# Содержание

Введение 3

1. Предпосылки Земской реформы 7

1.1. Состояние местного хозяйства и управления в 40—60-е годы XIX века 7

2.1. Значение революционной ситуации и отмены крепостного права для проведения Земской реформы 13

2. Земская реформа 1864 года 20

2.1. Основные положения и особенности реформы 20

2.2. Общественная оценка реформы 25

3. Историческое значение Земской реформы 29

Заключение 31

Список использованных источников и литературы 33

# Введение

Конституция Российской Федерации (1993 года) признала и гарантировала право граждан России на местное самоуправление. Таким образом, завершился “виток истории” и, будем надеяться, развитие местного самоуправления в нашей стране будет проходить поступательно и по восходящей. Для такого утверждения есть основания и тема Земской реформы в наше время становится всё более актуальной.

Действительно, местное самоуправление относится к достижениям всего человечества. Усовершенствованное за сотни лет своего развития, впитавшее в себя опыт и исторические традиции, местное самоуправление стало неотъемлемой принадлежностью повседневной жизни всех цивилизованных стан.

Местное самоуправление — самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Так сегодня трактует этот институт власти общероссийский закон.

С различными историческими периодами, в различных странах менялись интересы населения, формировались новые традиции, возникали новые вопросы местного значения, но непреходящим оставался главный интерес — благоприятные условия жизни человека.

Создание таких условий — водопровода и дорог, общественного транспорта и личной безопасности, и много другого — является целью местного самоуправления.

Каков бы ни был размер территории и численность населения государства, решать многие важнейшие для людей вопросы являлось и является проблемой для “центра”, как бы он не назывался — король или президент, правительство или парламент.

Для решения любых вопросов — местных и общегосударственных — нужны, в первую очередь, денежные средства, которых всегда и везде бывает мало. Именно эти обстоятельства вынуждали правителей вводить или соглашаться на местное самоуправление — передавая деньги, а точнее — право их зарабатывать и расходовать на местах, что приводило к кардинальному изменению отношений между властью и обществом.

Не была исключением и Россия, где первая наиболее последовательная общегосударственная реформа местного — земского и городского — самоуправления датируется 1864 годом.

В России дворянам издавна было предоставлено право управлять своими местными делами в каждой губернии самостоятельно, через выборных людей. У них был свой опыт самоуправления и для них было ясно, что править местными делами всех губерний из Петербурга одинаково нельзя, что чиновники не в состоянии знать все местные условия, что эти условия могут хорошо знать только местные люди, из которых необходимо делать выбор “хороших хозяев” и только им можно поручить общественные дела. А выбор этот могут сделать сами жители каждой губернии и каждого уезда.

Но не только опыт сословного самоуправления “голосовал” за введение самоуправления. На решение правительства оказал решающее, как нам представляется, влияние налоговый фактор, который и был одной из основных причин введения местного самоуправления.

Распространение системы управления государственными крестьянами на всю страну не решило бы главного и самого трудного для правительства вопроса — о земских сборах и повинностях.

Но дело не только и не столько в том, что были найдены новые объекты налогообложения или применены новые способы их исчисления. За этим, казалось бы, заурядным фактом — налоги повышали всегда и везде — кроется целая цепь событий, которые играют немаловажную роль в историческом и экономическом развитии России.

Основанием для размера налогообложения была принята ценность и доходность имущества. Главным же, можно сказать — конечным результатом было осознание населением одной непреложной истины: недвижимость — земля, дом, фабрика или что-то иное — должна “работать” и приносить прибыль. Можно относиться к своей собственности по принципу “пусть будет, как есть”, но налоги придется платить “как должно”.

Осознание налогоплательщиками этой простой в общем-то истины, а также изменение их хозяйственной психологии, причем за очень короткий срок, несомненно, следует отнести к положительным результатам деятельности земств. К результатам, на первый взгляд, незаметным, но сыгравшим значительную роль в экономическом развитии страны. Применение новых методов хозяйствования, лучшее использование собственного имущества всем населением вело к увеличению налогооблагаемой базы и, естественно, земских сборов.

Именно это и есть главные результаты самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению местных вопросов. Самостоятельная деятельность заключалась в том, что земские учреждения сами зарабатывали средства для решения своих — местных дел. Такая деятельность была не только самостоятельной, но и «под свою ответственность». С 1864 года земство постепенно вводится в 34 губерниях европейской части России.

Вопрос о причинах, вызвавших создание земских учреждений, долгое время не ставился как отдельная проблема. Общее признание в русской буржуазной науке получила мысль о том, что земская реформа была естественным следствием отмены крепостного права и что те условия, которые привели к крестьянской реформе, в конечном счете определили и необ­ходимость реформы земской. Высказывалась и другая мысль, признававшая основной причиной введения земства сознание необходимости коренного переустройства совершенно не­удовлетворительной системы управления земскими повинно­стями. Так полагал земский деятель и публицист В. Ю. Скалон, так думал профессор К. Д. Кавелин, таково же было мнение Н. Н. Авинова[[1]](#footnote-1).

Разумеется, признание непригодности дореформенных ме­стных учреждений и управления земскими повинностями нельзя считать причиной переустройства их на началах само­управления. Оно было распространено уже в начале Крым­ской войны, между тем земская реформа начала проводиться в 1864 году.

Значительный шаг вперед в объяснении вопроса делали Б. Б. Веселовский и Н. И. Иорданский, поскольку они нахо­дили основную движущую пружину земской реформы в от­мене крепостного права. Без сомнения, отмена крепостного права предопределила возможность и необходимость всех дальнейших буржуазных преобразований, и все же не она была главной причиной введения земских учреждений[[2]](#footnote-2).

Из работ посвящённых вопросу Земской реформы и земству можно особо выделить труды Гармизы В.В., Герасименко Г.А., Абрамова В.Ф[[3]](#footnote-3). В них наиболее полно освящены вопросы причин и предпосылок Земской реформы, форм и методов проведения и реализации реформы, показана значимость Земской реформы, подчёркнута роль земства.

Источники по данной теме можно разделить на следующие группы:

1) официальные документы общегосударственного и местного значений;

2) эпистолярные источники;

3) источники, относящиеся к периодической печати.

При написании данной работы была поставлена цель – проанализировать сущность и значимость Земской реформы 1864 года.

Исходя из общей цели, были выделены конкретные задачи, на основании которых строится содержание работы. К ним относятся:

 1) определение предпосылок реформы (при выделении состояния местного хозяйства и управления в 40-60-е гг. XIX в., анализе роли революционной ситуации и отмены крепостного права);

2) анализ содержания Земской реформы 1864 г., что заключается в характеристики основных положений реформы и оценки её современниками;

3) определение исторической значимости реформы для России.

# 1. Предпосылки Земской реформы

## 1.1. Состояние местного хозяйства и управления в 40—60-е годы XIX века

Устройство земского самоуправления вызывалось и определялось потребностями капиталистического развития страны, развития земледелия, промышленности, торговли, путей сооб­щения, ростом народонаселения. Экономическое развитие уве­личило старые потребности, выдвинуло новые. Оно усложни­ло и умножило административные деда. Бюрократическая, чиновничья администрация, чуждая местным потребностям и интересам, уже не могла в новых условиях растущего буржуазного хозяйства сколько-нибудь удовлетворительно обес­печить эти потребности. При наличии сравнительно развитой промышленности, сельского хозяйства и торговли уже нельзя было мириться с отсутствием или непригодностью путей сообщения, систематическими неурожаями, низкой агрикультурой, падежами скота, почти сплошной неграмотностью населения.

Капитализм требовал серьезного улучшения местного хозяй­ства.

