УДК [352:94](47)"186"

МАЕВ А.П.

Земская реформа 60-х годов XIX века в Российской империи, ее влияние на развитие украинских земель

В статье анализируются ход подготовки и результаты реализации в Российской империи земской реформы середины XIX века, уделяется внимание причинам, обусловливающим ее необходимость, экономическому и общественно-политическому эффекту деятельности земского самоуправления.

Ключевые слова: земская реформа, местное самоуправление.

Поэтапное продвижение Украины к демократическому будущему предполагает всеобъемлющее реформирование организации государственного управления. Сложное историческое прошлое нашей страны, зависимость от других государств обусловили неоднородный характер эволюции развития государственного управления в Украине, что, к сожалению, не дало возможности сформировать стабильную модель управления в соответствии с национальными административными традициями. В течение непродолжительного периода существования демократических институций после возобновления независимости государства в 1991 году не могло состояться полноценного становления эффективной системы государственного управления, а следовательно, процесс ее усовершенствования продолжается. При этом важно, чтобы формирование и совершенствование системы государственного управления происходили не только посредством изучения и использования лучшего зарубежного опыта, но и на основе исторических принципов создания государства с учетом национальных особенностей и исторических традиций.

В процессе реформирования всей системы государственного управления чрезвычайно актуальными для Украины являются построение взаимоотношений между центральной властью и регионами, формирование такой системы местного самоуправления, которая бы обеспечила стабильность во взаимоотношениях между государством и населением, центром и территориальными громадами, являющимися ключевыми игроками в процессе решения вопросов местного значения. При этом важен баланс при распределении полномочий между центром и регионами. Объективно существуют проблемы, которые могут быть решены только на общегосударственном уровне, как, например, обеспечение территориальной целостности, создание единой правовой базы, разработка и реализация внешней политики и т.п. В то же время решение многих задач осуществляется не на государственном уровне, а в конкретных территориальных образованиях, где и должны быть созданы все условия для предоставления гарантированных государством прав и свобод.

Существующий на сегодня механизм уже не отвечает усложненной, разнообразной

жизни общества. В результате демократизации, децентрализации и деконцентрации государственной власти из центра все тяжелее решать вопросы местного значения и руководить регионами. Решение вопросов социально-экономического и культурного развития территориальной громады должно происходить именно на местном уровне, а следовательно, местные интересы должны рассматриваться как равноправные с государственными.

Несмотря на отсутствие устоявшихся традиций государственности, Украина все же имеет определенный опыт развития местного самоуправления, который накапливался в течение длительного исторического периода. В частности, этот опыт свидетельствует о взаимодействии местной и центральной власти путем разграничения функций и полномочий, установления такого соотношения государственной власти и местного самоуправления, когда последнее сохраняет самостоятельность, а государственная власть имеет действенные контролирующие рычаги и эффективно выполняет свои задачи.

Поэтому, на наш взгляд, существует потребность комплексного научного анализа становления и развития местной власти в украинских землях, объективной оценки реформаторских процессов, которые происходили во второй половине XIX века.

В частности, важное значение для Украины имела земская реформа 60-х годов XIX века в Российской империи, поскольку значительная часть украинских земель входила в состав этого государства. Территории Украины, которые принадлежали Российской империи в указанный период, подразделялись на 9 губерний: Киевскую, Харьковскую, Черниговскую, Полтавскую, Волынскую, Подольскую, Екатеринославскую, Херсонскую и Таврическую. Губернии подразделялись на уезды, а те, в свою очередь, – на волости. Такая система территориального деления просуществовала почти до 20-х годов XX века.

Следует заметить, что земская реформа признана многими учеными примером едва ли не наилучшей реформаторской деятельности русского царизма в области местного управления. В связи с этим актуальность данного исследования состоит не только в том, чтобы изучить процесс реформ, но и учесть определенные достижения при создании правовых фундаментов суверенной Украины и, базируясь на опыте предыдущих поколений, избежать ошибок в дальнейшем. К тому же изучение истории украинского народа на любом этапе его развития способствует более глубокому пониманию исторических достижений нации, формирует чувство национального самосознания, гордости и патриотизма.

Вопросам исследования исторического опыта государственного управления уделяли внимание такие ученые, как М. Билоконь, А. Васильчиков, І. Верховцева, Б. Веселовский, В. Гармиза, А. Головачев, М. Грушевский, Д. Дорошенко, М. Драгоманов, В. Кульчицкий, К. Пажитнов, Б. Чичерин и другие.

