

УДК: 340.15

ORCID: 0000-0002-4568-7964

E-mail: a.i.kozachenko@ukr.net

Anatoliy I. Kozachenko,

Head at the Department of Theoretical
Legal Subjects

(Poltava Law Institute of the Yaroslav
Mudryi National Law University)

Козаченко Анатолій Іванович,

завідувач кафедри теоретико-правових
дисциплін

(Полтавський юридичний інститут
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ СТ.)

LEGAL REGULATION OF FINANCIAL ACTIVITIES OF ZEMSTVO LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE (SECOND HALF OF THE 19TH CENTURY)

Анотація. Визначено, що фінансова незалежність органів місцевого самоврядування у межах визначених повноважень є однією з найважливіших умов побудови демократичної держави та основним принципом функціонування сучасного місцевого самоврядування (реформи якого розпочаті у 2014 році в сучасній Україні). У статті проведено аналіз земського законодавства другої половини ХІХ ст., що врегульовувало фінансову діяльність земського самоврядування. Основними законодавчими актами у галузі фінансової діяльності земств були «Положення про губернські та повітові земські установи» 1864 року та 1890 року. Вони передбачали фінансову самостійність земств, право земств на формування власного кошторису прибутків та видатків, право на стягнення земських зборів, визначали обсяг повноважень органів земського самоврядування з питань фінансової діяльності, встановлювали урядовий

контроль за їхньою фінансовою діяльністю. «Тимчасові правила для земських установ у справах про земські повинності, народне здоров'я і громадське піклування» 1864 року, «Правила про обіг сум земських установ у касах Міністерства фінансів» 1874 року і 1895 року та інші законодавчі акти деталізували регулювання фінансової діяльності земств. До підзаконних актів відносилися акти органів державної влади: укази Сенату, ухвали Державної Ради, циркуляри МВС та Міністерства фінансів, циркуляри губернаторів, ухвали губернського присутствія, постанови казенної палати та палати управління державним майном. До нормативно-правових актів у галузі фінансів відносилися затверджені губернатором постанови губернських та повітових земських зібрань. Практика діяльності земського самоврядування впродовж другої половини ХІХ ст. виявила прогалини у законодавстві. Це спричинило внесення змін до нормативно-правових актів, що регламентували земські фінанси. Зміни в урядових актах передбачали посилення контролю за фінансовою діяльністю земств з боку держави. Натомість органи земського самоврядування ініціювали внесення таких змін, які удосконалювали систему земських зборів та механізм їх стягнення, сприяли наповненню земського бюджету.

Ключові слова: земське самоврядування, земство, статистика, законодавство, збір, податок, фінанси, бюджет.

Abstract. The article analyzes zemstvo legislation of the second half of the 19th century which regulated the financial activities of zemstvo self-government. The main legislative acts concerning financial activity of zemstvos were “Regulations on Provincial and District Zemstvo Institutions” of 1864 and 1890. They provided for partial financial independence of zemstvos, the right of zemstvos to form income and expenditure estimates on their own, the right to levy zemstvo fees, determined the scope of powers of zemstvo self-government bodies in matters of financial activities, and established governmental control over their financial activities. “Temporary Rules for Zemstvo Institutions in Matters of Zemstvo Duties, Public Health and Public Care”

of 1864, “Rules on Circulation of Funds of Zemstvo Institutions in Treasury of Ministry of Finance” of 1874 and 1895 and other legislative acts detailed the regulation of zemstvos’ financial activities. The by-laws included such acts of state authorities as: decrees of the Senate, resolutions of the State Council, circular notes of the Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Finance, governors’ circular notes, resolutions of the Special Provincial Council, resolutions of the Treasury Chamber and the Chamber of State Property Management. Legal acts concerning financial matters included resolutions of provincial and district zemstvo assemblies approved by the governor. The practice of zemstvo self-government activities during the second half of the 19th century revealed gaps in the legislation. This caused amendments to the legal acts regulating zemstvo finances. The amendments of government acts provided for the strengthening of control over the financial activities of zemstvos by the state. Instead, the bodies of zemstvo self-government initiated such amendments that improved the system of zemstvo fees and the mechanism of their collection.

Key words: zemstvo self-government, zemstvo, statistics, legislation, fee, tax, finances, budget.

