

# ЗЕМСТВО: «МАЛЕНЬКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ» 1864 ГОДА

**Людмила ЛАПТЕВА,**  
Институт государства и права РАН

1 января 1864 г. был утвержден императором и обнародован проект Положения о губернских и уездных земских учреждениях, исправленный на основании заключения Государственного совета. В этом документе в систему государственного управления возвращался принцип самоуправления и определялись контуры первой российской избирательной системы.

Избирательные права предоставлялись далеко не всем подданным и далеко не на всей территории Империи, но все равно земская реформа обозначила маленькую революцию в области государственного управления, утвердив, пусть и в ограниченных масштабах, новую форму легитимации органов местного управления.

При разработке земской реформы была поставлена задача включить в управление местным хозяйством все слои населения. Система земского представитель-

ства основывалась на принципе всеобщности. В ней получили закрепление принципы буржуазного представительства: выборность всех гласных, зависимость избирательного права от имущественного ценза, формальное равенство и сменяемость гласных. В основу избирательного процесса было положено начало имущественного ценза, когда состав избирателей зависел от объемов владения недвижимым имуществом в том или ином уезде. Земские выборы также были куриальными, то есть голосование происходило раздельно по группам интересов.

Введение цензовых механизмов участия в выборах земских органов управления, создававшихся в сложный период трансформации социального уклада и государственных структур Российской Империи, стало предметом активного обсуждения в общественных кругах. Этот вопрос выходил за рамки собственно избирательной

процедуры, изначально связывался с тенденциями социальной стратификации в пореформенной России, с новым положением и ролью дворянства, ранее привилегированного сословия, с одной стороны, и успешно развивающейся буржуазии, с другой.

Проблема социальных и политических гарантий общественного и государственного участия дворян к началу 60-х годов XIX в. встала довольно остро. По данным статистических таблиц 1863 г., в 49 губерниях и областях Европейской России потомственное дворянство составляло менее 1% от общей численности населения. При этом в Санкт-Петербургской губернии численность этой категории дворянства доходила до 2% (в основном беспоместное чиновное дворянство), в Смоленской – 1,5%, Херсонской – 1,2%, в то время как в Калужской, Тамбовской, Тверской, Ярославской – по 0,3%, в Вологодской – 0,14%, а в



Вятской – 0,05% от населения территорий.

Преобразования Александра II, и особенно крестьянская реформа 1861 г., вызвали существенную трансформацию социальной структуры российского общества. Наиболее радикальные сторонники преобразований стремились ускорить этот процесс, предлагали осуществить ряд мер политического и правового характера, направленных на уравнивание классов и сословий. Представители политической элиты и царской бюрократии начинали осознавать глубокий кризис прежнего сословного строя общества, при этом пытались поставить процессы социальной стратификации под свой контроль.

Еще на стадии обсуждения земской избирательной системы на передний план выдвинулась проблема цензовых механизмов представительства в новых учреждениях. Тон дискуссии был задан известным публицистом-славянофилом И.Аксаковым, опубликовавшим в начале 1862 г. статью, в которой он высказался за самоупразднение дворянства как сословия, полагая, что сохранение и тем более умножение привилегий дворянства приведет к ограничению прав других сословий и разъединению народа. Эта позиция нашла отклик у наиболее радикальных представителей дворянских кругов. Так, Тверское дворянское собрание во главе с А.Унковским в феврале 1862 г. приняло постановление с призывом к уничтожению сословных привилегий. Публицист М.Катков, делавший акцент на устранении, прежде всего, юридических препятствий в новой социальной стратификации общества, считал ошибкой «поддерживать кастовый дух в сословиях, на которые распадался народ вследствие незрелого исторического процесса». По его мнению, искусственное создание сословий было разрушительным для народной жизни.

Эта точка зрения на судьбы сословий после Великих реформ была не единственной. К.Кавелин, крупный юрист и историк того времени, полагал, что дворянство сохранит свое лидерство в социальной структуре России, если не будет держаться прежних привилегий, преодолет замкнутость и осознает новые общественные и политические возможности. Критерием сохранения статуса дворянства, а также рекрутирова-

ния в него представителей других сословий К.Кавелин считал имущественные права на земельные угодья. «Сама история, – отмечал он, – толкает нас по этому пути, готовя дворянству общественное положение и будущность, каких ни одно высшее сословие не имело ни у одного народа. Наделение всех крестьян землею дало ему гранитный, несокрушимый фундамент; общение с другими классами сделает его законным представителем страны, а преобладание землевладельческих и земледельческих интересов свяжет его неразрывными узами с большинством народонаселения, имеющего те же самые интересы, и навсегда сохранит за ним значение высшего сословия.»