После отмены крепостного права развитие промышленно­сти и торговли не сразу пошло в гору. Одной из причин этого были многочисленные недостатки в организации местного хо­зяйства. Между тем внутренний рынок после реформы 1861 года начал расширяться. В. И. Ленин считал важней­шим условием развития внутреннего рынка разложение кре­стьянства на сельскохозяйственный пролетариат и крестьян­скую буржуазию. С одной стороны, указывал Ленин, кре­стьяне-бедняки и батраки меньше потребляют, но больше по­купают, а с другой стороны, крестьянская буржуазия создает внутренний рынок двояким путем: за счет средств производ­ства — во-первых («рынок производительного потребления»), и за счет возросшего личного потребления—во-вторых[[4]](#footnote-4).

Меры для развития торговли и промышленности могли принимать только правительственные учреждения. Открытие ярмарок и торгов, учреждение фабрик и заводов, устройство пристаней и верфей всецело зависело от разрешения губерна­тора и губернского правления, а в известных случаях допускалось только с утверждением центральной власти. Выставки мануфактурных изделий и произведений сельского хозяйства могли открываться только после утверждения министром внутренних дел или министром государственных имуществ. Сбор сведений и предположений о развитии местного хозяйства предоставлялся почти исключительно губернатору. Эта си­стема бюрократической опеки совершенно подавляла ча­стную инициативу и вызывала постоянные жалобы на затруд­нительные формальности и проволочки при возбуждении ходатайств о заведении торговых или промышленных пред­приятий.

Успех всех мероприятий по развитию торговли и промыш­ленности зависел всецело от губернских властей. Но прави­тельственные чиновники не торопились разрешать вопросы, связанные с торговлей и промыслами. Дальнейшее развитие хозяйства наталкивалось на косную и бездеятельную чинов­ничью среду. Создавалось противоречие между капиталисти­ческим развитием и тормозящим это развитие бюрократиче­ским аппаратом царского самодержавия. Передача местного хозяйственного управления из рук бюрократии в руки обще­ственных сил казалась естественным выходом. Разумеется, ме­стное самоуправление при сохранении царизма не могло лик­видировать это противоречие; оно могло лишь несколько его ослабить и разрядить напряженную обстановку.

Особенно большим препятствием дальнейшему капитали­стическому развитию было негодное состояние путей сообще­ния. К концу 50-х и к началу б0-х годов появились новые до­роги шоссе, но их эксплуатация была крайне затруднена из-за плохой организации дорожной повинности. К тому же не­редко дороги проводились без всякого учета экономических потребностей местности.

Дороги находились на попечении уездной полиции и содер­жались натуральной, повинностью крестьянского населения. По мере проведения новых дорог тяжесть этой повинности для крестьян еще более увеличивалась. Естественно, что последние всеми способами уклонялись от подводной и дорожной повин­ности и плохо ее исполняли.

Скверные дороги задерживали капиталистическое развитие, приносили прямые убытки купцам и промышленникам, но местные правительственные власти были бессильными улуч­шить дорожное хозяйство. Комиссия, рассматривавшая отчет министерства путей со­общения за 1862—1863 годы, пришла к заключению о совер­шенной невозможности строительства шоссе на государствен­ный счет и о необходимости передать это дело в руки местных земских учреждений[[5]](#footnote-5).

Насколько отражалось негодное состояние дорожного хо­зяйства на торговле и общем благосостоянии населения, вид­но из того, что в одно и то же время (в середине 50-х годов) четверть овса продавалась в степных губерниях за 20— 25 коп. серебром, а в Петербурге или в Риге — за 4—5 руб. серебром, то есть в 20 раз дороже. Кубическая сажень дров в лесных местах северной России стоила 30 коп., а в Одес­се—30 руб[[6]](#footnote-6).

Такая пестрота в ценах крайне затрудняла товарообмен. Тяжелые транспортные условия вызывали вздорожание това­ров. При огромных пространствах России и удаленности потребляющих центров от сырьевых, производственных районов улучшение путей сообщения становилось государственной необходимостью. Министерство внутренних дел было вынуждено признать, что «уездные дорожные комиссии... ровно ничего не делают, за редкими исключениями»[[7]](#footnote-7).

Неурожаи были постоянным бедствием в царской России, но в дореформенную эпоху они поражали сельское хозяйство особенно часто и в особенно широких размерах. Официальные цифры урожайности завышены и вообще произвольны. Единой государственной системы статистики в дореформенной России не было.

Подавляющее большинство современников не понимало связи голодовок с крепостническим землевладением и причи­ну низкого уровня земледелия видело в бюрократическом управлении. Местное самоуправление казалось им панацеей от всех зол. Это было понятной реакцией многих представи­телей господствующего класса на бюрократический гнет Ни­колая I. Систематические неурожаи создавали бескормицу для скота. От голода и от эпидемий чумы, сибирской язвы, ящура, воспаления легких, оспы и других болезней падали ежегодно десятки и даже сотни тысяч голов скота. Положение не улучшилось и после отмены крепостного права. В отчете министерства внутренних дел Валуев приво­дил цифры падежей скота в начале 60-х годов. В докладе указывалось, что значительный падеж имел место в 35 губер­ниях. Особенно поражали скот эпидемические заболевания — чума, сибирская язва. Валуев сообщал, что для изыскания мер против «поваль­ных болезней скота был учрежден при министерстве внутрен­них дел особый комитет «об улучшении ветеринарной части». За 1861—1863 годы комитет, по словам министра внутренних дел, составил проекты о преобразовании ветеринарной части в империи, об улучшении ветеринарных училищ, о мерах к огра­ничению падежей. Однако Валуев не мог ничего сказать о ре­зультатах работы этого комитета. Проекты составлялись, но падежи скота продолжались. Неурожаи и голодовки создали положение, при котором продовольственный вопрос не сходил с повестки дня заседаний комитета министров.

Отчет министра внутренних дел Валуева за 1861, 1862 и 1863 годы показывает, в каком состоянии находилось продо­вольственное дело в этот период. Оказывается, что в сельских запасных магазинах в 1861 году содержалось 11899000 че­твертей зерна, в 1862 году—11 160000 четвертей, в 1863 го­ду—11035000 четвертей[[8]](#footnote-8), то есть после отмены крепостного права происходит беспрерывное снижение общего количества запасного хлеба, причем это снижение в 1863 году в сравне­нии с 1861 годом достигло 864000 четвертей. Валуев был вы­нужден признать, что помещики, из которых выбирались попечители запасных магазинов, обязанные так или иначе прокормить своих крестьян надо заботились о действитель­ном состоянии запасов. Были примеры, что не существовало не только хлеба, но и самих магазинов.

Дела по управлению народным продовольствием находи­лись частью в ведении губернском комиссии народного продо­вольствия, частью у министерства государственных имуществ. К концу 50-х годов царское правительство было вынуждено признать полную непригодность всей продовольственной организации.

Признавая несостоятельность организации продовольствен­ного дела, министр внутренних дел Валуев в своем докладе царю указывал на необходимость «коренных .преобразований» в этой области в соответствии с вводимым началом всесословности и образованием земских учреждений.

Бедствия от неурожаев и голода, от падежей скота и пло­хих дорог дополнялись еще одним постоянным злом — многочисленными и опустошительными пожарами. Средняя цифра убытков от пожаров в губерниях составляла 10 миллионов рублей в год. Для борьбы с пожарами в селениях особенно необходим был противопожарный инвентарь, соответствующие инструкции, организация страхования от огня, нужно было распространение кирпичного и черепичного производства на местах. Царское правительство было не в силах удовлетворить все эти потребности.

В тяжелом состоянии находилось медицинское дело. Оно было. сосредоточено в двух ведомствах. Больницами в уездных и губернских городах ведали учрежденные еще во второй половине XVIII века приказы общественного призрения. В селах государственных крестьян медицинскую помощь должно было оказывать ведомство государственных имуществ и уделов.

