**Традиция местного самоуправления в России (на историческом материале Российской империи)**

Кирьян П.А.

Во все периоды становления России как единой и великой державы, особенно, в кризисные, отчетливо проявлялись две, на первый взгляд диаметрально противоположные тенденции: с одной стороны – объединение на основе сильной центральной власти, а с другой – разобщение, суверенизация территорий, ее составляющих. Причиной тому были как объективные исторические и социально-экономические условия, так и субъективное желание удельных владетелей быть всевластными хозяевами в своих пределах.

Наряду с двумя отмеченными основными тенденциями на всех этапах развития государственности иногда явно, а иногда незаметно проявлялась и третья тенденция – становление и развитие местного самоуправления. В периоды “смутного времени” самоуправление было одним из инструментов управления для региональных властей. При усилении центральной власти самоуправление было в значительной мере компромиссом между верховной властью и входящими в состав единого государства территориями. Признание прав территорий на самоуправление сглаживало остроту противостояния центра и провинции.

Земская реформа Ивана IV, призванная уничтожить опустошавшую страну систему кормлений, предоставила широкие полномочия “земским” и “губным” старостам, избираемым населением. В задачу местных властей входило выполнение поручений центрального правительства по управлению, прежде всего сбор налогов. Несомненным прогрессивным элементом реформы было внедрение выборного начала во всех сферах управления.

ХVII век объявил войну реформам ХVI столетия. Чиновники-воеводы вытеснили “выборных людей”. В 1708 г. Петром I создал 8 губерний, а к концу царствования число их дошло до 12. Все управление губернией находилось в руках коронных чиновников. Петровская губерния являлась лишь частью административного механизма, одной из основных функцией которого была организация армии и ее финансирование. С этой целью в каждой губернии выбирался совет ландратов. [c.55] Решения принимались большинством голосов, которому должен был подчиняться и губернатор.

С 1719 г. Петр I предпринял новую реформу, приведшую к дальнейшей бюрократизации страны и централизации административной системы. Ландратские коллегии были упразднены, а вместо них в центре введены центральные коллегии. Губернии разделены на провинции, провинции на дистрикты. Во главе провинций и дистриктов поставлены коронные чиновники, назначаемые из центра и подчиненные только центру. Перед бюрократией были поставлены самые широкие задачи: не только правосудие и безопасность жителей, но и образование, благотворительность, медицина, поощрение торговли и промышленности. Не будучи в состоянии дисциплинировать администрацию, Петр обращается к местному самоуправлению, но и тут его реформы терпят неудачу. С 1714 г. он учреждает выборную должность земского комиссара для сбора нового налога – подушной подати. Земский комиссар выбирался местным дворянским обществом сроком на 1 год, был ответственен перед своими избирателями и даже подлежал суду за упущения по службе. Но скоро и эта должность всецело подчинилась коронной администрации влиянию.

К Петру же восходят и первые попытки переустройства по западноевропейскому образцу, городской жизни. В 1699 году им были изданы Указы об учреждении Бурмистерской Палаты в Москве и об открытии Земских изб в остальных городах, а в 1718-1724 гг. они были заменены магистратами, с целью устранения вмешательства местных приказных властей в дела посадских общин. Как и земские избы, магистраты являются почти исключительно учреждениями судебными и административно-финансовыми.

Новая коренная реформа в области земского и городского управления последовала в конце ХVIII века при Екатерине II. В 1766 г. Екатерина издает манифест об избрании в комиссию депутатов от всех местностей и сословий для обсуждения местных нужд. Дворяне высылали от каждого уезда по депутату; городские обыватели по одному от города; прочие сословия и звания по одному от своей провинции.

Выборы депутатов и вручение им наказов происходили под руководством выборного предводителя для дворянских обществ и выборного головы для городских. Во всех наказах высказывалась мысль о необходимости образования местного самоуправления с участием общественных сил и об ограничении полномочий коронных чиновников. Результатом такого социального заказа стало появление наиболее значительных до второй половины ХIХ века законодательных актов, определяющих и закрепляющих отдельные принципы местного самоуправления на территории Российской Империи: “Учреждение о губерниях” (1775-1780 гг.) и “Жалованная Грамота” на права и выгоды городам Российской Империи (Городовое Положение) (1785 г.).