Б.Чичерин, профессор права Московского университета, подчеркивал жесткий корпоративный характер дворянского сословия и его обособленность от других сословий всем строем жизни, в то же время допуская обновление и расширение этого сословия за счет землевладельцев и высших государственных служащих. Он предлагал для первых ввести ценз в 500 десятин земли, а для вторых – учитывать должностное положение и чин. Юридическая раздельность сословий будет уничтожена только тогда, когда в России получит преобладание среднее сословие, утверждал профессор права.

Активное участие в развернувшейся общественной дискуссии о судьбах традиционных сословий в пореформенной России приняли крупные правительственные чиновники. Так, П.Валуев в статьях, опубликованных в газете «Северная почта», высказал идею куриального представительства интересов в земских собраниях, мотивируя это тем, что население уездов делится не только по сословному принципу, но и по экономическому положению. Этот же подход подтверждал П.Валуевым и в объяснительной записке к проекту Положения о земских учреждениях в 1863 г., где он указывал, что «сословное деление, доселе признаваемое и принятое законом, не согласно с характером земских учреждений, имеющим в принципе не сословные, но общие хозяйственные интересы известной местности».

В то же время П.Валуев отдавал дань корпоративной солидарности, полагая, вместе с тем, что для придания социальным и политичес-

ким преобразованиям эволюционного характера необходимо обеспечить в земских структурах преобладание наиболее лояльного трону дворянского сословия, имевшего навык местного управления. «Необходимо, – подчеркивал он, – призвав все сословия к участию в делах земства, сохранить за дворянством то значение, какое принадлежит ему на самом деле.»

Важным средством воздействия на социальное и политическое самоопределение образующихся групп интересов, на их участие в делах общества на местном уровне стали цензовые механизмы участия в земских выборах. Большой общественный резонанс вызвали публикации в прессе статей И.Аксакова, М.Каткова, А.Кошелева, в которых давалась оценка самой идеи ценза в земском избирательном процессе. И.Аксаков в редактируемой им газете «День» подчеркивал: «Мы со своей стороны не видим вообще никакого нравственного основания для идеи ценза: трудно понять, почему человек, владеющий сотней десятин земли, признается более способным, более разумным, более наделенным теми условиями, какие необходимы для полезного участия в общественном деле, чем человек, обладающий девяносто девятью и девяносто десятых десятинами? Почему меньшинство «имущих» имеет право решать участь громадного большинства «неимущих»? Почему это громадное большинство, составляющее то органическое ядро, которое хранит в себе всемирно-историческую идею известного народа, должно быть лишено голоса в вопросах, до него касающихся?».

А.Кошелев, указывая на безнравственность установления цензовых ограничений «ради пользы одного сословия в ущерб другим», вместе с тем отмечал полезность их введения «ради общей пользы, на том основании, что заведование общими делами должно быть поручено лучшим людям, и что приобретение собственности или даже обладание ею есть до некоторой степени признак человека, умеющего вести свои дела и, следовательно, способного обсуждать общие дела».

Эту идеологическую позицию вполне разделяли и другие лидеры общественного мнения либерального толка. Б.Чичерин усматривал



преимущество введения ценза на участие в земских выборах в том, что он обеспечивает преобладание «высших классов» в земских

новлений по делам, ведению собрания подлежащим. Общество уезда или губернии выражает одобрение или неодобрение

уездных городов — с цензом не менее 1 тыс. рублей денежного эквивалента, для губернских — не менее 3 тыс. рублей), а, кроме того, владельцам промышленных и торговых предприятий, купцам первой и второй гильдий, выборным чинам городского управления.

*Земская реформа обозначила маленькую революцию в области государственного управления, утвердив, пусть и в ограниченных масштабах, новую форму легитимации органов местного управления.*

органах, вместе с тем не делая из них исключительного сословия.

Преимущества сословного ценза обосновывались и в «Отечественных записках», одном из популярных журналов того времени. Так, помещики должны были получить возможность личных выборов; для крестьян же предлагалось ввести двуступенчатую систему выборов через уполномоченных.

М.Катков предложил конкретный вариант преобразования дворянских собраний в земские через их расширение за счет других сословий. Дворянин у него допускался в земское собрание не по сословному признаку, а в соответствии с имущественным цензом. Последний, таким образом, становился единым критерием представительств в земских учреждениях.