Детальный анализ непосредственно земской реформы, проведённой в 1864 году, содержится в работах А. Головачёва, В. Безобразова, Б. Веселовского, С. Витте, Л. Тихомирова, П. Зайончковского.

Надо отметить, что зачатки местного самоуправления существовали и до земской реформы середины XIX века. Еще в XVI веке система местного управления через наместников заменяется специальными органами самоуправления, полномочия которых распространялись на все ветви управления: полицейское, финансовое, экономическое. В XVII веке устанавливается система приказно-воеводского управления на местах, при котором воевода, назначаемый центральной властью, осуществлял контроль над местными выборными органами, не вмешиваясь в сферу их деятельности. «Воевода, как представитель царя, ведал вообще всеми отраслями ведения самого государя, но власть его не безусловна, и он ее практиковал совместно с представителями общественного самоуправления»[1].

В эпоху Петра I в Москве была образована бурмистрская палата – выборный орган местного общинного управления Москвы, одновременно выполнявший функции центрального учреждения для управления городами государства. В самих городах действовали земские избы под председательством земских бурмистров, власть которых распространялась на

все недворянское свободное население. В 20-х гг. XVIII в. эти учреждения были заменены магистратами, выборными сословно-общинными учреждениями городского самоуправления, в компетенцию которых входили сбор податей, полиция, суд, образование. Кстати, именно при Петре I в российском политико-правовом лексиконе впервые появляется термин «баллотирование», означающий тайное голосование шарами.

В эпоху Екатерины II такими актами, как «Учреждение о губерниях» (1775 г.), «Жалованная грамота дворянства» (1785 г.), «Грамота на права и выгоды городов» (1785 г.), были заложены основы самоуправления, во многом определившие структуру местного управления на долгосрочный период вплоть до введения земских учреждений в 1864 году. В то же время следует заметить, что вышеупомянутые местные учреждения основывались не на земском, а исключительно на сословном самоуправлении.

Лишь с реализацией земской реформы в середине XIX века формируется самоуправление на основе представительства различных слоев населения и самостоятельности в ведении местных дел, создается первая российская избирательная система.

Основной причиной, побудившей руководство страны к проведению реформы, стал тот факт, что дореформенное уездное и губернское хозяйство и управление находились в 40–60-х годах XIX века в совершенно расстроенном состоянии. К проблемам экономического характера добавлялись попрание законности, произвол и повсеместное взяточничество чиновничества. Плюс ко всему Россия оказалась втянутой в Крымскую войну, обернувшуюся десятками тысяч погибших и продемонстрировавшую необходимость радикальных преобразований.

Чиновничья администрация, далекая от местных потребностей и интересов, не могла в новых условиях растущего буржуазного хозяйства удовлетворительно их обеспечить. При наличии сравнительно развитой промышленности, сельского хозяйства и торговли уже нельзя было мириться с отсутствием или непригодностью путей сообщения, систематическими неурожаями, падежами скота, почти сплошной неграмотностью населения. Руководители на местах – губернаторы не получали достаточно средств от центральной власти для того, чтобы эффективно справляться со стоящими перед ними задачами.

В условиях централизации мероприятия по развитию торговли и промышленности замыкались только на губернские власти, громоздкий бюрократический аппарат тормозил экономическое развитие, и, как следствие этого, передача местного хозяйственного управления из рук бюрократии в руки общественных сил казалась естественным выходом.

В обществе усиливалось понимание того, что до тех пор, пока вся полнота власти на местах находилась в руках назначаемых царем чиновников, не могло идти речи ни о каком подъеме местного хозяйства. Передача полномочий выборным представителям всех сословий представлялась насущной потребностью капиталистического развития.

Не вызывает сомнений и тот факт, что земскую реформу следует рассматривать в тесной связи с отменой в 1861 году крепостного права, естественным следствием которого она являлась. Освобождение крестьян сделало очевидным необходимость изменений в области суда, образования, финансов, военного дела и, конечно, местного управления. В связи с отменой крепостного права, разрушением старого фундамента администрации, получением бывшими крепостными гражданских прав создание органов местного самоуправления стало насущной необходимостью.