Согласно “Учреждению для управления Губерний Всероссийской Империи” от 7 ноября 1775 г., Империя делилась на крупные местные единицы губернии, а те на более мелкие – уезды. Учреждение касается также городов и посадов. Екатерина хотела дать особый устав и крестьянству, но не успела этого сделать. Для заведования местным благоустройством был создан всесословный “Приказ [c.56] общественного призрения”. Дворянство было признано местным обществом – корпорацией, причем территориальными пределами этого общества были признаны границы губернии. Оно получило право периодических собраний, избирало губернского и уездного предводителей дворянства, секретаря дворянства, десять заседателей верхнего земского суда, уездного судью и заседателей, земского исправника и заседателей нижнего земского суда.

Тем самым Екатерина II стремилась создать из всех сословий ряд местных организаций (“сословных обществ”), предоставив им известные права “по внутреннему управлению сих обществ” и возложив на эти организации осуществление большинства задач местного управления (Фадеев, 1994, с.28). В статьях Жалованной Грамоты городам впервые в русском городе устанавливалось всесословное “общество градское”, которое должно было включать в себя всю совокупность постоянного населения города, принадлежность к которому обуславливалась не сословным положением, а известным имущественным цензом. “Общество градское” должно было избирать из своего состава всесословную думу, которой вверялось заведование городским хозяйством. Общая дума избирала затем из своей среды так называемую шестигласную думу, на долю которой выпадала наиболее интенсивная деятельность по заведованию текущими городскими делами. По ст. 167 Городового Положения предметы ведомства думы распределены по восьми рубрикам: 1) прокормление и содержание городских жителей, 2) предотвращение ссор и тяжб города с окрестными городами и селениями, 3) сохранение в городе мира, тишины и согласия, 4) наблюдение порядка и благочиния, 5) обеспечение города привозом необходимых припасов, 6) охрана городских зданий, заведение нужных городу площадей, пристаней, амбаров, магазинов, 7) приращение городских доходов, 8) разрешение сомнений и недоумений по ремеслам и гильдиям.

Кроме указанных органов, Положением 1785 г. устанавливается и так называемое “собрание градского общества”, на котором могли присутствовать все члены градского общества, но право голоса, как и пассивное избирательное право, имели только горожане, достигшие 25-летнего возраста и обладавшие капиталом, проценты с которого приносили не менее 50 рублей, то есть в сущности лишь купцы первой и второй гильдии. В компетенцию этого собрания входило: выборы городского головы, бургомистров и ратманов, заседателей губернского магистрата и “совестного” суда (посословные суды, существовавшие до 1828 г.), старост и депутатов; представление губернатору своих соображений “о пользах и нуждах общественных”; издание постановлений; подача ответов на предложения губернатора и др.

В начале 1786 г. новые учреждения были введены в Москве и Петербурге, а затем – и в остальных городах Империи. 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. В небольших городских поселениях коллегиальное начало совсем уничтожалось, и все самоуправление было представлено в лице так называемых “городовых старост”.

В XIX столетии в соответствии с “Положением о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях” 1861 г. крестьянское общественное устройство [c.57] представляло собою сословные волости. Волостное управление составляли волостной сход, волостной старшина с волостным правлением и волостной крестьянский суд. Должности крестьянского общественного управления замещались по выбору на три года. Сельский сход и сельский староста составляли сельское общественное управление. Сход выбирал сельских должностных лиц, решал дела о пользовании общинной землей, вопросы общественных нужд, благоустройства, призрения, обучения грамоте членов сельского общества, осуществлял раскладку казенных податей, земских и мирских денежных сборов. Сельский староста наделялся обширными полномочиями. В отсутствие сельского старосты решения сельского схода считались незаконными.

Положением 1861 г. для контроля крестьянского управления и разрешения недоразумений между крестьянами и помещиками учреждались должности мировых посредников, уездные мировые съезды и губернские по крестьянским делам присутствия. На должность мировых посредников избирались местные потомственные дворяне-помещики, удовлетворяющие определенным имущественным условиям.

Органы крестьянского общественного управления оказывались под двойным контролем, во-первых, со стороны местных учреждений по крестьянским делам, основной состав которых формировался из помещиков, и, во-вторых, со стороны судебно-административных органов, представители которых одновременно замещали должности по крестьянскому управлению. Результатом явилось утверждение Александром II компромиссного “Положения о земских учреждениях” 1 января 1864 г., которое в течение нескольких лет было распространено на 34 губернии Европейской России. Собственно введение земских учреждений началось с февраля 1865 г. и в большинстве губерний закончилось к 1867 г.