Дискуссия в обществе по вопросам цензовых ограничений на участие в земских выборах находила отражение в проектах введения цензов, обсуждавшихся в правительственных кругах, которые в известной мере и инициировали эти споры.

Комиссия по земской реформе во главе с П.Валуевым усматривала «в избирателях начало той власти, которой осуществление и действительное применение передают они избираемому». Отсюда — внимание, изначально уделявшееся разработке механизма представительства в выборных органах. В «Соображениях об устройстве земско-хозяйственного управления» авторы законопроектов подчеркивали, что «земские собрания, как орган выражения общественного мнения, как учреждения, представляющие целое общество уезда и губернии, очевидно, не могут подлежать никакой формальной ответственности за существо своих мнений и поста-

действий своих представителей только при новом выборе их, вновь уполномочивая своим доверием лиц, оправдавших оное, или заменяя прежних представителей другими, которых находит более достойными». В этом случае, по мнению авторов проекта, гарантировалась стабильность функционирования земских учреждений, их защищенность от конъюнктурных изменений в настроениях избирателей.

Эту же цель, по замыслу членов комиссии, должна была преследовать и система цензовых ограничений на участие в выборах. Итак, поскольку хозяйственное начало в земствах преобладало по отношению к другим функциям, полагалось целесообразным в качестве критерия определения степени участия населения в избирательном процессе выделить размеры личного имущества. Иными словами, по мнению авторов «Соображений», представительство интересов в земских учреждениях должно было быть построено на основе имущественного ценза.

При этом двукратным преимуществом должны были пользоваться представители дворянского сословия. Это преимущество объяснялось в «Соображениях» следующим образом: «...Нельзя было упустить из виду, что при первом и совершенно новом еще опыте установления местного представительства, необходимо дать некоторый перевес в составе уездных земских собраний классу более образованному и развитому, до известной степени пользовавшемуся и доселе политическими правами и уже несколько опытному в гражданской жизни».

Выборы от городских обществ также предполагалось основывать на имущественном цензе (для

В отношении крестьян цензовые механизмы формирования представительства не срабатывали, поскольку землевладение и землепользование продолжало носить общинный характер. Но предложение избирать гласных от крестьян на съездах волостных старшин было отвергнуто из соображений, что избранные административными лицами депутаты не будут популярны у населения. Государственный совет признал, что выборщиков в крестьянские избирательные съезды должны назначать сами крестьяне на волостных сходах. Введение особой квоты для дворянства также сочли недопустимым, и для всех землевладельцев указали одинаковую норму представительства. Зато положительную оценку получило предложение об одновременном участии крестьян, приобретших после 1861 г. земельную собственность, как в крестьянских избирательных съездах, так и в съездах землевладельцев в случае, если размеры владений соответствуют поземельному учету.

Дискуссии в Государственном совете особо касались проблемы неподготовленности крестьянского сословия к принятию управленческих решений. Речь шла о создании условий, обеспечивающих достаточно высокий удельный вес дворянства-горожан в земских собраниях. Предполагалось (и расчет, как позднее выяснилось, вполне оправдался), что в случае справедливого распределения количества гласных от каждого из сословий, будет создан благоприятный социальный и психологический фон для выдвижения и избрания тех же представителей дворянского сословия по квотам крестьянства.

Выборы в земские учреждения проводились на трех избирательных съездах — уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ, что в какой-то мере отражало наличие трех основных сословий в российском обществе. Однако при построении каждой из избирательных куриЙ сословный признак был заменен чисто буржуазным



имущественным цензом. Поэтому в одном избирательном съезде могли принимать участие представители всех сословий.

Положение достаточно четко регламентировало численность гласных, избираемых в каждом уезде избирательными съездами от каждой из трех курий. При этом устанавливались следующие критерии: число землевладельцев, количество принадлежащих им удобных земель, населенность городов, число и ценность городских недвижимых имуществ, число волостей, количество сельского населения и пространство угодий, состоящих в наделе сельских обществ. В том случае, если численность избирателей была меньше выделенной уезду квоты, выборы не производились. Избиратели составляли и подписывали акт, на основании которого они признавались гласными.

Количество гласных в губернских земствах от того или иного уезда было поставлено в зависимость от числа гласных уездного собрания. В дополнение к Положению 1 января была утверждена особая ведомость, в которой было расписано представительство от уездов.