Постановка проблеми. Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування у межах визначених повноважень є однією з найважливіших умов побудови демократичної держави та основним принципом функціонування сучасного місцевого самоврядування. Започаткована у 2014 р. реформа місцевого самоврядування в Україні на принципах децентралізації, окрім іншого, передбачає впровадження принципу фінансової самостійності органів самоврядування. З огляду на це, варто звернути увагу на історичний досвід фінансової діяльності органів земського самоврядування, що діяли на території українських губерній.

Після проголошення незалежності України місцеве самоврядування все ще зберігало низку ознак характерних для радянської доби. Однією із таких ознак було збереження радянського механізму фінансування обласних рад за рахунок

державного бюджету, що суперечило принципу незалежності місцевого самоврядування. За умов реформи децентралізації вивчення досвіду законодавчого забезпечення фінансової самостійності земського самоврядування може стати в нагоді у наш час.

Стан опрацювання обраної проблематики, аналіз останніх публікацій та досліджень. Фінансова діяльність українського земського самоврядування другої половини XIX ст. стала предметом дослідження історико-правової та економічної наук. До цієї проблеми зверталися такі вітчизняні науковці як Білоконь М. В., Головка О.М., Грицак В.М., Іванов І.В., Калугін С.А., Лаврів М.Б., Лобас Т.Л. та інші. Серед згаданих науковців переважно представники харківської історико-правової школи, предметом дослідження яких стало Харківське земство та його взаємовідносини з місцевою адміністрацією щодо земських фінансів.

Метою статті є аналіз земського законодавства другої половини XIX ст. щодо встановлення і стягнення земських зборів та виконання повинностей, а також досвід діяльності земського самоврядування Полтавської та Харківської губерній стосовно удосконалення нормативно-правового регулювання цієї галузі.

Виклад основного матеріалу. Основними нормативно-правовими актами, що врегульовували фінансову діяльність органів земського самоврядування стали «Положення про губернські та повітові земські установи» 1864 р. (далі – Положення 1864 р.) та «Положення про губернські та повітові земські установи» 1890 р. (далі – Положення 1890 р.) Фінансування земств мало здійснюватися за рахунок місцевих земських зборів, а також на основі «особливих розпоряджень» із державного бюджету, що забезпечувало фінансову самостійність земського самоврядування. Відповідно до ст. 2 Положення 1864 р. земствам належало право складати кошторис прибутків і видатків [1, с. 2]. До повноважень губернських земських зібрань і управ законодавство відносило розподіл майна земства на губернське і повітове, встановлення розкладок державних зборів між

повітами, узгодження повітових кошторисів (ст. 62) [1, с. 7]. Положення 1864 р. закріпило за губернськими та повітовими земськими зібраннями право затверджувати кошторис, встановлювати розкладки державних і натуральних повинностей, впроваджувати нові земські збори (ст. 68, 70) [1, с. 8].

Земське законодавство не встановлювало види податків та механізм їх стягнення, але детально регламентувало контроль за фінансовою діяльністю земського самоврядування. Згідно ст. 90 Положення 1864 р. постанови земських зборів про земський кошторис, він підлягав затвердженню губернатором [1, с. 11]. Положення 1864 р. у ст. 91 надавало широкі повноваження губернатору з питань фінансового контролю. Він мав право проводити перевірку кошторисів, законність встановлення зборів та повинностей, обкладання зборами казенних земель, забезпечення покриття видатків зборами (дефіцит земського кошторису) [1, с. 11].

Глава 5 Положення 1864 р. передбачала щорічну звітність земських управ щодо кошторису – суми зібраних зборів та видатків [1, с. 13-14]. З метою проведення внутрішнього контролю, ст. 71 надавала право губернським і повітовим зібранням формувати ревізійні комісії [1, с. 8]. Урядовий контроль за фінансовою діяльністю земств законодавство покладало на міністра МВС (ст. 92, 100 Положення 1864 р.) [1, с. 11-13].

Статтею 108 Положення 1864 р. було передбачено, що фінансову діяльність земств регулюватимуть особливі статuti, закони та постанови уряду про податки і повинності, а також особливі правила для складання земських кошторисів та розкладок [1, с. 14].