Положение 1864 г. делило избирателей на 3 курии: 1) землевладельцев всех сословий; 2) горожан – собственников недвижимого имущества в городе; 3) сельских обществ. Выборы производились раздельно: от первых двух курий избирались на съезды их представители. На съезде представителей первой курии могли присутствовать крупные и средние помещики. Мелкие землевладельцы выбирали из своей среды уполномоченных. В выборах не могли принимать участие, лица моложе 25 лет; судившиеся и не оправданные судом; отрешенные от должности; состоящие под судом и следствием; признанные несостоятельными или исключенные из духовного ведомства.

Выборы гласных от крестьян были многоступенчатыми: сельские общества посылали своих представителей на волостной сход, где избирали выборщиков, а из их среды выбирали установленное количество гласных уездного земского собрания.

По М.И. Свешникову (“Основы и пределы самоуправления”), видно, что число гласных в разных уездах было не одинаково. Даже в пределах одной губернии разница могла составлять 4-5 раз. Так, в Воронежской губернии земское собрание Бирючинского уезда состояло из 61 гласного, а Коротоякского уезда – из 12 гласных (Свешников, 1892, приложение).

Положением о земских учреждениях устанавливалось, что ведению земских учреждений подлежит распоряжение местными сборами губернии и уезда. И все местные повинности и некоторые государственные должны были относиться к [c.58] ведению земства. Но и без того небольшие финансовые средства земства были еще более урезаны при составлении Временных правил о разверстании земского сбора между казною и земством. Из общих губернских повинностей в ведении земских учреждений оставались: а) устройство и содержание дорог, мостов, перевозов и верстовых столбов; б) наем домов для рекрутских присутствий, становых приставов и судебных следователей; в) содержание подвод при полицейских управлениях и становых квартирах; г) содержание посредников по специальному межеванию и некоторые другие.

Главным источником доходов земства являлось право облагать земских налогоплательщиков новыми налогами. И за неимением других источников, приходилось прибегать к повышению налогов. Но и в этой сфере компетенция земства была ограничена: для новых налогов оставались одни земли, хотя земли и без того несли высокие платежи, которые на крестьянских участках нередко превосходили доходность.

Но даже в таких узких пределах земства не пользовались свободой и самостоятельностью. Каждое постановление могло было быть опротестовано губернатором, а в последней инстанции его судьбу решал Сенат. Наконец, оставив местную полицейскую власть в ведении правительственных учреждений закон 1864 г. еще более обессилил местное самоуправление.

Если в начале 60-х гг. XIX в. правительство относилось довольно благосклонно к деятельности земских собраний, то в начале 1866 г. министр внутренних дел издал циркуляр, ограничивающий право обложения земствами сплавных лесов. Подготавливалось также ограничение в обложении казенных земель. Циркуляром от 17 мая 1866 г. разъяснялось, что земства не имеют права “облагать сборами самые изделия и продукты, выделываемые или продаваемые на фабриках и заводах, а равно и других промышленных и торговых заведениях, оплачиваемых акцизом в пользу казны”.

13 июня 1867 г. был издан закон, еще более стеснивший земскую деятельность, так как земские доклады, журналы и т.д. должны были теперь проходить губернаторскую цензуру. Закон 13 июня значительно расширил власть председателя и запретил земствам взаимодействовать друг с другом. Отныне печатание постановлений и земских речей допускалось только с разрешения губернатора и с предварительной цензурой. Кроме того, высочайше утвержденным положением Комитета министров от 19 сентября 1869 г. земства были лишены права бесплатной пересылки корреспонденции.

Городовым Положением 1870 г. Александра II избирательное право, как активное, так и пассивное, предоставлено было каждому городскому обывателю, не зависимо от сословия, если он был русским подданным, имел не менее 25 лет от роду и владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочной торг (лицензию на право мелкой торговли). Все лица, имеющие право участия в выборах, вносились в списки в том порядке, в каком они следуют по сумме причитающихся с каждого из них сборов в доход города; затем они делятся на три разряда: 1 – те горожане из показанных в начале списка, которые уплачивали вместе одну треть общей [c.59] суммы сборов со всех избирателей; 2 – следующие за ними по списку, уплачивающие также треть сборов; 3 – все остальные. Каждый разряд составлял особое избирательное собрание под председательством городского головы и выбирал одну треть гласных в городскую думу.