Ситуация в украинских землях, входивших в состав Российской империи, была во многом схожей. В конце 50-х годов XIX столетия Украина была довольно развитым в экономическом отношении регионом Российской империи, но последующему экономическому развитию все больше мешало существование крепостного права. Развитие промышленности сдерживали отсутствие рынка вольнонаемной рабочей силы и узкий спрос на промышленную продукцию. Существование крепостничества мешало также процессу расслоения крестьянства и формированию общественных слоев крестьян-предпринимателей и сельских наемных рабочих. Крестьянское движение в украинских губерниях, постоянные требования освобождения крестьян со

стороны всех оппозиционных царизму организаций, влияние ликвидации крепостничества на западноукраинских землях в 1848 году – все это также способствовало превращению проблемы отмены крепостничества в неотложную потребность последующего развития империи. Наличие в составе империи регионов, где использовался вольнонаемный труд, убедительно доказывало его преимущества и в то же время влекло многочисленные несоответствия между отношениями, которые в них существовали, и порядками в других частях империи.

Таким образом, можно утверждать, что земская реформа была призвана послужить как решению проблем экономического характера, так и реализации ожиданий общества относительно введения самоуправления.

Подготовка к реформе была начата еще в 1859 году. В высочайших повелениях царя от 25 марта и 23 октября 1859 года определялись основы управления на уровне уезда, участия каждого сословия в управлении, что предопределяло направление земской реформы. В этих документах уже шла речь о создании всесословного земства, однако сама степень участия каждого сословия в земских учреждениях определена не была.

Разработка проекта реформы была возложена на комиссию, учреждённую при Министерстве внутренних дел 27 марта 1859 года, главой которой стал Н.А. Милютин, сыгравший впоследствии довольно значительную роль в подготовке реформы.

Комиссия Н.А. Милютина детально проработала структуру и полномочия земских учреждений, разработала механизм перехода к всесословным выборам, что было ключевым в предполагаемой реформе. Комиссией было предложено расширение избирательного права для городской и сельской буржуазии, отклонены предложения по предоставлению сословных преимуществ дворянам при выборах в земское собрание, утверждены главные основания избирательной системы земства – поземельный ценз и куриальная система.

Однако в конце апреля 1861 года Н.А. Милютин был отправлен в отставку, и комиссия продолжила свою работу под руководством П.А. Валуева.

Окончательно отказавшись от сословного деления и считая его неприменимым к земским учреждениям, П.А. Валуев предложил куриальную выборную систему, при которой разделение избирателей на курии носило имущественный характер. Таким образом, привилегии при выборах в земские собрания базировались бы не на сословной, а на имущественной основе. Куриальная система при наличии имущественного ценза должна была обеспечить интересы частной собственности в местных, земских и хозяйственных делах. Кроме того, комиссия прорабатывала вопросы относительно сферы и пределов полномочий земских учреждений.

Промежуточным итогом работы комиссии стало представление на рассмотрение Государственного совета проекта Положения о земских учреждениях. Однако обсуждение документа, внесение поправок и дополнений затянулось на длительный срок и продолжалось до октября 1863. Между тем непростая политическая обстановка в стране, разгоревшееся Польское восстание, распространившееся на значительную территорию, захватив Литву, Западную Украину и Белоруссию, не позволяли более медлить. В результате Указом Александра II от 1 января 1864 года вводится в силу «Положение о губернских и уездных земских учреждениях».

Данный документ явился результатом согласования позиций и договоренностей в то время уже политически неоднородной правящей элиты. В результате была разработана довольно гибкая и эффективная избирательная система, которая способствовала реализации стратегии эволюции и социально-экономической трансформации российского общества.

По «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» в 1864 году органы земского самоуправления создавались в 33-х губерниях. В украинских землях земская реформа была проведена только в шести из девяти губерний (Харьковской, Полтавской, Черниговской, Херсонской, Екатеринославский и Таврической). Три западные губернии Правобережья не были охвачены реформой исключительно по политическим мотивам. Ведущая роль в органах земского самоуправления отводилась дворянству, а

в губерниях Правобережья среди помещиков было немало лиц польского происхождения, которых подозревали в сочувствии к польскому национально-освободительному движению. В Правобережной Украине земства были введены только в 1912 году.

Основная идея реформы выражена в преамбуле «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», где говорится о необходимости «ближайшего участия в заведывании делами, относящимися до хозяйственных польз и нужд каждой Губернии и каждого уезда, местного их населения, посредством избираемых от оного лиц»[2].

