

УДК 32:93/.94

## ВЛАСТЬ И ЗЕМСТВА: ОТНОШЕНИЕ ВЛАСТИ К ПОЛИТИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ ЗЕМСТВ (1864–1905 ГГ.)

**М. А. Саевская**

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова,  
Россия, 119991, Москва, Ленинские горы, 1

Статья посвящена проблеме политического значения земств и отношения к нему во властных кругах в 1864–1905 гг. Рассматриваются способы взаимодействия между властью и земской общественностью, поиски консенсуса на пути расширения политических прав земств и их участия в рассмотрении вопросов общегосударственного значения. В статье показаны пути сотрудничества и противостояния власти и активистов земского движения. С самого начала власти стремились контролировать деятельность земств, последние же стремились к устройству земских съездов, выходящих за пределы одной губернии и решению общеполитических вопросов. В свою очередь, во властных кругах разрабатывались проекты расширения участия земств в политической жизни страны. Так, проект Земского собора министра внутренних дел графа Н. П. Игнатьева стал попыткой найти решение вопроса о земском представительстве в русле славянофильских концепций совмещения традиционного русского народоправства с самодержавной властью. Концепции расширения участия населения в политике, разрабатывавшиеся при императоре Николае II, стали также попытками власти найти компромисс между сохранением прерогатив самодержавной власти и привлечением населения к решению политических вопросов. В то же время если проекты народного представительства рассматривались в закрытых комиссиях, то в открытых выступлениях царя и его министров земства призывали к тому, чтобы оно ограничивалось решением местных вопросов. Нежелание власти пойти навстречу ожиданиям земской общественности, стремление к постоянному бюрократическому контролю над деятельностью представителей местного самоуправления привели к конфликту между властью и обществом и радикализации настроений земств.

**Ключевые слова:** земство, власть, Земский собор, местное самоуправление, Н. П. Игнатьев, В. К. Плеве.

1 января 1864 г. было издано Положение о губернских и уездных земских учреждениях, законодательно установившее систему выборных органов местного самоуправления. В местные земские собрания избирали депутатов по трем куриям: уездных землевладельцев, владельцев городской недвижимости и представителей сельских обществ. Исполнительные органы земских учреждений (губернские и уездные управы) решали вопросы народного образования, медицины, строительства дорог, развития агрономической службы (Никонов, 2011, с. 56).

Довольно широкий круг вопросов хозяйственной деятельности земств был ограничен указанием на то, что «земские учреждения в постановлениях и распоряжениях своих не могут выходить из круга указанных им дел» и «не вмешиваются в дела, принадлежащие кругу действий правительственных, сословных и общественных властей и учреждений» (ПСЗ II. Т. XXXIX. № 40457).

Несмотря на то что буква закона ограничивала земскую компетенцию в основном вопросами обустройства местных школ, больниц и дорог, земства с самого своего основания имели большое политическое значение. Либералы видели в них первые шаги в направлении развития конституционализма и ограничения самодержавной власти земским представительным органом. Славянофилы искали в местном самоуправлении путь развития традиционного совещательного земского представительства с сохранением главных prerogatives самодержавной власти, выраженный формулой «Сила власти царю — сила мнению народу». Революционеры надеялись сделать земскую интеллигенцию проводником своих идей в необразованном и доверчивом народе. Отношение власти к политическому значению земства было неоднозначным.

Настаивая на необходимости «дать самое, по возможности, широкое развитие хозяйственной деятельности» земских учреждений, один из основных авторов проекта земского самоуправления Н. А. Милютин особо подчеркивал, что они «не могут и не должны иметь характера политического» (Верещагин, 2002, с. 21). Впрочем, по мнению ряда исследователей, Милютин придавал земствам большее значение и видел в них «если не для настоящего, то для будущего, зародыш представительного правления» (Шутов, 2015, с. 12). По мнению К. Соловьева, некоторые либеральные сановники также считали, что развитие земского самоуправления должно было привести «к всероссийскому земскому собранию, т. е. общенациональному представительному учреждению» (Соловьев К., 2017, с. 11). А. Ю. Шутов подчеркивает: «Авторы земской реформы 1864 г. связывали развитие земского самоуправления и конституционный процесс в России. Эта связь была очевидна и для бюрократии, и для земских гласных, и для общества» (Шутов, 2015, с. 14).