Більш докладно порядок стягнення земських зборів регламентували «Тимчасові правила для земських установ у справах про земські повинності, народне здоров'я і громадське піклування» (далі – Тимчасові правила 1864 р.). З питань стягнення зборів Тимчасові правила 1864 р. містили посилання на застарілий і недосконалий «Статут про земські повинності» 1851 р. Згідно із законодавством земствам належало право стягувати збори з нерухомого майна у

містах і повітах: земель, житлових будинків, промислових та торгівельних приміщень. Законодавство не встановлювало ставки зборів з нерухомого майна; з промислових свідоцтв на право ведення торгівлі та промислів у формі надбавки до державної ціни на товар; за користування переправами, що перебували у віданні земства; з фізичних осіб, які не виконували натуральну повинність по знищенню сільськогосподарських шкідників і за зважування товарів на вагах, що належали земству. Надбавка з купецьких свідоцтв та з патентів на виробництво і реалізацію спиртних напоїв складала 25%, надбавки з інших торгівельних і промислових документів – 10%; [2, с. 14].

Царський уряд ініціював внесення змін до чинного законодавства або санкціонував нові нормативно-правові акти про земські податки, адже практика функціонування земського самоврядування виявила низку прогалин у регулюванні фінансової діяльності земств. Так, зокрема, законодавство не встановлювало розмежування джерел прибутків земства і держави. Відсутність такого розмежування нерідко ставала причиною суперечок між земствами і місцевою адміністрацією, а також між губернськими та повітовими земствами [3, с. 3]. Такі спори згідно ст. 96 і 97 Положення 1864 р. вирішував Сенат [1, с. 12]. Сенатські укази від 22 грудня 1866 р. і 29 вересня 1871 р. мали за мету врегулювання відносин між губернським і повітовими земствами, не порушуючи принципи місцевого самоврядування. Відповідно до першого указу повітові земства мали брати до уваги постанови губернських земств. Посилаючись на указ Сенату 1866 р., Полтавські губернські земські збори ухвалили постанову, згідно із якою губернська управа повинна здійснювати нагляд за виконанням обов'язків повітовими управами та інформувати губернські земські збори про порушення законодавства. Впродовж 1870 р. Сенат ухвалив 17 указів з метою врегулювання спорів між губернськими і повітовими земствами щодо затвердження кошторису [4, с. 49].

З метою стягнення податків земства щонайперше встановлювали прибутковість підприємств та торгівельних закладів, що викликало

незадоволення фабрикантів і торговців. При цьому співвідношення між ціною і дохідністю тогово-промислових закладів земства визначали по-різному, встановлюючи її у розмірі від 1/17 до ¼ вартості майна [5, с. 216-217]. Тому під тиском підприємців законом від 21 листопада 1866 р. уряд обмежив право земств обкладати збором тогово-промислові заклади [6, с. 223]. Зазначений закон став гальмом у розвитку земського самоврядування, адже він суттєво зменшував наповнення земського бюджету. Але, враховуючи клопотання земств, закон від 16 травня 1868 р. дозволив обкладати зборами землі «незручні за межовими планами», якщо вони приносили прибуток [7, с. 58].

Суттєвим недоліком законодавства було те, що об'єкти оподаткування на території міст відносилися до земського оподаткування, що стало причиною конфліктів між земським і міським самоврядуванням. Міські думи через губернатора зверталися з клопотаннями до МВС про вилучення їх із переліку об'єктів земського оподаткування. У 1870 р. з таким клопотанням до уряду звернулася Кременчуцька міська дума. Особливої гостроти проблема вилучення міських населених пунктів з числа об'єктів земського оподаткування набула у великих промислових містах. Так, Харківська міська дума у 1872 р. направила уряду 12 клопотань про надання місту статусу «окремої земської одиниці» [8, с. 152-154]. Проте законодавчим чином зазначена проблема вирішена не була. Протиріччя між земським і міським самоврядуванням у кожному конкретному випадку врегульовували циркуляри губернаторів про порядок стягнення земських зборів з нерухомого майна [9].