Население фактически не пользовалось медицинской помощью. Больницы приказов общественного призрения были организованы так скверно, что жители избегали пользоваться ими; Только в особых случаях, при тяжелом ранении или отравлении, крестьяне обращались в больницы. Нередко в од­ном терапевтическом отделении «лечились» и заразные, и хи­рургические, и душевнобольные. Естественно, что больницы, как правило, пустовали.

Амбулаторная помощь в царской России в начале 60-х го­дов совершенно отсутствовала. Часто уезд обслуживал один врач — заведующий городской больницей.

В результате почти повсеместного отсутствия медицинской помощи в царской России свирепствовали самые страшные за­болевания: чума, холера, оспа, сибирская язва, тиф, сифилис, дизентерия, «злая корча» (эпилепсия). Особенные опустоше­ния приносили чума и холера. Чума появлялась неоднократно в южных причерноморских районах, в Бессарабии и на Кав­казе. Массовые заболевания чумой имели место в 1807, 1808, 1812, 1819, 1828, 1839, 1841, 1843 и в дальнейшие годы.

Вследствие недостатка медицинской помощи, прежде всего при родах, число умиравших в первый год младенцев состав­ляло третью часть общего количества умиравших за год, тогда как в других странах смертность младенцев составляла четвер­тую и пятую часть общего числа.

Такая смертность населения являлась серьезным препят­ствием для капиталистического развития. Растущая промыш­ленность требовала многочисленных кадров рабочей силы, значительной резервной армии труда. Государству нужна была многомиллионная армия, которой не угрожали бы по­вальные эпидемии. Запущенность медицинского дела была вопиющей, но царская бюрократия не была способна что-либо изменить в этом отношении.

Приказы общественного призрения влачили самое жалкое существование.

Весьма важным препятствием капиталистическому разви­тию страны, усилению военной и промышленной мощи госу­дарства была неграмотность широких масс населения.

Капитализм не мог успешно развиваться при почти пого­ловной неграмотности сельского населения. Государство нуж­далось в сильной, дисциплинированной, хорошо обученной армии. Крымская война показала важность этого дела. Ново­бранцы из крестьян из-за отсутствия элементарного образо­вания плохо осваивали солдатское дело. Сколько-нибудь зна­чительный подъем сельского хозяйства был немыслим без известного знакомства с данными агрономии и ветеринарии, без умения пользоваться сельскохозяйственными машинами, применять усовершенствованные способы обработки полей, выращивать лучшие породы скота, предупреждать его эпиде­мии и т. д. Нельзя было успешно развивать промышленность, внедрять новые машины при отсутствии элементарных техни­ческих знаний.

Распространение образования становилось очень важной потребностью капиталистического развития, тем более необ­ходимой после отмены крепостного права, когда крестьянство приобрело права и получило возможность заводить торговые и промышленные предприятия, заключать всякого рода сделки, предъявлять иски и т. д. Между тем даже само правитель­ство, как явствует из отчета министерства народного просве­щения за 1866 год, признавало, что до введения земских учреждений в России почти не было сельских школ .

Если при крепостном праве бывали случаи, когда отдель­ные помещики-филантропы заводили школы для своих кре­стьян, то после отмены крепостного права и этих школ не стало. Лишь в немногих селениях государственных и удельных крестьян существовали сельские школы. Высочайшие повеления и указы царского правительства об улучшении дела начального народного образования оказыва­лись безуспешными. Царская бюрократия не могла удовле­творить эту насущную потребность капиталистического разви­тия страны.

Более всего упреков и нареканий вызывала организация управления земскими повинностями. Все земские повинности разделялись на денежные и натуральные. Денежные повинно­сти в свою очередь, по уставу 1851 года, подразделялись на государственные, губернские и частные (сословные). Дела по земским повинностям составляли: 1) определение их размера (составление сметы); 2) раскладка денежных земских повин­ностей; 3) сбор и расходование денежных сумм; 4) отчетность по этим действиям.

На исполнение многочисленных местных (земских) нужд взимались так называемые земские сборы. Они все время росли. За 45 лет, с 1814 по 1860 год, они увеличились почти в 6 раз. Вся тяжесть сборов ложилась исключительно на одних крестьян.

Кроме тяжелых земских сборов на плечи крестьян ложи­лись другие различные повинности, исполнявшиеся натурой: исправление дорог, поставка подвод, снабжение квартирами войск. Натуральные повинности были тяжелейшей формой крепостной зависимости эксплуатируемого населения России того времени. Управление натуральными повинностями находилось в ру­ках местной полиции — земских исправников и становых при­ставов. Губернские учреждения не заботились о них, а поли­ция, занятая другими обязанностями, формально относилась к делу. При исполнении натуральных повинностей господство­вал полный произвол местных властей. Никакой уравнительности в раскладке повинностей между уездами не суще­ствовало.

Таким образом, дореформенное уездное и губернское хозяйство и управление находилось в. 40—60-х годах XIX века в совершенно расстроенном состоянии. Урожайность была низкой и не обнаруживала тенденция к подъему. Хлебные за­пасные магазины почти везде были пусты, а продовольствен­ные капиталы расхищались помещиками. Дороги и мосты в большинстве случаев были непригодны для езды. Частые и опустошительные пожары разоряли крестьян и приносили громадные убытки состоятельным элементам. Стеснительные формальности и бюрократическая волокита мешали проявле­нию частной инициативы, заведению торговых и промышлен­ных предприятий, открытию ярмарок и базаров. Обороты ярмарочной торговли были неудовлетворительны. Больницы содержались так, что «болез­ни в них усиливались, а не излечивались». Свирепствовали эпидемии. Смертность в отдельных местах превышала рождае­мость. Сельские школы существовали только на бумаге. На­чального образования фактически не было.

Личный состав чиновников, на которых лежало управле­ние, был ниже всякой критики. В историческом обзоре дея­тельности комитета министров сообщается множество случаев жалоб населения на губернаторов, на злоупотребления чинов­ников, на медленное и неправильное, течение дел. Во всех гу­берниях лежали груды бумаг с нерешенными вопросами. Состав губернаторов не улучшился и в царствование Але­ксандра II.

Крестьянская реформа устраняла главное препятствие стоявшее на пути капитализма, — крепостное право. Но оста­валось другое препятствие, с которым капитализм не: мог ми­риться и устранение которого было исторической необходи­мостью, — сословное, бюрократическое уездное и губернское управление. До тех пор, пока оно целиком оставалось в руках царских чиновников и безвластных представителей дворянского сословия, ни о каком подъеме местного хозяйства не могло быть и речи. Передача его выборным представителям всех сословий являлась насущной потребностью капиталисти­ческого развития.

## 2.1. Значение революционной ситуации и отмены крепостного права для проведения Земской реформы

Потребность в создании органов местного самоуправления вполне назрела, как выше показано, еще до отмены крепо­стного права. Но при его сохранении осуществление земской реформы было невозможно. Более 20 миллионов крепостных, лишенных гражданских прав, не могли принимать участие в каких бы то ни было общественных делах, даже непосред­ственно касающихся их быта. Все государственные, централь­ные и местные учреждения покоились на основе крепостного права и были проникнуты сословным, крепостническим духом. В тех условиях, в которых жило крепостное население Рос­сии, даже ограниченное самоуправление было немыслимо.

С отменой крепостного права разрушался фундамент старого здания царской администрации. Третья часть населения России получала известные гражданские права, могла более легко вступать в буржуазные отношения, приобретала непо­средственный интерес к местным хозяйственным делам. Есте­ственно, что она должна была получить хотя бы некоторое право голоса в этих делах. Дальнейшее существование сословных учреждений местного управления теряло всякий смысл.

