Self-government: Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England. 3Auff. Berlin: Verlag von JuliusSpringer. 1871. S. 879–882.
11. Gneist R. Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhaeltnissen. Berlin: Verlag von Julius Springer. 1869. S. 99–100.
12. Gneist R. Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhaeltnissen. Berlin: Verlag von Julius Springer. 1869. S. 100; Gneist R. Selfgovernment: Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England. 3Auff. Berlin: Verlag von JuliusSpringer. 1871. S. 906–909.
13. Schaeffle A. Bau und Leben der socialen Koerpers. Bd. IV. Tuebingen: Verlag der H. Lauppischen Buchhandlung. 1878. S. 213.
14. Редлих И. Английское местное управление: Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. Т. 1–2 / Пер. с нем. Ф. Ельяшевич; Под ред. В.Б. Ельяшевича; Вступит. статья П.Г. Виноградова. Санкт-Петербург: Тип. Альшшулера. 1908. Т. 2. С. 345–408.
15. Редлих И. Английское местное управление: Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. Т. 1–2 / Пер. с нем. Ф. Ельяшевич; Под ред. В. Б. Ельяшевича; Вступит. статья П. Г. Виноградова. Санкт-Петербург: Тип. Альшшулера. 1908. Т. 2. С. 345.
16. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления: Опыт критич. разбора основ. вопр. мест. самоуправления в законодательстве важнейших европ. государств: (С прил. стат. табл., содержащих данные о составе зем. представительства в 34 губерниях России). Санкт-Петербург: тип. В. Безобразова и К° и Ефрона. 1892. Ч. II. С. 88–89.
17. Гронский П.П. Теории местного самоуправления в германской науке. Известия Санкт-Петербургского политехнического института. 1913 год. Отдел наук эконом. и юрид. Санкт-Петербург. 1913. Т. XIX. С. 1–53.
18. Гронский П.П. Теории местного самоуправления в германской науке. Известия Санкт-Петербургского политехнического института. 1913 год. Отдел наук эконом. и юрид. Санкт-Петербург. 1913. Т. XIX. С. 32.
19. Гронский П.П. Теории местного самоуправления в германской науке. Известия Санкт-Петербургского политехнического института. 1913 год. Отдел наук эконом. и юрид. Санкт-Петербург. 1913. Т. XIX. С. 46.
20. Gneist R. Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhaeltnissen. Berlin: Verlag von Julius Springer. 1869. S. 99–100.
21. Sarwey O. von Allgemeines Verwaltungsrecht. Freiburg im Breisgau: J. C. B. Mohr (P. Siebeck). 1887. S. 14; Sarwey O. von Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. Tübingen: Verlag von J. C. Mohl. 1880; Ивановский В.В. Организация местного самоуправления во Франции и Пруссии. Казань: Изд. Императорского Казанского ун-та. 1886. С. 139.
22. Meyer G. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6 Auf. Bearb. von G. Anschütz. Leipzig: Duncker & Humblot. 1905. S. 347.
23. Туган-Барановский М.И. Общественно-экономические идеалы нашего времени. Санкт-Петербург: Вестник знаний (В.В. Битнера). 1913. 140 с. С. 72–75.