Осознавали политическое значение земств и консерваторы-монархисты. А. Н. Верещагин писал про известного консервативного публициста: «Катков был одним из первых, если не первым, кто начал открыто пропагандировать идею государственного значения земства» (Верещагин, 2002, с. 19). М. Н. Катков говорил одному из авторов проекта земской реформы Валуеву о том, что земства, «очевидно, должны стать элементами всей нашей политической жизни», что никогда «хозяйственное» в подобных учреждениях не может быть строго отделено от «политического» (цит. по: Верещагин, 2002, с. 19).

Несмотря на связь земства с надеждами на политические преобразования, власть не торопилась с переменами. Напротив, на фоне нарастания революционных настроений в обществе правительство все чаще с подозрением относилось и к местной выборной власти.

Уже со второй половины 1860-х гг. власти начали более строго регламентировать и ограничивать сферу деятельности земских учреждений, земцев начали проверять на «политическую благонадежность». 13 июня 1867 г. земская дело-

производственная документация и земские издания стали проходить предварительную цензуру губернаторской канцелярии; кроме того, были запрещены совместные мероприятия земств различных губерний (Николаев, 2012, с. 70–71). Земские активисты демонстративно игнорировали подобные меры.

В 1879 г. собралось нелегальное земское совещание, инициированное Тверским земством; было принято решение об образовании так называемого Земского союза. Опубликованная за границей программа этого объединения включала в себя требования свободы слова и печати, гарантий неприкосновенности личности и созыва Учредительного собрания (Шутов, 2015, с. 14). В целом же рост политического радикализма в 1870-е — 1880-е гг., как в обществе в целом, так и в земской среде в частности, стал одной из причин того, что уже упомянутый М. Н. Катков изменил отношение к земствам в худшую сторону. По его мнению, земские учреждения превратились «во что-то вроде легальной оппозиции правительству» (Катков, 2011, с. 593). Утверждавший важность единства земли и власти, Катков видел теперь в земстве препятствие к этому единству, так как земство, по его мнению, стало политически недопустимым «государством в государстве» (Катков, 2011, с. 447).

В 1890 г. было издано новое Положение об уездных и губернских земских учреждениях, которое ограничило количество земских гласных и усилило дворянский элемент в земских учреждениях. Этим положением Александр III попытался изменить характер земств путем избрания в состав земских управ большего процентного числа гласных из представителей дворянства. П. В. Мультатули пишет: «В представлении царя дворяне, оплот режима, должны были превратить земства в опору трона. Но этого не произошло» (Мультатули, 2003, с. 90). Тем же положением для надзора за деятельностью органов местного самоуправления были введены земские начальники. Д. А. Николаев пишет: «В 1890 г. остатки либеральных иллюзий были окончательно развеяны новым “Положением” о земских учреждениях» (Николаев, 2012, с. 70–71).

В отношениях между центральной властью и политически активными представителями органов местного самоуправления росло напряжение: земские деятели все чаще противопоставляли себя самодержавной власти, последняя все больше опасалась их деятельности как угрожающей самодержавию как таковому.

В то же время власть искала пути сотрудничества и взаимодействия с земствами, а также даже способы создания земского народного представительства прежде всего по проектам мыслителей славянофилов. Последние находили способы оживления русской общественной жизни не в подражании Западу и не в конфронтации с самодержавной властью, а в следовании лучшим образцам исконно русских, традиционных форм народовластия. Так, один из самых ярких представителей славянофильства И. С. Аксаков обрисовал три пути, по которым могло пойти русское правительство: путь «полицейско-канцелярской диктатуры», путь конституционный, по которому пошла Европа, и путь, «выработанный русской историей, путь сочетания начал государственного с земским». Именно третий путь — «единый возможный для России», и он лежит там, где власть обращается к народу, к «земле» (Аксаков, 2008, с. 219–220).

