**Оглавление**

**Введение** 3

Глава I. Подготовка реформы местного самоуправления 5

Глава II. Основные положения и особенности земской реформы

1864 года 8

Глава III. Историческое значение Земской реформы 1864 года 14

**Заключение**  16

**Список использованных источников**  18

**Введение**

На 18 февраля 1855г., т.е. дне смерти императора Николая I, можно поло­жить конечный рубеж целого периода нашей истории, который начинался с воца­рением новой династии после Смутного времени. В этот период действовали из­вестные начала, которые служили основанием нашей политической и обществен­ной жизни. Однако в это время, с 18 февраля 1855 года, разрешены следующие вопросы, поставленные еще в предшествующий период.

Мы знаем, какими двумя чертами характеризуется наш политический и об­щественный быт в предшествовавший период. Эти черты были: невольный обяза­тельный труд в пользу государства всех сословий; с половины XVIII века этот обязательный крепостной труд оставался только на одном крепостном сословии. Далее, другой чертой, характеризующий жизнь этого периода, было разобщение этих сословий, прекращение их совместной политической деятельности. С поло­вины или с конца XVIII столетия ходом дел поставлены были два коренных вопроса, от разрешение которых зависело правильное устройство политического и хозяйственного быта России:

1. вопрос об освобождении от обязательного крепостного труда крестьянского населения;
2. вопрос о восстановлении прерванной прежде совместной деятельности сословий в делах политических и хозяйственных.

Эти два коренных вопроса и были разрешены известным образом в царст­вовании Александра II.

Первый вопрос был разрешен освобождением крестьян с землею (19 фев­раля 1861 г); второй – введением земских учреждений (1 января 1864 г).

Из работ посвящённых вопросу Земской реформы и земству можно особо выделить труды Гармизы В.В., Герасименко Г.А., Абрамова В.Ф[[1]](#footnote-1). 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.

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. проанализировать подготовку реформы местного самоуправления;
2. изучить основные положения и особенности земской реформы 1864 г.;
3. определить исторической значение земской реформы 1864г.

**Глава I. Подготовка реформы местного самоуправления**

К крестьянской реформе Россия подошла крайне отсталым и запущенным местным хозяйством. Медицинская помощь в деревне почти отсутствовала. Эпи­демии свободно ходили из конца в конец огромного государства, унося тысячи жизней. Крестьяне не знали элементарных правил гигиены. Народно образование никак не могло выйти из зачаточного состояния. Отдельные помещики, содер­жавшие для своих крестьян школы, закрыли их сразу же после отмены крепост­ного права. О проселочных дорогах никто не заботился. Между тем государст­венная казна была истощена, и правительство не могло своими силами поднять местное (земское) хозяйство. Поэтому было решено пойти на встречу либераль­ной общественности, которая ходатайствовала о введении местного самоуправле­ния. Так после отмены крепостного права возникла необходимость местного са­моуправления.

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.

Разработка подробных проектов на основе указанных начал возлагалась на комиссию, учреждённую при Министерстве внутренних дел. Она была образована 27 марта 1859 г., в том же месяце, когда начали свою деятельность редакционные комиссии по крестьянскому вопросу. Во главе комиссии был поставлен Н.А. Милютин, образованный, либерально настроенный царский бюрократ, прослыв­ший в сановных кругах «человеком крайних взглядов»[[2]](#footnote-2)

Для разработки проекта реформы местного самоуправления, были установ­лены принципы, соответствующей только что очерченной общей задаче. Эти принципы были выражены Милютиным в особой записке и были одобрены госу­дарем в качестве руководящих принципов реформы. Принципы эти выражались в формуле: дать местному самоуправлению *возможно больше доверия, возможно больше самостоятельности и возможно больше единства*. К этому времени весьма удачно подоспели и те заявления отдельных губернских комитетов или проектов, составленных в них председателями прогрессивно настроенного мень­шинства – особенно из среды дворянства нечерноземных промышленных губер­ний, - которые указывали на необходимость построить это самоуправление на *всесословных*  началах, соответствующих новому гражданскому строю страны, освобожденной от крепостного права.

В конце апреля 1861 года Н.А. Милютин и С.С. Ланской были отправлены в отставку и назначен на пост министра внутренних дел П.А. Валуева, который принял лично на себя представительство в этой важной комиссии. Он не сочувст­вовал принципу всесословности и всячески стремился в то время поддержать и укрепить престиж и преобладание дворянского сословия, поколебленные отменой крепостного права.