Первый разряд обычно насчитывал лишь десятки (если не единицы) избирателей – крупных домовладельцев или торговцев, а третий – тысячи, то есть основную массу городского населения, и тем не менее каждый из них посылал в думу одинаковое количество представителей. Неравенство в пользовании избирательными правами доходило до огромных размеров. Так, в начале 70-х годов в Петербурге разница в численном представительстве первого и третьего разряда достигала 65 раз(!) (Пажитнов, 1913,т.1, с.31-32).

Внутренняя организация городского управления была достаточно рациональной. Распорядительные функции были предоставлены городской думе, а исполнительным органом, стала управа. Члены управы избирались думой и не нуждались в утверждении администрацией. Постановлением думы члены управы могли быть отстранены от должности и преданы суду. Городской голова также избирался думой, но утверждался в должности губернатором или министром внутренних дел (в зависимости от ранга города).

Важным “сдвигом” реформы 1870 г. было предоставление городскому общественному управлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Утверждению губернской администрации или в некоторых случаях министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления думы (как правило, финансовые). Большинство дел, включая и годовые сметы, решались думою окончательно и не нуждались ни в чьем утверждении. На губернатора возлагался надзор лишь за законностью действий органов городского самоуправления. Судебную защиту городского самоуправления должны были обеспечивать губернские по городским делам присутствия, в состав такого присутствия входили: губернатор, вице-губернатор, председатель казенной палаты, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города и председатель мирового съезда. А.А.Головачев замечал по этому поводу: “У нас считается необходимым все вопросы, возникающие в административной практике, разрешать также административным порядком... Нет никакой необходимости учреждать особое присутствие, так как все вопросы, в случае замеченной незаконности действий Городского Управления или жалоб и пререканий, могли бы рассматриваться судом в общем порядке, законами установленном” (Головачев, 1872).

Годы царствования Александра III выдвинули на политическую арену идеи централизации и укрепления принципов бюрократического самодержавия.

12 июня 1890 г. было опубликовано новое Положение о земских учреждениях, восстановившее сословность избирательных групп и, благодаря изменению ценза, еще более усилившее представительство от дворян. По новому Положению в первую избирательную группу входили дворяне потомственные и личные, во вторую – прочие избиратели и юридические лица, в третью – крестьяне. Губернские гласные, как и прежде, избирались на уездных земских собраниях, в [c.60] губернское собрание обязательно включались все уездные предводители дворянства и председатели уездных земских управ (с 1890 г.). Состав губернских гласных в 1897 г. например, по сословиям складывался так: дворяне и чиновники – 89,5%, разночинцы – 8,7%, крестьяне – 1,8% (Веселовский, 1918, с.14).

Но, увеличив количество гласных дворян, Новое Земское Положение фактически отрицало всякую связь с идеей местного самоуправления. Были лишены избирательных прав: духовенство, церковный притч, крестьянские товарищества, крестьяне, владеющие в уезде частной землей, лица, имеющие купеческие свидетельства, владельцы торговых и промышленных заведений, а также евреи. Сельские избирательные съезды были упразднены, гласные назначались губернатором из числа кандидатов, избранных волостными сходами. Вводился порядок утверждения не только для председателя управы, но и для всех членов управы, причем земские собрания лишались права обжаловать неутверждение. Председатели и члены управ числились состоящими на государственной службе (ст.124), и в председатели управ не могли избирать лиц, не имеющих права на государственную службу. Последнее обстоятельство особенно отозвалось на окраинах, где председателями управ были, как правило, крестьяне или купцы.

Из положительных аспектов Положения 1890 г., необходимо отметить:

а) расширение круга лиц, подлежавших избранию в председатели и члены управ (ими могли быть не только гласные, но и вообще лица, имеющие избирательный ценз); б) некоторое увеличение компетенции земств, перечня предметов; в) восстановление почти в полном объеме права земств на бесплатную пересылку корреспонденции. К ограничительным мерам, направленным на уменьшение самостоятельности земских органов, относится лишение уездных собраний права непосредственных ходатайств перед Правительством. Прежний порядок возбуждения ходатайств был восстановлен только законом от 2 февраля 1904 г.