По убеждению другого мыслителя-славянофила, А. А. Киреева, «русский народ не желает никаких перемен в конституционном направлении: он желает лишь одного — чтобы Царю были действительно известны его нужды, его желанья, чтобы он имел возможность доводить о них до сведения самого Царя» (Киреев, 2012, с. 31–32). В качестве учреждения, которое должно было помочь царю услышать мнение народа, славянофилы предлагали возродить Земский собор в виде всесословного совещательного органа при самодержавном государе. И во власти нашелся отклик на эту идею в виде проекта Земского собора, разработанного министром внутренних дел графом Н. П. Игнатьевым.

По проекту министра Земский собор должен был состоять из трех с лишним тысяч человек: крестьян, дворян, купцов, избранных на основе выборов общими избирательными съездами глав крестьянских семей, землевладельцев-помещиков и членов торговых гильдий. Планировалось участие в соборе и духовенства. Первостепенной задачей собора должно было стать обсуждение проекта всесословного местного самоуправления, разрабатывавшегося под руководством статс-секретаря М. А. Коханова. После трех-четырёх недель заседания собор должен был избрать комиссию из 30 или 40 человек, в которой в дальнейшем предварительно рассматривались бы вопросы внутренней политики перед обсуждением их в Государственном совете (Зайончковский, 1964, с. 454–458).

По мнению Н. П. Игнатьева, созыв собора позволил бы узнать истинное мнение народа по ряду важнейших вопросов земского самоуправления и местной жизни, изменил бы настроения общества в пользу государства и ослабил бы зависимость самодержавия от бюрократии. Однако в высших правительственных кругах проект Игнатьева не поддержали. Бывший министр внутренних дел и разработчик земской реформы П. А. Валув назвал собор «фантазией», великий князь Константин Николаевич — «говорильной дичью», а военный министр Д. А. Милютин — «фарсом, холостым выстрелом». Александр III также не поддержал проект своего министра, сместив последнего с должности (Горинов, 2015).

В 1894 г. новым российским императором стал Николай II. 17 января 1895 г., обращаясь к представителям земств, он сказал: «Мне известно, что в последнее время слышались в некоторых земских собраниях голоса людей, увлекавшихся бессмысленными мечтаниями об участии представителей земства в делах внутреннего управления; пусть все знают, что я, посвящая все свои силы благу народному, буду охранять начала самодержавия так же твердо и неуклонно, как охранял его мой покойный незабвенный Родитель» (цит. по: Ольденбург, 2008, с. 51–52). Это высказывание явно показало нежелание Николая II, по крайней мере в начале своего правления, проводить какие-либо преобразования, усиливающие политическое значение земств. Однако был ли он убежденным противником земского представительства? По мнению С. В. Куликова, «Николай II полагал, что создание народного представительства должно происходить постепенно» (Куликов, 2016, с. 41). В. А. Никонов утверждает: Николай II был «уверен, что именно земство станет той почвой, на которой может быть построен будущий российский конституционный строй» (Никонов, 2011, с. 56).

Скорее всего, правда заключается в том, что Николай II действительно искал пути взаимодействия с земствами и расширения их участия в политике, но со свойственной ему осторожностью считал, что инициатива должна исходить от самодержавной власти. Так, в 1898 г. он планировал издать особый манифест, согласно которому народ Российской империи получал законодательную инициативу, а именно право писать проекты и направлять их в императорскую Канцелярию. Издание подобного манифеста было связано с повышением статуса Канцелярии его величества и ее главноуправляющего, однако министры во главе с влиятельным С. Ю. Витте отнеслись к этой идее отрицательно (Куликов, 2016, с. 42). В 1900 г. Николай II поручил шталмейстеру Высочайшего двора П. В. Жуковскому составить указ «о созыве представителей земств, больших городов, Академии наук, университетов и биржевых комитетов для обсуждения современного политического и экономического положения в России» (Куликов, 2016, с. 41). Однако и этот проект не был тогда реализован, в том числе из-за того, что внимание императора было отвлечено внешней политикой: в Китае произошла вспышка «Боксерского восстания» (Куликов, 2016, с. 41).