Таким образом, только отмена крепостного права обеспе­чила возможность проведения земской реформы и она же опре­делила безотлагательную необходимость этой реформы.

Непосредственная связь крестьянской реформы с рефор­мой местного управления сознавалась и в правительственных кругах. Но от сознания необходимости преобразования местного управления до его осуществления, было ещё далеко. Правительство не торопилось вводить земское, выборное от всех со­словий самоуправление. На первых порах оно ограничилось образованием крестьянских учреждений. Они были призваны для того, чтобы, создав видимость самостоятельного сельского управления, усилить зависимость крестьян от местной админи­страции и обеспечить исправное исполнение повинностей в пользу помещиков и государства. Для этого были образованы сельские и волостные сходы, на которых избирались: сельский староста, сборщик податей, волостное правление, волостной старшина и волостной суд. Вопросы, которыми они занима­лись, касались, главным образом, отбывания всякого рода повинностей, раскладки и сбора податей. Это были сословные учреждения, созданные правительством с фискальной целью. Ограниченные в своей компетенции крестьянские учреждения находились в полной зависимости от местной администрации и полиции.

Создавая так называемые мировые учреждения, самодер­жавие стремилось обеспечить «спокойное» проведение в жизнь крестьянской реформы в интересах государства и помещиков. Мировые посредники должны были содействовать подписанию уставных грамот между помещиками и крестьянами. Это была их главная функция. Кроме того, в их обязанности входило утверждение в должности выборных лиц крестьянского управ­ления. Мировые посредники могли отменять постановления крестьянских сходов; они рассматривали всевозможные жа­лобы крестьян как на должностных лиц, так и на помещиков.

В своей практической деятельности мировым посредникам первого призыва пришлось столкнуться со множеством вопро­сов, касавшихся местного хозяйственного управления. Некото­рые из них содействовали устройству сельских школ, кредит­ных, ссудно-сберегательных товариществ, страхованию сель­ских строений от огня и т. д. Эти и многие другие вопросы широко обсуждались на съездах мировых посредников, по­добно тому как они ставились потом в земских собраниях. Мировые посредники отражали интересы царского самодер­жавия и помещичьего класса в целом. Но они были призваны вводить в жизнь буржуазную по ее основному содержанию реформу. Поэтому в отдельных случаях им приходилось всту­пать в столкновение с наиболее рьяными крепостниками.

В обстановке массового революционного движения начала 60-х годов мировые посредники по самому роду своей дея­тельности и условиям ее должны были лавировать, а порою для видимости и принимать сторону крестьян. Это нужно бы­ло правительству в целях «умиротворения» сельского населе­ния, отвлечения крестьян от революционных выступлений. Этот «социальный заказ» самодержавия и старались выпол­нять мировые посредники так называемого «первого призыва». Естественно, что некоторые из них навлекали на себя гнев крепостнически настроенного дворянства. Но и власти вскоре стали выражать недовольство мировыми посредниками. Изве­стная независимость их от бюрократии вызывала раздражение многих губернаторов, враждебно относившихся к осуществлению реформ.

Характеризуя отдельные проявления революционной ситуа­ции конца 50-х — начала 60-х годов, В. И. Ленин указывал также и на «...коллективные отказы дворян — мировых посред­ников применять такое «Положение»...»[[9]](#footnote-9). Институт мировых посредников, созданный царским самодержавием для прове­дения угодной ему реформы, но более или менее самостоятель­ный в своей деятельности, лишенный бюрократического харак­тера, разрешавший вопросы местного хозяйственного значения, имел в себе элементы тех учреждений, которые были созданы позднее земской реформой. Царская бюрократия не могла примириться с существованием этого института, претендовав­шего на независимость. Мировые посредники и их съезды не могли превратиться в органы земского самоуправления. После 1863 года деятельность мировых посредников совершенно утратила былое значение.

Таким образом, отмена крепостного права, будучи важной предпосылкой создания земства, не могла автоматически привести к образованию земских учреждений. Основной и ре­шающей причиной, вызвавшей эту реформу, было революцион­ное движение в стране.

Ленин подчеркивал обусловленность всякой более или ме­нее серьезной реформы, в условиях самодержавия и капита­лизма, революционным движением. Реформу, проводимую господствующим классом, он всегда рассматривал как побочный продукт революционной борьбы.

Крестьянская реформа оказалась недостаточной уступ­кой — она не внесла успокоения, а вызвала новый взрыв воз­мущения народа. Лишив крестьян лучшей части их земельных наделов, оставив их в сущности подчиненными помещикам, крестьянская реформа породила волну народных восстаний. Отсюда необходимость новых реформ, новых уступок.

Царское правительство не по доброй воле опубликовало закон о земских учреждениях. Для него это была вынужден­ная уступка, уступка, с помощью которой предполагалось укрепить самодержавие, уступка, вызванная революционным натиском.

В 1859 — 1861 годах в России сложилась обстановка, кото­рую В. И. Ленин характеризовал как революционную ситуацию. В статье «Крах II Интернационала» он указы­вал на три признака, определяющие революционную ситуацию.

«I) Невозможность для господствующих классов сохранить в неизмененном виде свое господство; тот или иной кризис «верхов», кризис политики господствующего класса, создаю­щий трещину, в которую прорывается недовольство и возму­щение угнетенных классов. Для наступления революции обычно бывает недостаточно, чтобы „низы не хотели", а тре­буется еще, чтобы „верхи не могли" жить по-старому. 2) Обо­стрение, выше обычного, нужды и бедствий угнетенных клас­сов. 3) Значительное повышение, в силу указанных причин, акгивности масс, в „мирную" эпоху дающих себя грабить спо­койно, а в бурные времена привлекаемых, как всей обстанов­кой кризиса, так и самими, «верхами», к самостоятельному историческому выступлению»[[10]](#footnote-10).

Все три признака были налицо в России в 1859—1861 го­дах. В работе «Гонители земства и Аннибалы либерализма» Ленин раскрыл сущность революционной ситуации, сложив­шейся тогда в России. Он указывал на оживление демократи­ческого движения в Европе, на брожение в Польше и недо­вольство царской власгью в Финляндии, на требование поли­тических реформ «всей печатью и всем дворянством», на рас­пространение по всей России «Колокола» и могучую пропо­ведь Чернышевского, «...умевшего и подцензурными статьями воспитывать настоящих революционеров»*,* на появление про­кламаций, возбуждение крестьян, студенческие беспорядки»[[11]](#footnote-11).

Ленин обращал внимание также и на тот факт, что «самый сплоченный, самый образованный и наиболее привыкший к по­литической власти класс — дворянство» обнаружил стремле­ние ограничить самодержавную власть.

Крестьянские массы и революционные демократы, выра­жавшие их интересы, вели самоотверженную борьбу против крепостничества, помещиков и самодержавия.

В то же время в обстановке назревавшей революционной ситуации образованные и либерально настроенные предста­вители имущих классов, враждебные революции, стали все настойчивее выражать недовольство проводимой царем поли­тикой и требовать политики более гибкой и осторожной. Уже с начала царствования Александра II в большом ко­личестве распространялись рукописные записки с критикой государственного строя и проектами преобразований. Это было одно из проявлений кризиса верхов. Недовольство охватило все дворянство и даже часть санов­ной бюрократии. Будущий министр внутренних дел, тогда курляндский губернатор, Валуев в своей «Думе русского» дал острую критику системы государственного управления, надеясь путем исправления «непорядков» сохранить и укрепить основы старого порядка. Стремление дворянства к ограничению самодержавной вла­сти нашло свое отражение в записке камергера Безобразова (1859), в записках графа Орлова-Давыдова и симбирского депутата Шидловского. Все трое высказывали требование, чтобы дворянству было предоставлено право участвовать в центральном государственном управлении. Записка Безобра­зова была написана в резком, развязном тоне и привела Александра II в бешенство. Царь испещрил записку своими гневными замечаниями, а в конце приписал: «Он вполне убе­дил меня в желании подобных ему учредить у нас олигархи­ческое правление»[[12]](#footnote-12). Конституционные стремления дворянства с еще большей определенностью выявились после отмены крепостного права в постановлениях дворянских собраний.