Участь земских учреждений в 1892 г. постигла и городское самоуправление. Городовое Положение 1892 г. значительно урезало избирательное право для горожан, что привело к уменьшению числа избирателей в 6-8 раз (до 0,5% – 2% всего городского населения). Вместе с тем сокращено было и число гласных (примерно в 2 раза). Произошли также изменения и во внутреннем устройстве органов городского управления: управа была поставлена в более независимое от думы положение, права городского головы, как председателя думы, значительно расширены за счет прав гласных, дума лишена была права отдачи под суд членов управы. Вместе с тем новое Городовое Положение приравнивало выборных должностных лиц городского управления к правительственным чиновникам и ставило их в дисциплинарную зависимость от администрации. Городские головы и члены управы считались состоящими на государственной службе, губернатор получил право делать им предписания и указания, а губернское по городским делам присутствие могло устранять их от должности, дума же этого права была лишена: “Можно сказать, что после реформы 1892 г. у нас вообще не осталось самоуправления в общепринятом смысле слова...” (Пажитнов, 1913, т. 2, с. 38-42), то есть реформа 1890-1892 гг. отбросила устройство местной власти в России далеко назад. [c.61]

Реально действующее земство не продержалось и 25 лет. К концу 70-х годов наступил кризис земских учреждений. В конце ХIХ века тревоги “смутных” 60-80-х годов были забыты. Государственный механизм работал как часы. Источник “смут и потрясений” – местное сообщество – было, благодаря усилиям администрации Александра III, сведено на нет. При таких условиях думать о реформе земского и городского самоуправления по расширению его прав и демократизации не приходилось.

Неожиданный для властей общественный подъем 1904-1905 гг. поставил вопрос о преобразовании всего государственного строя на конституционных началах. 6 августа 1905 г. было издано положение о законосовещательной Государственной Думе, а 17 октября Высочайшим манифестом Николая II на правительство была возложена задача “установить, как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог восприять силу без одобрения Государственной Думы, и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от Нас властей”.

Новые законодательные органы выдвинули вопрос о реформе земского и городского самоуправления на первый план. Отдельными указами 1905-1913 гг. были урегулированы некоторые частности (указ об изменении организации крестьянского представительства в земских учреждениях 5 октября 1906 г., указ о введении земства в западных губерниях от 12 марта 1912 г. и др., но вопрос так и не вышел из стадии составления проектов и их обсуждения. Все проекты сходились в одном – необходимости учреждения первичной земской единицы (у правительства – поселок, волость, у кадетов – “участковое земство”) в целях включения в самоуправление основного числа граждан Российской Империи.

После роспуска второй Государственной Думы правительство переработало, значительно ухудшив, свои проекты о поселковом и волостном управлении и в конце 1908 г. внесло их в третью Государственную Думу. На обсуждение проекта волостного управления ушло в комиссиях и в Думе целых три года; что же касается проекта поселкового управления, то он так и застрял в комиссии, не поступив на обсуждение Думы.

Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль самоуправления в государстве, реформировать систему земского и городского самоуправления, расширив права их учреждений, была предпринята Временным Правительством. 3 марта 1917 г. была принята Декларация о реформах, где во главу предстоящих преобразований ставилась реформа местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права. Было созвано Особое совещание по реформе местного самоуправления при министерстве внутренних дел под председательством С.М.Леонтьева.

Реформа предполагала, чтобы выборы в волостное земство осуществлялись по мажоритарной системе. Число гласных определялось по 29-50 на волость. Гласные составляли волостное земское собрание. Председатель избирался гласными из своей среды, исполнительным органом была волостная земская управа во главе с председателем. Города составляли самостоятельный избирательный округ. Гласные губернии выбирались уездными собраниями или [c.62] городскими думами. В состав земских собраний входили только избранные гласные. От участия в них представителей государственных ведомств и должностных лиц полностью отказались. Председатель избирался гласными из своей среды на 1 год. Очередные собрания созывались раз в год, чрезвычайные – по мере необходимости. Выбирать в управу можно было любого гражданина, имеющего где-либо избирательное право. Срок полномочий управы составлял три года. Не допускалось совмещения земских должностей ни с какими другими платными должностями по государственной и общественной службе. Земские служащие перестали утверждаться в должности административным аппаратом и имели право на профсоюзную деятельность. Земству передавалась вся полнота власти на местах. Уездный и губернский комиссары осуществляли надзор за деятельностью губернских и уездных земств, а также волостного земства.