17 мая 1900 г. Государственному секретарю В. К. Плеве было поручено «пересмотреть действующее Учреждение Государственного совета». Император планировал создание при государственном совете особых совещаний и подготовительных комиссий, куда также приглашались общественные деятели. По мнению известного земского деятеля того времени Д. Н. Шипова, это было первым актом к дальнейшему развитию народного представительства (Шипов, 2007, с. 174).

В 1902 г. В. К. Плеве назначен министром внутренних дел. Одним из первых его действий стало извлечение из архивов для предоставления императору записки реформаторов прошлых царствований П. А. Валуева, М. Т. Лорис-Меликова, Н. П. Игнатъева, где содержались проекты развития земского самоуправления и установления народного представительства (Соловьев К., 2017, с. 184). Николай II и Плеве сочувствовали также идее Земского собора, время от времени рассматривая проекты его созыва. Так, 2 апреля 1904 г. В. К. Плеве писал А. А. Кирееву: «Если Вы, Алексей Александрович, со своими друзьями предложите какую-либо формулу для созыва Земского собора и самого Собора, будет прекрасно» (Соловьев Ю. Б., 1981, с. 106–107).

И все-таки следует учитывать, что первостепенной задачей министра внутренних дел В. К. Плеве, пришедшего к власти после убийства революционерами своего преемника, были установление порядка и контроля на всей территории Российской империи. При условии подчинения земств центральной власти Плеве надеялся на установление тесного с ними сотрудничества и взаимодействия. И если в закрытых кабинетах обсуждались вопросы народного представительства и созыва Земского собора, то в открытых заявлениях царя и министра внутренних дел речь шла о более скромных проектах участия представителей земств в правительственных комиссиях. Обращаясь к председателям земских управ Курской губернии, Николай II сказал: «Земское хозяйство — дело первейшей важности, и я надеюсь, что вы посвящаете ему все свои силы. Я рад буду оказать вам всякое попечение, заботясь в то же время

об объединении деятельности всех властей на местах. Помните, что призвание ваше — местное устройство в области хозяйственных нужд. Успешно выполняя это призвание, вы можете быть уверены в сердечном моем к вам благоволении» (Гурко, 2000, с. 277).

Как справедливо замечает В. И. Гурко, из этих слов уже можно было понять, что «благоволение к земствам обуславливалось тем, что учреждения эти ограничат свою деятельность удовлетворением хозяйственных нужд населения, иначе говоря, не будут вдаваться в политику» (Гурко, 2000, с. 277). Кроме того, предполагалось указание на заботы об объединении деятельности всех властей на местах; по мысли правительства, это должно было обозначить, что при предстоящей реформе губернского и уездного управлений земские учреждения будут теснее переплетены с местными административными органами власти. В. К. Плеве говорил председателю Московской земской управы Д. Н. Шипову, что является сторонником широкого развития местного самоуправления, однако с тем, чтобы земские учреждения не выходили «из круга подведомственных им задач» и преследовали политические цели» (Шипов, 2007, с. 197). По-видимому, сотрудничество с властью и отказ от собственной политической инициативы были для власти условиями активного взаимодействия с земствами и расширения в том числе политических прерогатив земских деятелей.

Однако уже в самом начале руководства В. К. Плеве внутренней политикой произошел инцидент, воспринятый земскими деятелями негативно. Дело в том, что при производстве следствия по аграрным беспорядкам, происшедшим в марте 1902 г. в Полтавской и Харьковской губерниях, выяснилось, что они были вызваны революционной пропагандой, в которой главное и деятельное участие принимали статистики полтавского губернского земства. Государственный деятель того времени В. И. Гурко писал по этому поводу: «Хладнокровно смотреть на систематическое революционизирование сельского населения армией земских статистиков правительство, конечно, не могло и не имело права. Убедившись из дознания о беспорядках в Полтавской губернии, что оно было вызвано революционной пропагандой, деятельное участие в которой принимали именно земские статистики, Плеве опубликованным во всеобщее сведение в июне 1902 г. всеподданнейшим докладом испросил Высочайшего соизволения на ограничение в текущем году земских статистических обследований в некоторых губерниях, с тем чтобы работы эти ограничились исключительно городскими местностями и городскими недвижимостями» (Гурко, 2000, с. 287). Несмотря на то что в упомянутом докладе было указано только на противоправительственную деятельность земских статистиков без порицания самих земских учреждений, все же проводимая Плеве мера вызвала неудовольствие в земских кругах (Гурко, 2000, с. 287).