Валуев полагал, что разделение избирателей на курии имеет в основе не сословный, а имущественный характер. В его объяснительной записке к проекту говорилось, что «сословное деление, доселе признаваемое и принятое законом, было бы неудобно в приложении к земским учреждениям, имеющим в принципе не сословные, но общие, хозяйственные интересы известных местностей».[[3]](#footnote-3)

Вышеизложенное заставляет прийти к следующему выводу. П.А. Валуев, как защитник интересов класса помещиков, считал необходимым предоставить дворянскому сословию привилегии при выборах в земские собрания.

Куриальная система при наличии имущественного ценза должна была обес­печить интересы частной собственности в местных, земских, хозяйственных де­лах. Вопрос о структуре земских учреждений определился в самом начале работы и не вызвал существенных расхождений ни в самой комиссии, ни в государствен­ном совете.

Таков был ход правительственных работ по выработке проекта земских уч­реждений и основные принципы созданного комиссией проекта. Земская реформа должна была, по мнению П.А. Валуева, «явиться дополнительным орудием для успокоения общества посредством переключения его от политических интересов к местным хозяйственным интересам».[[4]](#footnote-4)

Составленный комиссией проект «Положения о земских учреждениях», а так же «Наказ земским учреждениям» и «Временные правила о земских повинностях» в конце марта были отправлены на заключение главноправляющего II отделением канцелярии е. и. в. барона М.А. Корфа.

Изменения, предложенные М.А. Корфом, касались совсем не «частностей и деталей»[[5]](#footnote-5), а основных положений проекта. А уже в мае 1863 года проекты были представлены П.А. Валуевым в государственный совет, который отверг многие из существенных его положений.

Проект обсуждался в течение августа, сентября и октября 1863 года.

Таким образом, подготовка проекта Земской реформы показали всю проти­воречивость и сложность изменений в сфере местного управления.

**Глава II. Основные положения и особенности земской реформы 1864 года**

Одной из наиболее крупных реформ явилось учреждение **местного самоуправления**. 1 января 1864 г. Император Александр II утвердил «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.

В соответствии с этим Положением в каждой губернии и в каждом уезде избирались губернские и земские собрания. Эти собрания в свою очередь изби­рали исполнительно-распределительные органы – уездные и губернские **земские управы**.

В систему земских учреждений входили:

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

**1.** **Земские избирательные съезды** являлись первым элементом системы земских учреждений. Система земского представительства основывалась на принципе всесословности, и составлялись из гласных собраний. Количество уезд­ных гласных по разным уездам колебалось от 10 до 96, а губернских – от 15 до 100. Губернские земские гласные избирались на уездных земских собраниях из расчёта 1 губернский гласный от 6 уездных. Выборы в земские учреждения проводились на трех избирательных съездах – от трех избирательных курий.

**Первая 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 более 15 тыс. руб и свыше 6 тыс. руб. соответственно. Уездные землевладельцы с меньшим цензом участвовали в выборах через упол­номоченных.

**Вторая курия** – **городская -** в ней участвовали лица с купеческими свиде­тельствами, владельцы торгово-промышленных заведений с оборотом не менее 6 тыс. рублей в год и определенным объемом недвижимости, которая в зависимости от численности населения города оценивалась от 500 до 3 тыс. рублей.

**Третья курия - сельские общества** – 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). Это было сделано для того, чтобы «отсеять из крестьян неблагонадежные элементы и ограничить крестьянское представительство.

Положение устанавливало, наконец, некоторые общие цензовые ограниче­ния для всех участников избирательного процесса. Они касались возраста: к вы­борам допускались лица, которым исполнилось 25 лет. Поражение в избиратель­ных правах было у лиц, находившихся под уголовным следствием или судом, а также у осужденных, отстраненные от должности в течение трех лет, лишенные духовного сана за пороки и исключенные из сословных обществ, состоявшие под гласным надзором полиции так же не допускались к выборам лица, не являвшиеся российскими подданными.

В результате, по данным на 1865—1867 гг., дворяне составили 42% уездных гласных, крестьяне — 38%, прочие — 20 %.

**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 год, но если возни­кали чрезвычайные обстоятельства, то чаще. Председателем земского собрания, как правило, становился предводитель дворянства.

Выборы в губернские земские собрания происходили на уездных земских собраниях из расчета — один губернский гласный на шесть уездных. Поэтому в губернских собраниях преобладание дворян было еще большим: 74,2 % против 10,6 % крестьян и 15,2 % прочих. Председатель земского собрания не избирался, им по должности был предводитель дворянства: в уезде — уездный, в губернии — губернский.