Органами земского самоуправления согласно Положению становились губернские и уездные земские собрания и их исполнительные структуры – губернские и уездные земские управы. Согласно Положению, «Уездная Земская Управа состояла из Председателя и двух членов, избираемых на три года Уездным Земским Собранием из числа участвующих в нем лиц»[3]. В отдельных случаях позволялось увеличивать уездные управы до четырех, а губернские – до шести человек. Кандидатуры председателей губернских земских управ утверждались министром внутренних дел, а уездных – губернатором. В случае неутверждения указанных должностных лиц назначались повторные выборы. Таким образом, администрация имела достаточно весомые рычаги контроля над персональным составом исполнительных органов земств.

Избираемые земские учреждения, где помещикам приходилось сидеть рядом на одной скамье со своими прежними крепостными, принципиально отличались от дореформенных сословных организаций.

Как отмечалось выше, органы земского самоуправления формировались в соответствии с куриальным способом. Согласно Положению от 1 января 1864 года, все избиратели разделялись на три группы (курии), основным признаком которых был имущественный ценз. Сам термин «курия» происходит от латинского «curia» (со — вместе и vir — муж, взрослый мужчина)[4].

В первую избирательную курию входили уездные помещики, которые владели землей определенных размеров (они устанавливались в зависимости от региона – от 200 до 3000 десятин), а также промышленники и торговцы, которые имели предприятия стоимостью не менее 15 тысяч рублей или торговое обращение в 6 тысяч рублей и более. К числу избирателей первой курии принадлежали также уполномоченные от мелких землевладельцев (прежде всего самых бедных из помещиков), которые имели свыше 1/20 полного имущественного ценза, а также от духовенства.

Вторая курия получила название городской и состояла из владельцев имущества в городах. В нее входили владельцы городских «торгово-промышленных заведений» с годовым оборотом в 6 тысяч рублей и более, купцы I и II гильдий, а также жители городов, которые владели в пределах города недвижимостью стоимостью от 500 до 3 тысяч рублей.

В третьей, самой многочисленной курии были представлены крестьяне. Лишены были избирательного права лица, не достигшие 25 лет, находившиеся под уголовным следствием и судом, иностранцы, которые не приняли российского подданства. Не имели права быть избранными гласными: губернаторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры и стряпчие, чины местной полиции.

Как и прогнозировалось, значительное преобладание в земствах получили дворяне-помещики. Даже в тех случаях, когда победу на выборах добывали крестьяне, они зачастую не имели возможности ею воспользоваться.

Уже во время первых выборов уездных земских собраний, проводившихся в 1865–1867 годах, в среднем по Российской империи дворяне получили 41,64% мест, а в губернских земских собраниях – почти 3/4 кресел гласных (74,2 %). В то же время в отдельных уездах Украины, в основном на юге, где не было большого помещичьего землевладения, преимущество помещиков не было таким большим. Например, в Бердянском уезде Таврической губернии крестьяне имели больше голосов в земском собрании.

Сама система курий не была идеальной и, по мнению некоторых исследователей, усиливала общественную рознь между отдельными кругами населения. Так, Н.И. Лазаревский в своей работе «Земское избирательное право» отмечал следующее:

«Дворяне уплачивают 14 миллионов рублей земских сборов с земель и недвижимых имуществ, частные владельцы других сословий – 58, крестьяне – 50 и казна – 11 миллионов земских сборов. При этом на долю дворян приходится 55% гласных, а на долю крестьян – 36%»[5]. В то же время именно эта система позволила широким массам населения делегировать своих представителей в местное самоуправление, чего не было ранее.

Земское самоуправление охватывало всю экономическую и культурную жизнь губерний. Земства заботились о гигиене и санитарии, содержали медицинские учреждения, в которых медицинская помощь была бесплатной независимо от того, платил ли пациент земские налоги или нет.

С каждым годом сеть больниц, которые содержались земствами, постоянно росла. В 1870 году работали 73 земские больницы, а в 1910 – 576. В течение почти 50-летнего существования земства образцово поставили медицинское обслуживание в украинских губерниях. Так, если в 1866 году на всю Полтавскую губернию насчитывалось 11 уездных земских врачей, то в 1876 году их количество удвоилось, а в 1904 году количество уездных земских врачей возросло до 75[6].