26 февраля 1903 г. был издан манифест, в котором правительству намечались ближайшие задачи в области законодательной деятельности. В третьей статье манифеста говорилось о губернских совещаниях, созданных для обсуждения проекта. Губернские совещания, по мнению В. К. Плеве, должны состоять «из должностных лиц губерний и из представителей земств и дворянств». Министр внутренних дел вообще считал, что участие местных сил в обсуждении

законодательства являлось безусловно необходимым (Шипов, 2007, с. 243). Поэтому В. К. Плеве созывал совещания земских деятелей при Министерстве внутренних дел или в междудеятельственных комиссиях, деловые их съезды и допускал предварительное обсуждение в городских и земских учреждениях вопросов и законопроектов, касавшихся их деятельности (Иванов, 2000, с. 101).

О том, что В. К. Плеве стремился к каким-то формам земского представительства, правда, весьма ограниченного, говорит и создание им Совета по делам местного хозяйства, так называемого плененского парламента, учрежденного Положением от 22 марта 1904 г. в качестве структурного подразделения Министерства внутренних дел. В соответствии с планами самого В. К. Плеве и идеями помощника начальника Главного управления МВД по делам местного хозяйства С. Е. Крыжановского, Совет должен был стать инструментом для «привлечения к предварительной разработке мероприятий в области дел местного хозяйства местных деятелей, на долю которых выпадает их осуществление» (Белоконский, 1914, с. 167).

В Совете должны были рассматриваться все законопроекты, подготовленные Министерством внутренних дел и касавшиеся местного самоуправления. В состав Совета должны были входить как чиновники министерств (прежде всего Министерства внутренних дел, но также и министерств финансов, земледелия и государственных имуществ и т. д.), так и местные деятели, как правило, члены земских и городских собраний и управ, назначаемые министром внутренних дел. Решения Совета носили рекомендательный характер, но обязательно должны были быть присовокуплены к тексту законопроекта при внесении его в Государственный совет.

Можно сказать, что проект В. К. Плеве был попыткой создать совещательный орган при Министерстве внутренних дел с участием представителей земств. Однако объем прав, которые земские деятели получили, по мнению многих, был недостаточным. Так, В. К. Плеве выступал против земских съездов, считая, что «общение земцев между собой в Петербурге во время их совещаний при министерстве вполне достаточно» (Иванов, 2000, с. 111). Как справедливо замечает А. Е. Иванов, такая политика министра внутренних дел была обусловлена его стремлением поставить земские совещания под свой контроль (Иванов, 2000, с. 111). Это стремление с самого начала вызвало недовольство земств. Ухудшению отношений между В. К. Плеве и земствами способствовали различные меры в отношении местных начальников (Соловьев Ю. Б., 1981, с. 60). Не меньшее неудовольствие среди земцев вызвало то, что В. К. Плеве добился прекращения деятельности общеземской организации, работавшей на Дальнем Востоке во время Русско-японской войны.

Убийство Плеве 15 июля 1904 г. стало переломной точкой для развития политической активности земства. Пришедший ему на смену новый министр внутренних дел П. Д. Святополк-Мирский провозгласил искреннюю доброжелательность и доверие к земским организациям (Гурко, 2000, с. 568). Началась широкая амнистия для многих либеральных деятелей, ограниченных в правах за пропаганду антиправительственных взглядов. Множеству лиц, сосланных

либо высланных из определенных местностей, было предоставлено право свободного избрания места жительства (Гурко, 2000, с. 569).