Особую ненависть возбуждала к себе царская бюрократия. В этом отношении характерна записка известного впослед­ствии русского политического эмигранта князя П. В. Долго­рукова «О внутреннем состоянии России», написанная в нояб­ре 1857 года[[13]](#footnote-13). По-видимому, она произвела впечатление на выс­шие правительственные круги, ибо была распространена в многочисленных копиях. Записка начинается с восхваления нового царствования. Долгоруков перечисляет «либеральные» мероприятия прави­тельства, а затем задается вопросом: почему же в стране гос­подствует всеобщее недовольство? Причина, по его мнению, заключается в том, что «между царем и народом стоит дурная и злонамеренная администрация — легион воров, известный под названием бюрократии, который заслоняет народ от царя, а царя от народа, обманывает и обкрадывает обоих».

Долгоруков полагал, что самодержавное устройство Рос­сии должно быть сохранено, но административный строй не­обходимо изменить как можно скорее.

«...Необходимо спешить с переменами в устройстве адми­нистративном,— писал он,— потому что здание русской адми­нистрации ветхо и гнило; оно подточено растлением нравов *и* неуважением к закону, если не поспешить переустройкою его, то при первой сильной буре оно рухнет, разрушится и страш­ная революция разразится над Роосиею...»[[14]](#footnote-14). Предложенный Долгоруковым план преобразования сво­дился к освобождению крестьян с землей за выкуп, к устрой­ству выборного, всесословного местного самоуправления и к другим частичным изменениям административного строя. Записку его пронизывает ненависть аристократа к бюрократии и страх перед грядущей революцией. В подобной оценке царской бюрократии сходились тогда многие.

Милютин признавал, что обстановка внутри страны нака­лена до предела, но не считал положение правительства опас­ным на данной стадии. Предотвратить кризис, по его мнению, возможно, для этого нужны своевременные уступки. Осуще­ствление выборного начала для местной администрации должно было, по мнению Милютина, явиться такой «уступ­кой», которая привлечет к царскому правительству фронди­рующее дворянство, ослабит оппозицию и «обессилит крайние мнения».

Таковы были убеждения этого просвещенного царского бюрократа.

Позднее, в своей записке о земских учреждениях, поданной весной 1862 года в совет министров, при обсуждении там первоначального проекта земской реформы Милютин еще бо­лее отчетливо формулировал эту мысль, сравнивая земство с клапаном паровой машины, через который будет уходить чрезмерно накопившийся в стране дух недовольства.

Добиваясь у правительства уступок, либеральные дворяне мечтали о таком «освобождении» России, которое сохранило бы и монархию, и землевладение, и власть помещиков. Каки­ми бы резкими ни казались их требования реформ, бюрократическое царское правительство могло до поры до времени с этими требованиями не считаться.

Действительную опасность для самодержавия представ­ляло только массовое революционное движение.

Крестьянская реформа 19 февраля 1861 г. не только не внесла никакого успокоения в массы народа, а напротив, вы­звала еще более широкое и ocтpoe возмущение крестьян, еще более активные формы классового протеста. Крестьянское движение в ответ на реформу приняло все­российский характер.

С весны 1861 года усилилось студенческое движение. В Петербурге и в Москве происходили демонстрации студен­тов.

Жестокие кара­тельные меры царизма не приводили к успокоению. В усло­виях революционной обстановки царизм не мог уже в неизме­ненном виде сохранить свое господство. «Верхи» пережива­ли кризис и не могли более управлять по-старому. Для сохра­нения власти царизма становилось недостаточно применение одних только репрессий. Наряду с репрессиями приходилось идти на уступки, на «безвредные для самодержавия и для эксплуататорских классов реформы». Земская ре­форма и была уступкой самодержавия, отбитой у царизма революционным движением.

Создание выборного, всесословного местного самоуправле­ния было исторически необходимой потребностью буржуазного развития страны. В условиях крепостного права подобная ре­форма была неосуществима. Отмена крепостного права соз­давала необходимую предпосылку для проведения земской ре­формы, но поскольку введение земства означало передачу ча­сти прав правительства местному населению, самодержавие не могло добровольно согласиться на такую уступку. Только революционная обстановка, грозившая привести к- революции, заставила царизм пойти на введение земского само­управления.

«Итак, — писал Ленин, — земская реформа была однойизтех уступок, которые отбила у самодержавного правительства волна общественного возбуждения и революционного на­тиска»[[15]](#footnote-15).

# 2. Земская реформа 1864 года

## 2.1. Основные положения и особенности реформы

1 января 1864 года было принято «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Его предполагалось ввести в 33 губерниях, а в дальнейшем распространить действие Положения на Архангельскую и Астраханскую губернии, 9 западных губерний, Прибалтийскую, Бессарабскую области, Царство Польское.

Все места, ведавшие до 1864 года делами о земских повинностях, общественном призрении, народном продовольствии (квартирные комитеты, дорожные комиссии, комиссии народного продовольствия, больничные советы), упразднялись. Из ведения дворянского самоуправления изымались все дела, относящиеся к местному хозяйству губерний и уездов.

В систему земских учреждений входили:

* **Земские избирательные съезды**, задача которых ограничивалась избранием один раз в три года земских гласных (т.е. выборных членов городских собраний);
* **Земские собрания**;
* **Земские управы**.

1. **Земские избирательные съезды** являлись первым элементом системы земских учреждений. Система земского представительства основывалась на принципе всесословности. Выборы в земские учреждения проводились на трех избирательных съездах – от трех избирательных курий. Курии были следующие:

**курия уездных землевладельцев** – состояла в основном из дворян-помещиков. Право голоса на съезде уездных землевладельцев получали обладатели земельного ценза, ценза недвижимости или определенного годового оборота капитала. Земельный ценз устанавливался отдельно для каждой губернии в зависимости от состояния помещичьего землевладения. Например, во Владимирской губернии он составлял 250 десятин, в Вологодской – 250-800 десятин, в Московской – 200 десятин. Ценз недвижимости и годовой оборот капитала устанавливались размером в 15 и 6 тысяч соответственно. Уездные землевладельцы с меньшим цензом участвовали в выборах через уполномоченных;

**городская курия** – в ней участвовали лица с купеческими свидетельствами, владельцы торгово-промышленных заведений с оборотом не менее 6 тысяч рублей в год и определенным объемом недвижимости;

**сельская курия** – в ней не был установлен имущественный ценз, но была введена система трехступенчатых выборов: крестьяне, собравшиеся на волостной сход, назначали своих выборщиков и посылали их на собрание, которое избирало земских гласных (в уездное земское собрание).

Единственный из трех съездов – крестьянский – носил чисто сословный характер, что лишало возможности участия в нем лиц, не входящих в состав сельского общества, прежде всего сельской интеллигенции.

На съездах уездных землевладельцев и городских избирательных съездах могли выбирать гласных только от «своих», в то время как сельским выборщикам разрешалось выбирать от себя в качестве гласных и землевладельцев, не участвовавших в этой курии, и местных священнослужителей. Лишены были избирательного права лица моложе 25 лет; лица, находящиеся под уголовным следствием или судом; опороченные по суду или общественному приговору; иностранцы, не присягнувшие на подданство России.