Прогалини у законодавстві тягнули за собою нерівномірність земських податків, на що звертали увагу платники податків та земські управи. Харківське земство констатувало, що податки із земель «беруться майже повсюдно навмання», десятки тисяч десятин землі залишаються не обкладеними податками, водночас на інші землі нараховуються «зайві» податки [10, с. 93]. Тому з метою удосконалення нормативно-правової бази земські зібрання ухвалювали власні постанови. Це, зокрема, постанови про облік земель, про

статистичне бюро і статистичну комісію, про земську оціночну комісію, постанови земської оціночної комісії про зменшення земських зборів із нерухомого майна, окладні книги земських зборів, книги прибутків та видатків та інше [11, с. 98-99; 12]. Такі постанови давали можливість уникнути подвійного оподаткування, ухилятися від сплати податків, встановити об'єктивну суму земського збору, удосконалювали механізм стягнення зборів. Завдяки удосконаленню нормативно-правового регулювання системи оподаткування на локальному рівні земства забезпечували близько 73% доходів до бюджету [5, с. 216-217].

Недоліком законодавства про фінансову діяльність земств було те, що воно не передбачало запровадження кадастру об'єктів оподаткування. За рахунок недосконалої оцінки земель їх вартість, як правило, занижувалася. Розподіл зборів із землі між платниками податків здійснювався за дохідністю землі або залежно від її вартості або ставки збору та встановлювалися на кожну десятину незалежно від якості землі.

У зв'язку із відсутністю обліку та оцінки об'єктів оподаткування земства організували проведення статистичних досліджень, основним завданням яких був перепис поміщицьких і селянських господарств. Така робота вимагала ухвалення програми статистичних досліджень, а також нормативно-правових актів, що врегульовували діяльність статистичного бюро та статистичної комісії. Зазначені акти підлягали узгодженню із Центральним статистичним комітетом МВС, на який покладался контроль за діяльністю земської статистики. Згідно з програмою статистичні дослідження проводилися у 80-ті роки XIX ст. за трьома напрямками: подвірний перепис сільського населення, перепис нерухомого майна у містах, опитування суб'єктів аграрних відносин про результати господарської діяльності [3, с. 6].

Прогалини у законодавстві тягнули за собою зловживання повноваженнями: нецільове використання коштів, привласнення земських коштів земськими управлінцями, неправомірне встановлення земських зборів

або уникнення від їх стягнення, хабарництво. Це потребувало посилення урядового контролю за фінансовою діяльністю земського самоврядування та внесення відповідних змін до законодавства.

Фінансову діяльність земств контролювало Міністерство фінансів та його підрозділи у губерніях і повітах. Відповідно до ст. 106 Положення 1864 р. питання зберігання коштів у місцевих казначействах та відділеннях Державного банку земства узгоджували із губернськими та повітовими казначействами [1, с. 12]. Відносини між місцевими казначействами і земствами регламентували ухвала Державної Ради від 17 лютого 1869 р., циркуляр Міністерства фінансів від 22 червня 1874 р. та затверджені ним «Правила про обіг сум земських установ у касах Міністерства фінансів» [8, с. 137]. 23 лютого 1895 р. уряд запровадив нові «Правила про обіг земських сум у касах Міністерства фінансів» та скасував чинність Правил 1874 р. Звертає на себе увагу той факт, що не всі губернські земства вчасно розпочали керуватися у своїй діяльності новим законодавством [8, с. 143].

Законом від 28 квітня 1892 р. про «Установлення Державного контролю» було запроваджено новий урядовий орган для перевірки законності фінансово-господарської діяльності земств щодо коштів, які асигнувалися на державні потреби. Підрозділами Державного контролю на губернському і повітовому рівні стали контрольні палати [8, с. 138]. Фінансовий контроль за діяльністю губернських земств здійснювали чиновники губернської казенної палати зі справ земства. Повітові земства контролювали чиновники повітових казначейств зі справ земських повинностей. Ревізію фінансової діяльності земських управ проводили ревізійні комісії, які створювали губернська казенна палата зі справ земства та повітове казначейство зі справ земських повинностей відповідно [8, с. 136-137]. Стягнення земських зборів контролювали губернська палата управління державним майном і місцева удільна контора, а нагляд за виконанням земських повинностей покладалася на повітову адміністрацію. Згідно ст. 682 «Загального установлення губернського» функція стягнення недоїмок,

громадських зборів та платежів, розсилка окладних листів покладалася на повітову поліцію [13, с.192].