Вторым важным направлением деятельности земств было образование. Земства организовывали школы: четырехлетние, начальные, гимназии, профессиональные, технические, курсы для повышения образования учителей, курсы украиноведения. В 1910 году в земских школах училось свыше 420 тысяч детей. Такие показатели впечатляют, особенно с учетом того, что до реформы сельских школ в России практически не существовало. Средства, выделяемые на развитие народного образования, как правило, составляли вторую статью расходов земства, уступая только медицине. Согласно статистическим данным, которые приводит Б.Б. Веселовский в своей работе «История земства за 40 лет», за период с 1877 по 1890 год количество земско-общественных школ в той же Полтавской губернии увеличилось в 2,3 раза[7].

Большое значение имела деятельность земств в сфере сельского хозяйства. Земства нанимали опытных агрономов и ветеринаров, создавали возможности для использования крестьянами сельскохозяйственных машин, способствовали развитию скотоводства, уделяли внимание мелиорации, осушке болот, выращиванию лесов. В функции земств также входило налаживание путей сообщения, почтовой связи, торговли.

Решение задач, относящихся к компетенции земского самоуправления, требовало формирования собственного бюджета. Положение от 1 января 1864 года предоставляло земствам право облагать налогом имущество на подведомственной территории. Земские бюджеты формировались преимущественно за счет доходов от недвижимости: земель, лесов, доходных домов, фабрик, заводов. При этом, несмотря на то, что наибольшие налоги на земство платили крупные землевладельцы, пользу от земских учреждений извлекало все население, прежде всего крестьяне и мелкие землевладельцы.

Надо сказать о том, что положительное влияние земств выходило за рамки чисто экономических показателей. Являясь выборными органами самоуправления, земства превращались в центры либеральной оппозиции правительству, чем вызывали недовольство реакционного дворянства.

Хотя, согласно Положению, земские учреждения не имели политических функций, с середины 70-х годов многие земские собрания начали проводить политическую деятельность. Либеральными земскими деятелями, в частности, предлагалась передача земствам административно-политических функций на местах, что значительно расширяло бы компетенции земского самоуправления, обеспечило распространение принципов самоуправления на общегосударственном уровне, что на практике означало бы переход к парламентаризму. Также звучали инициативы относительно введения в абсолютистской России элементарных общественных свобод – личности, собраний, слова, печати.

Была еще важная заслуга земств: они способствовали подъему национального сознания, именно из земских учреждений вышло много общественных и политических деятелей. С другой стороны, земства стали той школой, которая приучала население к самоуправлению.

Таким образом, невзирая на ограниченность возможностей органов земского самоуправления, они постепенно стали играть все более значительную роль в местной жизни. Земская статистика фактически позволила впервые создать фундамент для социально-экономических исследований и обобщений.

С 1870 года был начат переход и к городскому самоуправлению, организация которого определялась «Городовым положением» от 16 июня 1870 года и была основана на тех же принципах, что и земское самоуправление. В частности, «Попечение о распоряжении по городскому хозяйству и благоустройству предоставляется городскому общественному управлению, а надзор за законным сего исполнением – губернатору на точном основании правил настоящего Положения. Учреждения городского общественного управления суть: 1) городские избирательные собрания, 2) городская дума и 3) городская управа»[8].

Членов городской думы избирало все население, которое платило налоги, то есть владельцы домов, магазинов, предприятий и так далее. Исполнительным органом городского самоуправления являлась городская управа, в состав которой входили от двух до шести членов (в зависимости от размера города). Председательствовал в городской управе городской голова, который так же, как и члены управы, избирался городской думой. Для управления отдельными отраслями могли создаваться особые исполнительные комиссии. Срок полномочий городских органов самоуправления, в отличие от земских, избираемых на три года, составлял четыре года.

Компетенция думы была широкой: она должна была следить за городским хозяйством, состоянием рынков, городской торговли, промышленностью, здравоохранением, санитарией, пожарной безопасностью, образованием. В целом компетенция городского самоуправления была аналогична земскому. Городская дума в соответствии с Городовым положением должна была проводить не менее четырех и не более 24 заседаний в течение года.

Земские и городские органы самоуправления в пределах своих полномочий были самостоятельны и не подчинялись местной правительственной администрации. В то же время свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернаторов. Закон определял случаи, когда их распоряжения подлежали утверждению и контролю правительственных органов. Таким образом, имели место две системы управления на местах: 1) государственное управление; 2) земское, городское самоуправление.

Надо сказать, что государство оставляло за собой эффективные механизмы контроля над деятельностью земского самоуправления. Согласно Положению, «Начальник Губернии имеет право остановить исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам или общим государственным пользам. Министр Внутренних Дел, со своей стороны, в промежуток времени между двумя сроками заседаний земского собрания может остановить постановление, противное законам или государственным пользам, сообщая о том Собранию в первое назначенное для его заседаний время»[9].