2. **Земские собрания** – второй элемент системы земских учреждений. Земские собрания формировались на избирательных съездах. Земское собрание избиралось один раз в три года, собиралось регулярно раз в гол, но если возникали чрезвычайные обстоятельства, то чаще. Председателем земского собрания, как правило, становился предводитель дворянства. Уездные земские собрания находились в определенной зависимости от губернских и самостоятельно решали следующие вопросы:

* раскладка внутри уезда государственных и губернских сборов, которая была возложена законом или распоряжением правительства на уездные учреждения;
* составление предварительных предположений для губернских смет о размерах и способах исполнения в уезде повинностей, отнесенных к разряду губернских, представление означенных предположений в губернское земское собрание;
* предоставление губернским земским учреждениям местных сведений и заключений по предметам хозяйства;
* разрешение на открытие торгов и базаров;
* отнесение проселочных и полевых дорог в разряд уездных, а также уездных дорог в разряд проселочных, изменение направления уездных земских дорог;
* содержание бечевников, представление через начальника губернии ходатайств об отнесении по уважительным причинам содержания бечевников за счет казны;
* местные распоряжения и надзор по указаниям губернской управы в пределах уезда по устройству губернских путей сообщения, по исполнению потребностей сообщения и взаимному страхованию; представление губернскому земскому собранию отчета о соответствующих действиях.

К исключительной компетенции губернских земских учреждений относилось:

* разделение на уездные и губернские: земских зданий, сооружений, путей сообщения, повинностей, заведений общественного призрения, а также изменения в этом разделении;
* дела об открытии новых ярмарок и о перенесении или изменении сроков существующих;
* дела об открытии новых пристаней на судоходных реках и о перенесении уже существующих;
* представление через начальника губернии ходатайств о перенесении по уважительным причинам земских дорожных сооружений в разряд государственных;
* дела по взаимному земскому страхованию имущества от огня;
* раскладка между уездами сумм государственных сборов, возложенная на земские учреждения по закону или особому высочайшей властью утвержденному распоряжению правительства;
* рассмотрение и разрешение затруднений, могущих встретиться в утверждении смет и раскладок уездных сборов;
* рассмотрение жалоб на действия земских управ.

Положение 1864 года не содержало четкого определения функций земств. Основной их задачей считалось упорядочение выполнения земских повинностей. В статье 2 Положения содержался перечень занятий для земств, в принципе возможных, но не всегда обязательных. К ним относились:

* заведование имуществом, капиталами и денежными сборами земства, земскими благотворительными заведениями;
* попечение «о развитии народного продовольствия», местной торговли и промышленности;
* управление взаимным земским страхованием имущества;
* участие в попечении о народном образовании и народном здравии (в хозяйственном отношении);
* раскладка государственных денежных сборов, разверстка которых возложена на земство;
* взимание и расходование местных сборов.

3. **Земские управы** были исполнительными органами земских учреждений. Их личный состав избирался на первом заседании земского собрания нового созыва. Чиновники местных казенных палат, уездных казначейств, лица духовного звания были лишены этого права.

Губернская управа состояла из 6 членов и председателя, выбиралась на три года. Кандидатура председателя губернской управы утверждалась министром внутренних дел.

Уездная управа состояла из председателя и двух членов, кандидатура председателя утверждалась губернатором.

В обязанность управ входило выполнение распоряжений земских собраний. Кроме того их обязанности включали:

* составление губернских смет, раскладок и отчетов;
* подготовка нужных собранию сведений и заключений;
* надзор за поступлением земских доходов и расходованием земских сумм;
* представление в суде интересов земства по имущественным делам;
* распоряжение с разрешения губернатора о своевременном созыве и об открытии земских собраний.

В обязанности губернских управ входило еще и рассмотрение жалоб на уездные управы, а также образование канцелярий при них.

Важным принципом деятельности управ была гласность. Положение 1864 года предусматривало, что все сметы, раскладки, отчеты управ, а также результаты ревизий печатаются для всеобщего сведения в «Губернских ведомостях». До 1866 года материалы собраний и управ печатались без предварительной цензуры, за исключением постановлений, нуждавшихся в утверждении губернатора.

В 1867 году был принят закон, запрещавший любые сношение между земствами разных губерний, даже по общим делам управления. Все печатные издания были подчинены цензуре губернатора. Было установлено, что отчеты земских управ должны печататься с разрешения губернатора и в количестве, не превышающем число гласных. Таким образом, местное население полностью утратило возможность контролировать деятельность земских учреждений. Складывались ситуации, когда вновь избранные в собрании гласные не могли ознакомиться с тем, как работали их предшественники.

Правительство, опасаясь влияния земских учреждений, ограничило их компетенцию узким кругом чисто хозяйствен­ных дел, из пределов которых земства не имели права выходить. Отделив хозяйственную область от общей админи­страции, правительство раздробило местное управление между различными коронными и земскими учреждениями, что пагубно отражалось на всем ходе местной деятельности. Часто одна и та же область местных дел была в ведении различных инстанций. Земства могли, например, нанять помещение для школы и взять на себя ее содержание, но не имели права, по закону, руководить обучением в этой школе, не могли состав­лять программы, контролировать учебно-воспитательный про­цесс, так как это считалось функцией государственных органов.

Несмотря на эти ограничения и столь надежный состав земских учреждений, правительство, предоставив им заботу о местном хозяйстве, лишило их самостоятельности даже в указанных пределах. Земские учреждения не имели своих исполнительных органов, не обладали принудительной властью; они должны были действовать только через поли­цию. Они были лишены права общаться друг с другом, были поставлены под строгую опеку и контроль губернатора и ми­нистра внутренних дел, которые могли приостановить любое постановление земских собраний.

Но и в таком урезанном виде земства внушали опасение самодержавию. Поэтому земская реформа была введена не одновременно и не повсеместно. Введение земских учреждений началось с февраля 1865 года и растянулось на длительный срок. К концу 70-х годов земства были введены только в 35 губерниях Российской империи.

«Итак,— писал В. И. Ленин,— земство с самого начала было осуждено на то, чтобы быть пятым колесом в телеге русского государственного управления, колесом, допускаемым бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не на­рушалось, а роль депутатов от населения ограничивалась го­лой практикой, простым техническим исполнением круга за­дач, очерченных все тем же чиновничеством»[[16]](#footnote-16).

## 2.2. Общественная оценка реформы

Как был встречен новый закон?

Революционные демократы дали ему резко отрицательную оценку. Они совершенно правильно и вполне последовательно в духе своих революционных взглядов отказывались призна­вать в Положении о земских учреждениях действительное самоуправление.

«Новые Положения, — писал А. И. Герцен, — до такой сте­пени мизерны, неискренни, скудны, сшиты на живую нитку из французских лохмотьев, сбивчивы, жалки, тощи, пусты, что удивили самого г. Каткова»[[17]](#footnote-17).

Резкой критике подверг земскую реформу и Н. П. Огарев. В трех статьях «Колокола» он дал обстоятельный разбор По­ложения о земских учреждениях. Народу, — писал он, — нуж­на земля и воля. «Землю при освобождении правительство у народа урезало. Волю оно заменяет положением о земских учреждениях». Но нельзя, полагал Огарев, составить закон о местном самоуправлении без всякого участия выборных от земства в его разработке. «Подобная бюрократическая вы­думка никого не удовлетворит... И эту штуку разными просе­лочными, газетными дорогами хотят нам выдать за нечто вро­де конституции!»[[18]](#footnote-18).

Огарев указывал на стеснение самостоятельности земских учреждений губернаторским контролем, утверждением предсе­дателя уездной и губернской управы губернатором и мини­стром внутренних дел, обязательным председательством в зем­ских собраниях предводителей дворянства.