Закон 17 июня определил, что волостные земства могут взимать не более 30% уездных сборов. Законом 19 сентября касса городского и земского кредита была преобразована в Государственный банк земского и городского кредита. 15 июля было утверждено Положение о поселковом управлении. Задача охраны порядка и безопасности становилась, по закону 17 апреля о милиции, одной из составных частей земской и городской деятельности, а служащие в милиции – одной из категорий земских служащих. Милиционером, по закону, мог быть любой русский подданный, достигший 21 года, если он не состоял под следствием и судом, а также не являлся несостоятельным должником (Лаптева, 1993, с.124-127).

С началом мировой войны, земства образовали явочным порядком Всероссийский земский союз, который, объединившись с подобным Городским союзом, образовал “Земгор”, работавший на оборону и снабжение армии и создавший для этой цели целый ряд заводов и предприятий. Правительство упорно отказывалось признать его законом.

Подготовленный по поручению Временного Правительства Проект Правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений (утвержденный особым законом от 9 июня 1917 г.) предусматривал регламентацию различных видов добровольных объединений земских учреждений и, что представляется наиболее важным, – различия между такими объединениями, исходя из функций и целей их создания. Товарищества образовывались для совместного участия в торговом, промышленном и ином предприятии. Союзы могли создаваться как общие – по всем предметам ведения этих учреждений, так и специальные – по отдельным отраслям их ведения. Для обсуждения общих вопросов, касающихся потребностей земских и городских учреждений, могли созываться Съезды их представителей. 7 июня 1917 года на заседании Временного Правительства было утверждено Положение о Всероссийском Земском Союзе, который определялся как объединенная организация земских учреждений и был призван осуществлять мероприятия, вызываемые потребностями и задачами общеземского характера, войной и ее последствиями.

После Октября 1917 года земское самоуправление просуществовало недолго. Несмотря на то, что одними из первых декретов Временного Рабочего [c.63] и Крестьянского Правительства провозглашалось расширение прав местного самоуправления: “О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле” (опубликован 28 октября 1917 г.), “О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса” (опубликован 30 октября 1917 г.), “О волостных земельных комитетах” (постановление Наркомата земледелия от ноября 1917 г.). В ноябре 1917 г. состоялся земский съезд, который пытался наметить пути преодоления кризиса, однако 19 декабря 1917 г. за подписью председателя Совета Народных Комиссаров В.И.Ульянова-Ленина был опубликован декрет “Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению” с целью “объединения деятельности всех городских и земских учреждений”. Вновь созданному ведомству из Комиссариата внутренних дел были переданы: главное управление по делам местного хозяйства, касса городского и земского кредита, и другие относящиеся к земствам учреждения.

Декретом СНК от 27 декабря 1917 г. состав Земского Союза был распущен, сам Союз ликвидирован и образован комитет по роспуску земств вообще. Однако, уже в процессе подготовки первой Конституции РСФСР 1918 года при работе над разделом 3 “Конструкция Советской власти” (часть Б “Организация Советской власти на местах”), большинство предлагавшихся проектов организации местной власти (“Учреждение Советов” левых эсэров, проекты эсэров-максималистов П.П.Ренгартена, М.А. Рейснера и др.), хотя и декларировали “торжество Советской власти”, строились на системе и опыте деятельности земского и городского самоуправления, были пронизаны их идеологией. Советы виделись авторам проектов не боевым орудием пролетариата, а лишь органом местного самоуправления, подобного земствам.

Минувший XX век принес понимание того, что демократическое, правовое государство, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы местного самоуправления. Причем объем полномочий этих органов должен определяться возможностями их реализации. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства и его граждан.

**Список литературы**

Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М., 1994.

Градовский А.Д. Переустройство нашего местного управления. // Градовский А.Д. Собр. соч.: В 9 т. – Т.8. – СПб., 1903.

Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. – СПб, 1892.

Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление: В 2 т. – СПб., 1913.

Головачев А.А. Десять лет реформ. – СПб., 1872.

Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия. – М., 1978.

Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. – Пг., 1918.

Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. – М., 1993. [