Як зазначає Білокінь М.В., закон від 30 квітня 1885 р. запровадив інститут податкових інспекторів для виконання фіскальних функцій стосовно фінансової діяльності органів земського самоврядування. Згідно з «Наказом податковим інспекторам по губерніях Європейської Росії» від 12 серпня 1885 р. до їхньої компетенції було віднесено обкладання об'єктів державного поземельного податку. Податкові інспектори проводили перевірку достовірності встановленої земствами кадастрової оцінки земель та обліку міської нерухомості, досліджували відповідність законодавству документів про статус об'єктів власності [13, с.199].

Суттєві зміни, спрямовані на удосконалення фінансової діяльності земства, передбачало Положення 1890 р. Деклароване у ст. 2 право земств на «завідування земськими повинностями грошовими і натуральними» свідчило про збереження їхньої фінансової самостійності [14, с. 495]. Ст. 62-63 Положення 1890 р. конкретизували та розширили фінансові повноваження земств. Так, земства отримали право встановлювати суми земських зборів, змінювати натуральні повинності на грошові, визначати суму недоїмок та пені, встановлювати збір за користування шляховими спорудами [14, с. 502].

Водночас за допомогою контрреформи 1890 р. царський уряд намагався посилити контроль з боку держави за фінансовою діяльністю земського самоврядування. Указ імператора про затвердження Положення 1890 р. у пункті 17 встановив державний контроль за фінансовими звітами земств і позбавив земства права на участь у кредитних установах [14, с. 495]. Контрреформа 1890 р. позбавила земства можливості вільно розпоряджатися невикористаними впродовж року залишками кошторису та права формувати пенсійний кошторис. Але такі обмеження, на переконання автора, були виправданими, адже переважна частина порушень законодавства, допущена земствами в попередній період, стосувалася фінансової сфери їх діяльності.

Положення 1890 р. у ст. 82 передбачало затвердження губернатором окремих видів земських зборів, надавало право губернатору призупиняти дію земських постанов, вимагало від губернатора узгоджувати свої ухвали з земськими зібраннями, інформувати МВС про постанови земських зібрань, котрі не відповідають державним інтересам та потребам місцевих громад [14, с. 506]. Згідно ст. 87 губернатор здійснював нагляд за «доцільністю» земських постанов та мав право призупиняти дію тих, що суперечили законодавству або не відповідали «державним користям і потребам» чи інтересам громади [14, с. 506]. Такі невизначені формулювання давали можливість губернаторові призупинити дію будь-якої земської постанови. Відповідно ст. 103 Положення 1890 р. губернаторові належало право здійснювати ревізію фінансової діяльності земських управ [14, с. 509]. Урядовий контроль за фінансовою діяльністю земств законодавство покладало на міністра МВС (ст. 93, 94 Положення 1890 р.) [14, с. 507]. Згідно ст. 83 Положення 1890 р. затвердженню міністра внутрішніх справ підлягали усі справи про позики і натуральні повинності, а не лише справи про позики, що перевищували 2-річну суму земського збору, як це було за Положенням 1864 р. [14, с. 505]. Стаття 97 Положення 1890 р. до повноважень повітових управ відносила ведення окладних книг про стягнення земських податків, зразки яких затверджували МВС та Міністерство фінансів [14, с. 508].

Земська контрреформа 1890 р. передбачала створення нового контрольно-наглядного органу Губернського із земських та міських справ присутствія, яке розпочало свою діяльність 1892 р. Окрім іншого, до його повноважень відносився контроль за фінансовою діяльністю земського самоврядування. За результатами дослідження Грицака В.М., значну частку постанов Харківського присутствія складали постанови про затвердження кошторисів прибутків та витрат губернського земства [15, с. 121].