По замечанию Г.Ш.Ганелина, «назначение Мирского и первые его шаги оказались толчком к известной радикализации, которую претерпели различные группы либеральной оппозиции» (Ганелин, 1991, с. 12). Представлявший либеральную общественность Союз освобождения в лице П.Н.Милюкова, П.Д.Долгорукова, П.Б.Струве и В.Я.Богучарского принял участие в состоявшейся в сентябре в Париже конференции «оппозиционных и революционных партий», где велись разговоры о подготовке террористических актов (Ганелин, 1991, с. 13). П.Н.Милюков писал: «Все средства теперь хороши против той ужасной опасности, которая вытекает из самого факта существования правительства. И все средства должны быть испробованы». Милюков также призывал соединять либеральную тактику с «революционной угрозой» (цит. по: Пазин, 2003, с. 135). Попытка выдвинуть более радикальные политические требования (созыв Учредительного собрания на основе всеобщего избирательного права и др.), была предпринята в ходе развернувшейся в конце 1904 г. многолюдной «банкетной кампании» — серии банкетов, приуроченных к 40-летию судебной реформы 1864 г., отмечавшемуся 20 ноября.

17 октября 1905 г. был издан Высочайший манифест об усовершенствовании государственного порядка, согласно которому населению были «дарованы» незыблемые основы гражданской свободы «на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов» (Российское законодательство..., 1994, с. 41). Кроме того, провозглашалось создание законодательной Государственной думы. С этого момента началась новая история — по сути, история конституционной монархии в России. Однако революционные настроения, в том числе в земской среде, пошли на спад только временно, чтобы потом с новой силой дать о себе знать в 1917 г.

### **Литература**

*Аксаков И. С.* Наше знамя — русская народность. М.: Институт русской цивилизации, 2008. 640 с.

*Белоконский И. П.* Земское движение. М.: Задруга, 1914. 399 с.

*Верецагин А. Н.* Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). М.: Международные отношения, 2002. 92 с.

*Ганелин Р. Ш.* Российское самодержавие в 1905 году. Реформы и революция. СПб.: Наука, 1991. 221 с.

*Горин М.* 2015. Земский собор: средоточие «самых охранительных элементов». URL: <https://politconservatism.ru/thinking/zemskiy-sobor-sredotochie-samykh-okhranitelnykh-elementov> (дата обращения: 09.09.2018).

*Гурко В. И.* Черты и силуэты прошлого. М.: Новое литературное обозрение, 2000. 808 с.

*Зайончковский П. А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 годов. М.: Изд-во Московского ун-та, 1964. 513 с.

*Иванов А. Е.* Плеве — министр внутренних дел (1902–1904 гг.): дис. ... канд. ист. наук. М., 2000. 154 с.

*Катков М. Н.* Собр. соч.: в 6 т. Т. 4. Русский консерватизм: Государственная публицистика. Деятели России. СПб.: Росток, 2011. 846 с.

*Киреев А. А.* Учение славянофилов. М.: Институт русской цивилизации, 2012. 640 с.

*Саевская М. А. Власть и земства: отношение власти к политической активности земств (1864–1905 гг.)*

Куликов С. В. Создание Государственной думы Российской империи: революция сверху или снизу? // Таврические чтения 2015. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность. СПб.: ЭлекСис, 2016. С. 37–53.

Мультагули П. В. Строго посещает Господь нас гневом своим...: Император Николай II и революция 1905–1907 гг. СПб.: Сатисъ, 2003. 384 с.

Николаев Д. А. Положения о земских учреждениях в 1864 и 1890 г.: общее и особенное в развитии земского законодательства в России в второй половине XIX в. // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Сер. История. 2012. № 1. С. 69–73.

Никонов В. А. Крушение России. 1917. М.: Астрель, 2011. 928 с.

Ольденбург С. С. Царствование Николая II. М.: Астрель, 2008. 764 с.

Пазин Р. В. Террор и российские либералы в условиях первой русской революции // Вестник Самарского государственного университета. 2003. № 8/2 (109). С. 134–138.

Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М.: Юридическая литература, 1994. 351 с.

Соловьев К. Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна. М.: Новое литературное обозрение, 2017. 296 с.

Соловьев Ю. Б. Самодержавие и дворянство в 1902–1907 гг. Л.: Наука, 1981. 255 с.

Шипов Д. Н. Воспоминания и думы о пережитом. М.: РОССПЭН, 2007. 592 с.