Огарев указывал на противоречия в статьях закона о зем­ских учреждениях, из которых одна исключала другую. Со­поставляя эти противоречивые статьи, он пришел к выводу, что в них преобладают те, которые направлены против само­управления, и что в результате осуществления закона земские учреждения не смогут действовать самостоятельно. Противоречивые статьи Положения, как доказывал Огарев, и качественно настолько не равносильны, что совершенно подчиняют права земства правительственному произволу, так что в пользу земских учреждений остаются только статьи, не имеющие значения, и «...Положение» является не учреждением новой гражданской свободы в России, а учреждением, которое сделано ради тщеславия, чтобы удивить Европу правительст­венным либерализмом. Деятельность земских учреждений будет, по мнению Ога­рева, равна нулю. Все их распоряжения и исполнение этих распоряжений не выйдут из произвола центральной и местной правительственной администрации.

Но Огарев находил в земстве и положительные элементы. Земство, по его мнению, возбуждает в обществе потребность развивать выборное начало, прирожденное русскому уму. Оно дает некоторую возможность протеста против правительствен­ного произвола. Протест против произвола и выборное начало будут расти, требуя преобразования «нулевых» земских учреж­дений в областные законодательные собрания, требуя замены губернаторской власти и чиновничества исполнительной вла­стью областных управ так, чтобы и законодательная и испол­нительная власть — были власти, основанные на общественном выборном начале, а не на административном произволе.

Огарев советовал воспользоваться земскими учреждениями как зародышем, из которого может развиться в дальнейшем настоящая конституция.

Подцензурные передовые журналы, издававшиеся в Рос­сии, не могли высказать свое отношение к земству столь от­кровенно, как это сделали Герцен и Огарев в заграничной вольной русской печати. «Современник» ограничился переда­чей содержания Положения о земских учреждениях, воздерживаясь от всяких к нему комментариев. «Русское слово» от­казывалось решать в положительном смысле вопрос о том, привьются ли к жизни новые учреждения. Это будет зависеть от того, писало «Русское слово», в какое отношение поставит себя к земству административная власть и насколько окажется способным гимн общество овладеть теми правами, которые ему даны.,

В революционно-демократической художественной лите­ратуре 60-х годов также ярко отражалось отрицательное от­ношение к земской реформе. В написанном в Сибири «Про­логе» Н. Г. Чернышевский писал: «Все наши реформы, как произведенные, так и предстоящие — мишура, о которой и го­ворить не стоит». П. В. Успенский высмеивал попытки царской бюрократии преодолеть хозяйственный застой, бедность и невежество сельского населения всякого рода культурнической деятельностью. Прежде чем заводить школы для крестьян, пи­сал он, следовало бы подумать об их желудках. В сатире «Но­вое по-старому» он осмеял земскую реформу, как чуждое на­роду дело, искусно обнажив перед читателем помещичью при­роду земства. «Без полного разрушения невозможно возрождение»3,— писал Н. В. Успенский[[19]](#footnote-19).

Совершенно противоположную оценку встретила земская реформа у буржуазных либералов. В статье «По поводу губерн­ских и уездных земских учреждений» К. Д. Кавелин привет­ствовал новый закон как «событие громадной важности», составляющее «эпоху в развитии русской общественной жиз­ни». «Указ 1 января 1864 года, — писал он, — одна из самых светлых точек в современном русском законодательстве... Это семя, из которого, при благоприятных обстоятельствах, может со временем развиться многоветвистое дерево», — славосло­вил этот типичный представитель буржуазного либерализма по адресу правительства.

Кавелин отказывался от какой бы то ни было критики нового закона. «Мы убеждены, что сделано все, что нужно, и больше делать не следовало... Мы считаем Положение 1 ян­варя одним из самых обдуманных, выношенных, зрелых и со­знательных плодов того направления, в котором теперь дви­гается наша жизнь и наше законодательство» [[20]](#footnote-20).

Военный министр Д. Милютин, резко критиковавший проект правительства за сохранение сословного начала и куриальную структуру избирательной системы, когда появился закон о земских учреждениях, подчеркнул в своих записках благоже­лательное отношение к нему общества и выразил свое удовле­творение этой реформой, видя в ней школу будущего представительного управления.

Несколько более умеренную позицию в оценке земских учреждений занял Катков, проект которого не получил признания даже дворянского общества, напуганного революционным движением. В номере 9-м «Московских ведо­мостей» (1864) он писал: «Учреждения, создаваемые под влиянием каких бы то ни было формул, взятых не из жизни, поражают бесплодием существующие силы и порождают силы фальшивые, от которых добра не бывает». Свою критику Кат­ков не решился, однако, прямо отнести к Положению о земских учреждениях, предоставляя это сделать читателю. Проводя заключительную черту под статьей, он объявил о выходе нового закона, заявив при этом, что обсуждать его «было бы и неуместно», так как только жизнь будет для него пробой. Но в № 11 своей газеты Катков счел нужным расшар­каться перед правительством. Он заявил, что земство имеет «особенную важность» не своими учреждениями, а всесослов­ным началом, на котором оно построено[[21]](#footnote-21).

И. Аксаков не питал преувеличенных надежд в связи с появлением нового закона. 21 января 1864 года он писал: «Земские учреждения реши­тельно не производят никакого впечатления. Общество как-то оскорблено теми предосторожностями, какими обставлен этот дар — довольно скудный»[[22]](#footnote-22). Но тот же Аксаков воздал в пе­чати хвалу усердию составителей закона, поблагодарив правительство «за уничтожение юридических и сословных перего­родок... и за уравнение прав крестьян и помещиков».

В общем, либералы, забыв о своих недавних претензиях и спорах, приняли Положение о земских учреждениях с пол­ным удовлетворением. Такое изменение в их отношении к земской реформе объясняется классовой природой либера­лизма. В. И. Ленин писал, что либералы боятся движения масс и последовательной демократии больше, чем реакции. Пока революционное, демократическое движение представляло опасность, они требовали реформ, разрабатывали проекты, вы­носили на своих собраниях осуждающие правительство поста­новления, подавали царю адреса. Но стоило реакции временно победить, как успокоенные ничтожной уступкой либералы на­чали наперебой благовестить самодержавию.

# 3. Историческое значение Земской реформы

Без сомнения, земства сыграли выдающуюся роль в поднятии культурного уровня русской деревни в распространении гра­мотности среди крестьян. Не менее велика и роль земства в развитии здравоохранения в Европейской России. Земские боль­ницы были открыты для всех слоев крестьянства, до этого прак­тически лишенного какой бы то ни было медицинской помощи. Самоотверженный труд врачей, которые часто отказывались от выгодной столичной практики, чтобы лечить крестьян в провин­циальном захолустье, — тема особого исследования.

Менее результативными были экономические мероприятия земства. «Едва ли найдется, — справедливо писал Б. Б. Веселовский, — какая-либо другая область земской деятельности, столь богатая всевозможными начинаниями и вместе с тем страдав­шая до последнего времени такой поразительной бессистем­ностью, как область экономических мероприятий»[[23]](#footnote-23). В основе этих мероприятий лежал аграрный вопрос. В 1880 г. голод, резкое ухудшение экономи­ческого положения крестьян большинства губерний европейской части страны поставили аграрный вопрос как центральный на очередной сессии земских собраний.