Висновки та пропозиції. Таким чином, нормативно-правове регулювання фінансової діяльності земського самоврядування здійснювалося законодавчими та підзаконними актами. Основними законодавчими актами, що врегульовували

фінансову діяльність земств були «Положення про губернські та повітові земські установи» 1864 та 1890 рр. Вони передбачали фінансову самостійність земств, право земств на формування власного кошторису прибутків та видатків, право на стягнення земських зборів, визначали обсяг повноважень органів земського самоврядування з питань фінансової діяльності, встановлювали урядовий контроль за їхньою діяльністю. «Тимчасові правила для земських установ у справах про земські повинності, народне здоров'я і громадське піклування» 1864 р., «Правила про обіг сум земських установ у касах Міністерства фінансів» 1874 і 1895 рр. та інші законодавчі акти деталізували регулювання фінансової діяльності земств. До підзаконних актів відносилися акти органів державної влади: укази Сенату, ухвали Державної Ради, циркуляри МВС та Міністерства фінансів, циркуляри губернаторів, ухвали Губернського із земських та міських справ присутствія, постанови Губернської казенної палати зі справ земства та Губернської палати управління державним майном. До нормативно-правових актів у галузі фінансів відносилися затверджені губернатором постанови губернських та повітових земських зібрань. Практика фінансової діяльності земського самоврядування впродовж другої половини ХІХ ст. виявила прогалини у законодавстві. Це спричинило внесення змін до законодавчих та підзаконних актів, що регламентували фінансову діяльність земства. Зміни в урядових актах переважно передбачали посилення контролю за фінансовою діяльністю земств з боку держави. Натомість органи земського самоврядування ініціювали внесення таких змін, які удосконалювали систему земських зборів та механізм їх стягнення, сприяли наповненню земського бюджету.

ЛІТЕРАТУРА

1. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. *Полное Собрание законов Российской империи с 1649 года*. Санкт-Петербург, 1867. Собр. 2. Отд. 1. Т. XXXIX. № 40457. С. 1-14.

2. Временные правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном здравии и общественном призрении 1864 г. ПСЗ. Санкт-Петербург, 1867. Собр. 2. Отд. 1. № 40458. Т. XXXIX. С. 14-20.

3. Козаченко А.І. Земські податки і повинності як складова фінансової самостійності земського самоврядування. *Теорія і практика правознавства: електронне наукове фахове видання Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. 2015. № 1(7). С. 1-10. URL: <http://nauka.jur-akademy.kharkov.ua>. (дата звернення: 15.07.2022).

4. Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся (за 1870 год). Т. IV. Санкт-Петербург: Типография МВС, 1872. 256 с.

5. Лаврів М. Місцеве оподаткування в Україні в умовах земського самоврядування. *Регіональна економіка*. 2001. № 3. С. 213-224.

6. Іванов І.В. Компетенція органів земського самоврядування та її еволюція протягом 1864-1917 рр. *Публічне право*. 2013. № 4 (12). С. 219-226.

7. Абрамова В.Ф., Ярцева А.А., Мацузато К. Земский феномен: политический подход. Slavic Research Center, Hokkaido University, 2001. 198 с. URL: <http://src-h.slav.hokudai>. (дата звернення: 15.07.2022).

8. Головка О.М. Участь адміністративно-поліцейського апарату, органів самоврядування в управлінні державними фінансами Російської імперії на українських землях (кінець XVIII – початок XX ст.). Монографія. Харків : СІМ, 2005. 176 с.

9. Циркуляри Полтавських губернаторів про порядок стягнення земських зборів з нерухомого майна у містах Полтавської губернії. 1872-1919 рр. ДАКО, ф. 910, спр. 115. URL: <https://uk.wikisource.org>. (дата звернення: 15.07.2022).

10. Калугін С.А. Земське самоврядування на Харківщині (1865-1917 рр.) : монографія. Харків: Університет внутрішніх справ, 2000. 148 с.

11. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за вторые четыре трехлетия (с 1883 по 1894 г.). Полтава: Типография Л. Фришберга, 1885. Вып. I. 528 с.
12. Книги прибутків та видатків. 1872-1919 рр. ДАКО, ф. 910, спр. 115. URL: <https://uk.wikisource.org>. (дата звернення: 15.07.2022).
13. Білоконь М.В. Органи державного управління та місцевого самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження. Монографія. Харків : Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2003. 260 с.
14. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. ПСЗ. Санкт-Петербург, 1893. Собр. 3. Отд. 1. Т. X. № 6927. С. 493-511.
15. Грицак В.М. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії). Харків: Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2003. 160 с.