Земские сметы также утверждались губернаторами, и последние получили возможность активно влиять на хозяйственную жизнь земских учреждений. Для выполнения некоторых функций, например взыскания недоимок по земским сборам, требования исполнения натуральных повинностей и т. п., земства вынуждены были обращаться к местной полиции, которая не зависела от земств.

В то же время земские и городские управы были подотчетны представительным органам самоуправления: земским собраниям и городским думам. Производить ревизию управ и всех подчиненных им учреждений, принимать жалобы на их деятельность и требовать объяснений по поводу выявленных нарушений имел право и губернатор.

Говоря об итогах земской реформы, отметим, что, несмотря на имеющиеся несовершенства своей организации, отсутствие политических функций, земство показало себя вполне жизнеспособным образованием, развернув на местах активную и плодотворную деятельность. В государстве была создана действительно новая система местных выборных учреждений, носивших

всесословный характер. Ни по своей структуре, ни по составу, ни по объему компетенций они не походили на существовавшие до реформы корпоративно-сословные учреждения – такие, как дворянские собрания. В земствах были представлены различные сословия – дворяне, чиновники, духовенство, промышленники, городское население и крестьяне. В этом плане дореформенная система управления не оставила для земства никакого наследства.

Жизнеспособность земства подтверждалась и тем фактом, что, имея очень мало рычагов влияния на губернскую и уездную администрацию, земское самоуправление смогло успешно сосуществовать с могучим бюрократическим аппаратом государственной администрации на местах.

Земства в украинских землях, как и по всей стране, постепенно превратились в авторитетные органы, которые проводили большую работу в разнообразных отраслях местного управления и, что немаловажно, сами имели возможность финансировать свою деятельность. Огромным был вклад земских учреждений в развитие образования, охраны здоровья, сельского хозяйства.

Хотя деятельность земств не носила политического характера, в украинском обществе их стали воспринимать не только как органы местного самоуправления, но и как организации, оппозиционные политике царизма. Земства неоднократно обращались с петициями к российскому правительству относительно необходимости осуществления конституционных реформ. Именно из земских учреждений вышло много известных в будущем общественных деятелей.

Деятельность земских учреждений имела большое позитивное значение для украинских земель, так как, с одной стороны, они стали той школой, которая приучала население к самоуправлению, а с другой – способствовала подъему национального сознания.

Для страны в целом, большинство населения которой составляли крестьяне, только что освободившиеся от крепостной зависимости, введение органов местного самоуправления было значительным шагом в развитии политической культуры.

Опыт проведения земской реформы можно признать весьма актуальным и сегодня, ибо он дал пример серьезной работы по согласованию позиций внутри правящей элиты, оригинальных попыток учитывать территориальную специфику государства и интересы различных слоев населения. Земский опыт интересен еще и с точки зрения решения вопроса о соотношении и взаимодействии земских и государственных органов, разграничении между ними предметов ведения, о финансово-экономической основе земских органов. Полезен он и в сфере управления образованием, здравоохранением и статистикой.

Земская реформа явилась поворотным пунктом во внутреннем развитии России и стала важным этапом децентрализации управления и развития начал местного самоуправления. И хотя ломка дореформенной системы управления не была доведена до конца и введение конституции и всеобщего избирательного права в Российской империи в 60-х годах XIX века было еще преждевременным, но так или иначе введение выборности, самоуправления, всесословности и независимости от администрации было большим прогрессом.

---

[1] Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. Раздел XVII. Режим доступа: http://www.russia-talk.com/mg/mg_0.htm

[2] Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Утверждено указом Александра II 1 января 1864 года. Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/4-3.htm

[3] Там же. Глава 2.

[4] Курия – материал из Википедии – свободной энциклопедии. Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/

[5] Лазаревский Н.И. Земское избирательное право. Режим доступа: http://www.democracy.ru/library/publications/voter/special/el_history/page21.html

[6] Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. Том 1. Санкт-Петербург, 1909. С. 704.

[7] Там же. С. 717.

[8] Городовое положение от 16 июня 1870 года. Режим доступа: http://www.hrono.ru/dokum/1800dok/18700616.php

[9] Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Утверждено указом Александра II 1 января 1864 года. Глава 1. Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/4-3.htm