Широкое распространение в земствах получила организация мелкого поземельного кредита для содействия сельским общи­нам в покупке и аренде земли. Многие земства организовывали ссудосберегательные товарищества, кустарные артели, выдава­ли продовольственные и денежные пособия голодающим кресть­янам, ходатайствовали о понижении платимых крестьянами вы­купных платежей, о замене подушной подати всесословным подоходным налогом, о содействии переселению крестьян... Но все эти меры не в состоянии были коренным образом облег­чить положение деревни. Определенную роль здесь, конечно, сыграла нехватка земских средств (источники поступления ко­торых, как указывалось выше, были ограничены), но главное, на наш взгляд, все же заключалось не в этом. За редким исклю­чением даже самые либерально настроенные земские деятели были помещиками, которым претила сама мысль о переделе земель или, как выразился один из идеологов русского либера­лизма К. Д. Кавелин, о «поощрении крестьянского землевладе­ния за счет крупного». Тем не менее, не следует сбрасывать со счетов и эту сферу деятельности земства. Особенно хотелось бы сказать о земской статистике, благодаря которой впервые было проведено детальное обследование русской деревни, охватившее 4,5 млн крестьянских дворов.

Деятельность земских учреждений в России не ограничива­лась только культурно-хозяйственными вопросами. Они стремились играть роль и в политической жизни страны. По своей при­роде новые органы местного всесословного самоуправления не­избежно тяготели к центральному самоуправлению, к парла­ментским формам государственного устройства. Поэтому в рам­ках земства в России возникло в пореформенный период оппо­зиционное самодержавию политическое течение, получившее в исторической литературе название земского либерального движения. Американский журналист Джордж Кеннан, несколько раз посетивший Россию, посвятил русским либералам специаль­ный очерк, в котором, в частности, писал: «Единственный базис, на который они могли опереться, был тот, который давался самим учреждением земств, так как они, будучи членами законом утвержденной корпорации, были призваны правительством в качестве уполномоченных от на­селения»[[24]](#footnote-24). И действительно, русские либералы верили, что за упорядочением местного самоуправления и весь государственный строй подвергнется преобразованию и правительство призовет земских представителей на более важ­ные посты в области правительственной деятельности.

История земского либерализма — это составная часть исто­рии российского либерализма. Стоит сосредоточить внимание на первом выступлении земства на политической арене, которое относится к концу 1870-х годов. Именно в этот период наметились основные пункты политической программы земского либерализма: расширение сферы деятельности земства посредством передачи ему адми­нистративно-политических функций на местах и распростране­ния принципов самоуправления на верхние этажи государствен­ного устройства России, а также обеспечение элементарных гражданских свобод — личности, слова, печати, собраний и т. д.

# Заключение

В первой половине XIX века сформировались социально-политические предпосылки для буржуазных реформ в России. Крепостное право сдерживало развитие рынка и крестьянского предпринимательства.

Местное управление в дореформенный период строилось в полном соответствии с системой крепостнического хозяйствования. Центральной фигурой в нем оставался помещик, сосредоточивший в своих руках экономическую, политическую и административно-судебную власть над своими крестьянами.

Дореформенная система местного самоуправления отражала преимущественно интересы дворянско-помещичьего класса. Преобладал принцип бюрократизма и централизма, не учитывающий нужд местного населения.

Проведение крестьянской реформы потребовало неотложной перестройки системы местного управления. Главная цель правительства была сосредоточить как можно больше полномочий в руках дворян-помещиков.

Данная земская реформа не сформировала стройной и централизованной системы.

В ходе ее реализации не было создано органа, возглавляющего и координирующего работу всех земств.

Реформа не создала также и низшего звена, которое могло бы замкнуть систему земских учреждений – волостного земства. Попытки многих земских собраний на своих первых сессиях поставить этот вопрос были пресечены правительством. Не решившись сделать земства исключительно дворянским учреждением, правительство законодательным путем все же внедрило в руководство земств представителей этого сословия: председателями земских собраний стали предводители губернского и уездного дворянства.

Отсутствие достаточных материальных средств и собственного исполнительного аппарата усиливало зависимость земств от правительственных органов.

Все же земствам удалось внести значительный вклад в развитие местного хозяйства, промышленности, средств связи, системы здравоохранения и народного просвещения.

Земства стали своеобразной политической школой, через которую прошли многие представители либерального и демократического общественных направлений. В этом плане земскую реформу можно оценивать как буржуазную по своему характеру.

Реформы, проведённые Александром II, были серьёзным политическим шагом, позволившим значительно ускорить темпы экономического развития России и сделать первые шаги по пути демократизации политической жизни общества. Однако эти решения были половинчатыми как по объективным причинам (невозможность мгновенного внедрения развитых капиталистических форм в экономику и политику), так и по субъективным (боязнь ослабления самодержавной власти).

Буржуазные реформы 60-70-х годов не могли быть решительными и последовательными потому, что господствующим классом было феодальное дворянство, мало заинтересованное в буржуазных преобразованиях и своей замене.

# Список использованных источников и литературы

1. Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы, культура. М., НИКА, 1996.
2. Буржуазные реформы в России второй половины XIX в. Воронеж, Изд-во Воронежского ун-та, 1988.
3. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России: учебное пособие. – М., Инфра-М; Новосибирск: Изд-во НГАЭиУ, 1997.
4. Великие реформы в России. 1856-1874/ Под ред. Л.Г. Захаровой и др. М., Изд-во МГУ, 1992.
5. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957.
6. Герасименко Г.А. Земское управление в России. М., Наука, 1990.
7. Ленин В.И. Полн. собр. соч. тт. 4, 5, 21, 26.
8. России: История XIX века. М., Новь, 1998.
9. Российское законодательство. М., 1985.
10. Татищев С.С. Император Александр II: Его жизнь и царствование. М., Чарли, Алгоритм, 1996.
11. Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х годов XIX в./ Под ред. Р. Ганелина. Л., Наука, 1978.
12. Эйдельман Н.Я. Революция сверху в России. М., Книга Б.Г., 1989.
13. Яковлев А.И. Александр II и его эпоха. М., Знание, 1992.
1. См.: Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 20. [↑](#footnote-ref-1)
2. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 21. [↑](#footnote-ref-2)
3. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957.

 Герасименко Г.А. Земское управление в России. М., Наука, 1990.

 Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы, культура. М., НИКА, 1996. [↑](#footnote-ref-3)
4. В. И. Ленин. Соч., т. 3, стр. 148—149. [↑](#footnote-ref-4)
5. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 23. [↑](#footnote-ref-5)
6. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 24. [↑](#footnote-ref-6)
7. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 24. [↑](#footnote-ref-7)
8. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 28. [↑](#footnote-ref-8)
9. В. И. Ленин. Соч., т. 5, стр. 27. [↑](#footnote-ref-9)
10. В. И. Ленин. Соч., т. 21, стр. 189—190. [↑](#footnote-ref-10)
11. В. И. Ленин. Соч., т. 5, стр. 26—27. [↑](#footnote-ref-11)
12. Татищев С.С. Император Александр II: Его жизнь и царствование. М., Чарли, Алгоритм, 1996. с. 143. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 44. [↑](#footnote-ref-13)
14. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 44. [↑](#footnote-ref-14)
15. В. И. Ленин. Соч., т. 5, стр. 30. [↑](#footnote-ref-15)
16. В. И. Лeнин. Соч., т. 5, стр. 32. [↑](#footnote-ref-16)
17. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 242. [↑](#footnote-ref-17)
18. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 242. [↑](#footnote-ref-18)
19. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 245. [↑](#footnote-ref-19)
20. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 246. [↑](#footnote-ref-20)
21. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 246. [↑](#footnote-ref-21)
22. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. М., Изд-во МГУ, 1957. с. 246. [↑](#footnote-ref-22)
23. Великие реформы в России. 1856-1874/ Под ред. Л.Г. Захаровой и др. М., Изд-во МГУ, 1992. с. 206-207. [↑](#footnote-ref-23)
24. Великие реформы в России. 1856-1874/ Под ред. Л.Г. Захаровой и др. М., Изд-во МГУ, 1992. с. 208. [↑](#footnote-ref-24)