Право голоса в съезде уездных землевладельцев получили 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 – 250 десятин, в Вологодской – от 250 до 800, в Вятской – от 250 до 475, в Московской – 200. Предполагалось, что выкупленные крестьянами земельные участки со дня окончательного утверждения выкупной операции будут исключаться из подсчета. Но на практике это правило не применялось. Недвижимость должна была быть ценной не менее 15 тыс. рублей, а промышленное или хозяйственное заведение в уезде – «не ниже той же капитальной ценности или с годовым оборотом не менее 6 тыс. рублей». Право голоса предоставлялось, кроме того, поверенным указанным выше категорий землевладельцев и уполномоченным от нескольких землевладельцев (учреждений, обществ, товариществ, компаний – ст. 23), имеющих не менее 1/20 доли надела, дающего право

голоса на съезде землевладельцев. В городских избирательных съездах участвовали лица с купеческими свидетельствами, владельцы торгово-промышленных заведений с оборотом не менее 6 тыс. рублей, определенного размера недвижимости, а также поверенные указанных категорий (ст. 28).

Сельские съезды состояли из выборщиков, которых назначали сельские сходы. В каждом уезде созывалось несколько сельских съездов и выбирали строго определенное число гласных (ст. 30). Таким образом, выборы у крестьян не были прямыми. Сословный характер сельских выборов лишил возможности участвовать в них всех проживающих на территории волости лиц, не входящих в состав сельского схода, в первую очередь деревенскую интеллигенцию. Последняя вообще не могла участвовать в земских учреждениях, если только не располагала достаточным имуществом, чтобы войти в съезд землевладельцев. Но такое случалось редко. Под прикрытием всеословности реальное преобладание в земстве должно было все же остаться за дворянством, которому представители демократической интеллигенции не должны были составлять конкуренцию.

Показательно, что закон, обязав землевладельцев и городских избирателей выбирать гласных из числа участников съездов, позволял сельским выборщикам расширить этот круг за счет не участвующих в сельском съезде членов курии землевладельцев, а также местных священнослужителей (ст. 36).

Избирательный съезд землевладельцев созывался уездным предводителем дворянства, который и председательствовал на

открывал мировой посредник (после учреждения должности мирового судьи эта обязанность должна была возлагаться на него). Открывающий сельский избирательный съезд предлагал выборщикам назначить из своей среды председателя съезда, утверждал предложенную кандидатуру и участвовал в работе съезда, разрешая «все возникающие при выборе гласных недоразумения» (ст. 32). Гласные губернских земских собраний избирались на первых заседаниях уездных земских собраний, сроки созыва которых определялись министром внутренних дел (ст. 38). Число представителей в губернских земских собраниях от каждого уезда устанавливалось законом. От Санкт-Петербурга, Москвы и Одессы гласные в губернские земские собрания выбирались городскими думами (ст. 52). В заседаниях губернских земских собраний на равных правах с прочими членами участвовали управляющие местной палатой государственных имуществ и местной удельной канторой. В состав земских собраний уездов, где находились удельные и казенные земли, не отведенные в постоянное пользование крестьян, назначались члены от ведомств государственных имуществ и удельного, по выбору руководителей этих ведомств.

В Положении определялся перечень должностных лиц государственной службы, которые не могли быть избраны в гласные, в том числе губернаторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений. Срок полномочий гласных составлял три года. Сроки последующих выборов определялись министром внутренних дел. Проверка полномочий гласных возлагалась на земские собрания.

---

*Под прикрытием всеословности реальное преобладание в земстве должно было все же остаться за дворянством, которому представители демократической интеллигенции не должны были составлять конкуренцию.*

---

нем (ст. 27). В городском избирательном съезде председателем являлся городской голова (ст. 29), избирательный сельский съезд

В случае, если гласный утрачивал имущество, составлявшее его ценз, он терял и полномочия в земском собрании.



Возрастной ценз составлял 25 лет. Не пользовались избирательными правами лица, находившиеся под уголовным следствием и судом, а также осужденные. Не были допущены к выборам лица, не являющиеся подданными Российской Империи. Позднее к «лишенцам» добавились отрешенные от должности (в течение трех лет со дня отрешения), исключенные из духовного ведомства, обществ и дворянских собраний.

Положение устанавливало личное право участия в голосовании на избирательных съездах. Женщины не пользовались избирательными правами, но могли направить на съезд доверенных лиц, если это не противоречило иным цензовым ограничениям. То же право принадлежало лицам, достигшим общегражданского совершеннолетия (21 год).