Земские собрания могли быть *очередными* и *чрезвычайными* ( *экстрен­ными)*. ***Очередные*** уездные собрания созывались ежегодно не позднее октября месяца на 10 дней, губернские - на 20 дней. ***Чрезвычайные*** назначались с разре­шения министра внутренних дел в том случае, если возникали вопросы, не тер­пящие отлагательства. Так, 12 мая 1890 года экстренное земское собрание Царе­вококшайского уезда рассматривало два вопроса: об обеспечении бесплатными лекарствами из городской аптеки и аптечек в фельдшерских пунктах различных слоев населения и об избрании участкового мирового судьи. 20 января 1900 года чрезвычайное земское собрание принимало решение об аренде пристани в Кок­шайске у пароходства М.К. Калининой. Чрезвычайное земское собрание Козьмо­демьянского уезда 23 января 1913 года рассматривало проект школьной сети уезда для введения всеобщего начального обучения, вопрос постройки здания Еласовской больницы.

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.

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.

# Глава III. Историческое значение Земской реформы 1864 г

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.

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»[[6]](#footnote-6). 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 ссудо-сберегательные 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. 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.

**Заключение**

В первой половине XIX века сформировались социально-политические предпосылки для буржуазных реформ в России.

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.

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

Дискуссии по различным аспектам земской избирательной системы обна­ружили довольно широкий спектр мнений, как в политической элите российского общества, так и в сферах высшей правительственной бюрократии. Эти мнения становились предметом внимательного анализа разработчиков земской реформы, иногда учитывались в ходе подготовки документов. Правительственной комиссии и инстанциям, обсуждавшим проект, удалось довольно последовательно провести политико-идеологические принципы формирования земств, реализовать их в комплексе избирательных норм и технологий, гарантировавших в целом систем­ный характер новых представительных учреждений.

Характер и содержание споров свидетельствовали о том, что проблема установления и правил проведения земских выборов имела огромное значение для политического и социального развития общества, поскольку впервые речь шла о допуске к участию в гражданском управлении представителей всех сосло­вий.

Земская реформа вводила новые органы местного управления - уездные и городские земства. Распорядительными органами в земствах были уездные и гу­бернские собрания, а исполнительными - уездные и губернские управы.

Круг вопросов, которые решали земские учреждения, был ограничен хо­зяйственными нуждами уезда или губернии. Земства не могли “ выходить из круга указанных им дел”. Его служащие оказывали содействие распространению агрономических знаний в деревне, строили школы, больницы, дороги, поднимали местную промышленность.

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

В результате реформ произошла трансформация русского общества, в кото­ром наметились необратимые перемены, было создано новое, более сложно орга­низованное общество, заложен фундамент русской политической культуры но­вейшего времени.

Однако реформа имела незавершенный характер, а приобщение основной массы населения, миллионов крестьян к гражданской жизни происходило в усло­виях усиления государственной власти над экономикой и обществом.

**Список использованных источнико**в

1. Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы, культура.- М.: НИКА, 1996.
2. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 года. - М.: Изд-во МГУ, 1957.
3. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864г.- М., 1957.
4. Герасименко Г.А. Земское управление в России. - М.: Наука, 1990.
5. Ключевский В.О. Сочинение в девяти томах V курс русской истории. – М.: Мысль, 1989.
6. Ключевский В.О. Краткое пособие по русской истории. – М.: Рассвет, 1992.
7. Корнилов А. Курс истории России XIX века. Издание 2-е.- М.: Издательство М. и С. Сабашниковых, 1918.
8. Лаптева Л.Е., Шутов А.Ю. Из истории земского и городского сословного самоуправления. - М., 1999.
9. Троцкий Н.А. Россия в XIX веке. Курс лекций: Учеб. пособие по спецу. «История». – М.: Высшая шк., 1997.
10. Шмурло Е.Ф. Ш75 История России 862 – 1917гг. – М: Аграф, 1997.
11. История Государства и права России: Учебник для вузов/Г75. Под ред. С.А. Чибиряева, 1998.
12. Великие реформы в России. 1856-1874/Под ред. Л.Г. Захаровой и др. М., Изд-во МГУ, 1992.

1. 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-1)
2. Цит. по: Лаптева Л.Е., Шутов А.Ю. Из истории земского и городского сословного управления в России. 1999. С.35. [↑](#footnote-ref-2)
3. Хрестоматия по истории СССР 1861-1917. /Сост. Дмитриев С.С., Эймонтова Р.Г. М.,1970. С. 215. [↑](#footnote-ref-3)
4. Гармиза В.В. Указ. соч. С. 203. [↑](#footnote-ref-4)
5. Гармиза В.В. Указ. соч. С. 217. [↑](#footnote-ref-5)
6. Великие реформы в России. 1856-1874/ Под ред. Л.Г. Захаровой и др. М., Изд-во МГУ, 1992. с. 206-207. [↑](#footnote-ref-6)