Председатель уездных и губернских собраний не выбирался членами этих собраний. Закон предусмотрел, что эту обязанность отправляют соответственно уездный и губернский предводители дворянства (ст. 43). В местностях, где не проводились дворянские выборы, председательствующие назначались министром внутренних дел. Губернский предводитель мог быть замещен на посту председателя особым лицом по воле императора. Так, в 1865 г. председателем губернского земского собрания Санкт-Петербургской губернии был назначен А.Платонов, предводитель дворянства Царскосельского уезда.

Председатель наблюдал за порядком занятий и давал распоряжения о ходе дел в собрании. Уездный предводитель дворянства открывал и закрывал каждое заседание уездного земского собрания. Что касается губернских собраний, там это делал начальник губернии. Уместно отметить, что в проекте комиссии П.Валуева предводителю дворянства предполагалось отвести роль председателя и в земских управах (ст. 90 проекта). Встретив возражения М.Корфа и министра государственных имуществ, комиссия изъяла из проекта эту норму. Однако закон не возбранял совмещения этих

должностей, что, конечно, там, где такое совмещение существовало, затрудняло контроль собрания за деятельностью управы. По данным историка Б.Веселовского, такое совмещение было достаточно широко распространено. Оно имело место в 132 уездах, сроки его колебались от 2–3 до 21–25 лет.

Организация и проведение первых земских выборов подробно регламентировались принятыми Правилами о порядке приведения

*Не пользовались избирательными правами лица, находившиеся под уголовным следствием и судом, а также осужденные. Не были допущены к выборам лица, не являющиеся подданными Российской Империи.*

в действие положения о земских учреждениях. В каждой губернии предписывалось создать временные губернские комитеты, в которых председателем являлись губернаторы. В состав комитета входили все члены особого о земских повинностях присутствия, местные дворяне из губернского по крестьянским делам присутствия, а также губернский прокурор. На них возлагалась вся организационная работа по открытию избирательных съездов и производству выборов. Общий контроль за этой деятельностью осуществлял министр внутренних дел. На уровне уездов создавались уездные временные комиссии, которые возглавлялись уездным предводителем дворянства и включали мирового посредника (избранного уездным их съездом), уездного исправника, полицмейстера, чиновника ведомства государственных имуществ и городского голову. В местностях, где не проводились дворянские выборы, комиссию возглавлял уездный судья.

Главную работу выполняли уездные комиссии, которые готовили списки избирателей, имевших право непосредственного голоса в избирательном съезде уездных землевладельцев или участия через уполномоченных. Составлялись списки избирателей-горожан с указанием размеров имущества, служившего основанием избирательных прав. По крестьянам составлялись волостные ведомости крестьянских обществ, в которых приводились

сведения о количестве населения, числе дворов и административно-территориальной принадлежности сельских обществ. Включались в списки и женщины, общества, компании, организации, чье имущество давало право участвовать в выборах.

Процедура проведения сельских избирательных съездов отличалась от выборов по двум другим куриям. Исходя из местных условий, уездная комиссия должна

была подготовить и представить губернатору сведения о количестве сельских избирательных участков в уезде, а также о том, какие населенные пункты в них

включены, предполагаемых мест голосования и числе гласных, которые предполагается избрать на каждом участке. В крупных городах при необходимости уездная комиссия могла принять решение о целесообразности разделения избирательного съезда по курии городских обывателей на отделения. Соответствующее предложение направлялось губернатору.

Уездные комиссии работали три-четыре месяца и заканчивали свою работу внесением губернатору предложений о ближайших сроках открытия избирательных съездов, которые рассматривались во Временном губернском комитете. Последний определял места съездов мелких землевладельцев для избрания уполномоченных, места и сроки проведения сельских избирательных съездов, сроки открытия предварительных съездов землевладельцев и избирательных съездов. Соответствующие постановления губернских комитетов утверждались министром внутренних дел. Временный комитет, кроме того, проверял списки избирателей, представленные уездными комиссиями, рассматривал поступившие жалобы и заявления.

В 1867 г. Комитет министров принял положение, которое определило процедуру производства вторичных выборов гласных. Новые выборы проводились по окончании третьей очередной сессии губернского собрания. Функции уездных комиссий передавались уездным земским управам,



которые до начала работы избирательных съездов должны были публиковать уточненные списки избирателей и представлять их губернатору вместе с другой предвыборной документацией.

После утверждения документация передавалась тем, кто председательствовал в соответствующих съездах: предводителю дворянства или его заместителю, городскому голове и мировому съезду. Правила регламентировали порядок работы каждого из съездов в самом общем виде. Детальная процедура определялась на уровне губернии Временным комитетом. Так, Правила определяли сроки проведения избирательных съездов (не более трех дней), повестку дня съездов и т.д. Избирательные съезды должны были выбрать определенное ведомостью число гласных, а также дополнительно несколько лиц, которые могли приобрести полномочия гласных после окончания работы съезда в случае выбытия кого-либо из гласных.

Избрание проводилось квалифицированным большинством: избранным считался получивший большинство голосов, но не менее половины от числа зарегистрированных выборщиков. Результат выборов фиксировался в выборных листах, которые зачитывались съезду и подписывались каждым избирателем. Затем листы отправлялись в уездную комиссию для составления общего списка избранных гласных. Этот список с листами далее передавался Временному губернскому комитету для проверки полномочий избранных гласных. Комитет принимал постановление о дате открытия первого уездного земского собрания. Губернатор принимал решение о публикации списков гласных и объявлял о дате первого заседания уездного собрания в губернских ведомостях.

Жалобы на нарушения в ходе выборов должны были сообщаться председателю соответствующего съезда, который передавал их в губернский комитет вместе с собственным заключением по существу жалобы. Аналогичным

образом действовал и губернатор, если замечал нарушение законов в производстве выборов.

С самого начала работы уездных земских собраний они столкнулись с проблемой обеспечения кворума. Этот вопрос стал предметом рассмотрения в Государственном Совете в 1866-1867 годах, поскольку стоял вопрос о законности состава малочисленных земских собраний. В земских ходатайствах содержалось предложение заменять уездных гласных в случае их временного отсутствия старшим из кандидатов. Но министерство внутренних дел разъяснило, что такое возможно лишь в случае окончательного выбытия гласного.

Учреждения земского самоуправления не были включены в систему государственных учреждений. Законодатель определил, что служба в них относится к общественным обязанностям, поэтому гласным не полагалось никакого вознаграждения за участие в работе собрания (ст. 39). Эта норма вызывала недоумение многих земств, которые ходатайствовали о предоставлении им права выплачивать содержание и дорожные хотя бы особо нуждающимся гласным. Но уже в 1866 г. было законодательно подтверждено запрещение вносить в смету земских повинностей какой-либо

выплата вознаграждения членам комиссии, которые не являлись гласными, возражений не вызывала. Так, в 1873 г. Ростовское уездное земское собрание Ярославской губернии назначило содержание гласным за работу в дорожной комиссии, но губернатор опротестовал постановление собрания. Государственный совет, куда было передано дело ввиду того, что Сенат не пришел к единому мнению, отменил постановление уездного земского собрания.

Впоследствии, в эпоху так называемых контрреформ земская избирательная система претерпела серьезные изменения: Положением 1890 г. были установлены жесткие квоты для съезда землевладельцев, что сделало его чисто дворянским, а крестьянское сословие было лишено права избирать гласных. Последние назначались губернатором из числа избранных от крестьян кандидатов. Характер изменений был обусловлен лихорадочной попыткой самодержавия вновь утвердиться за счет опоры на дворянское сословие. Но этот расчет не оправдался. Вместе с тем, прошедшие с 1864 по 1890 годы не прошли даром: сословия научились сотрудничать в земских собраниях, крестьянство постепенно приобретало навыки управления. Земские учреждения стали колыбелью одного из наиболее влиятельных общественных движений второй половины XIX века – земского либерализма. Партии кадетов, октябристов, эсеров выросли из

*В эпоху так называемых контрреформ земская избирательная система претерпела серьезные изменения: Положением 1890 г. были установлены жесткие квоты для съезда землевладельцев, что сделало его чисто дворянским, а крестьянское сословие было лишено права избирать гласных.*

расход в пользу гласных. В нем особо отмечалось, что «если какие-либо общества нашли бы нужным по особым обстоятельствам назначать избранным от них гласным какое-либо содержание», то последнее следовало отнести на счет самих обществ. Каждый случай выплаты содержания требовал согласования с губернатором. Возражения последних вызывали даже попытки выплатить гласным вознаграждение за работу в комиссиях при земских управах и собраниях, хотя

этого общественного движения и во многом определили характер политического развития России в начале XX века. А начало всему было положено маленькой революцией в управлении, которая дала населению губерний и уездов право выбирать органы местного самоуправления и осуществлять контроль за их деятельностью через систему выборов и созданную в том же 1864 г. судебную систему.