Шутов А. Ю. Земство и конституционализм // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2015. № 6. С. 7–16.

**Саевская Мария Александровна** — аспирант; masha-saevskaya@yandex.ru

**Статья поступила в редакцию:** 15 октября 2018 г.;

**рекомендована в печать:** 1 ноября 2018 г.

**Для цитирования:** Саевская М. А. Власть и земства: отношение власти к политической активности земств (1864–1905 гг.) // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2018. Т. 14, № 3. С. 381–391. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2018.304>

## **POWER AND ZEMSTVOES. AN ATTITUDE OF THE POWER TOWARDS THE POLITICAL ACTIVITY OF ZEMSTVOES (1864–1905)**

**Maria A. Saevskaya**

Lomonosov Moscow State University,

1, Leninskie gory, Moscow, 119991, Russia; masha-saevskaya@yandex.ru

The article is devoted to a problem of the political value of zemstvos and the attitudes towards him in imperious circles in 1864–1905. In article ways of interaction between the power and the territorial public, a search of consensus on the way of expansion of the political rights of zemstvos and their participation in consideration of questions of nation-wide value are considered. Ways of cooperation and opposition to the power and activists of the territorial movement are shown in the article. From the very beginning of the power sought to control the activity of zemstvos, the last aspired to the device of the territorial congresses going beyond one provinces and the solution of general political questions. In turn in imperious circles projects of expansion of participation of zemstvos in the political life of the country were developed. So the project of the Territorial cathedral of the Minister of Internal Affairs counts N. P. Ignatyev became an attempt to find the solution of a question of territorial representation in line with concepts of a combination of a traditional Russian public authority with the autocratic power. The concepts of expansion of participation of the population in policy developed at the emperor Nicholas II also became attempts of the power to reach a compromise between preservation of prerogatives of the autocratic power and involvement of the population to the solution of political affairs. At the same time, if projects of national representation were considered in the closed commissions, then in open speeches of the tsar and his ministers zemstvos called for that it was limited to the solution of local questions.

The authorities' unwillingness to meet the expectations of the zemstvo community, the desire for constant bureaucratic control over the activities of representatives of local self-government led to a conflict between power and society and the radicalization of zemstvo sentiments.

**Keywords:** zemstvo, power, local government, N. P. Ignatyev, V. K. Plehve.

## References

- Aksakov I. S. *Nashe znamia — russkaia narodnost'* [Our banner — the Russian nationality]. Moscow, Institute of the Russian civilization Publ., 2008. 640 p. (In Russian)
- Belokonsky I. P. *Zemskoe dvizhenie* [Territorial movement]. Moscow, Zadruga Publ., 1914. 399 p. (In Russian)
- Ganelin R. Sh. *Rossiiskoe samoderzhavie v 1905 godu. Reformy i revoliutsiia* [The Russian autocracy in 1905. Reforms and revolution]. St. Petersburg, Science Publ., 1991. 221 p. (In Russian)
- Gorinov M. 2015. *Zemskii sobor: sredotochie «samykh okhranitel'nykh elementov»* [Territorial cathedral: center of "the most guarding elements"]. Available at: <https://politconservatism.ru/thinking/zemskiy-sobor-sredotochie-samykh-okhranitelnykh-elementov> (accessed: 09.09.2018). (In Russian)
- Gurko V. I. *Cherty i siluety proshlogo* [Lines and silhouettes of the past]. Moscow, New literary review Publ., 2000. 808 p. (In Russian)
- Ivanov A. E. *Pleve — ministr vnutrennikh del (1902–1904 gg.): dis. kand. ist. nauk [Plehve is the Minister of Internal Affairs (1902–1904)].* PhD thesis]. Moscow, 2000. 154 p. (In Russian)
- Katkov M. N. *Sobranie sochinenii: v 6 t. T. 4. Russkii konservatizm: Gosudarstvennaia publitsistika. Deiateli Rossii* [Collected works: in 6 vols. Vol. 4: Russian conservatism: State journalism. Figures of Russia]. St. Petersburg, Sprout Publ., 2011. 846 p. (In Russian)
- Kireev A. A. *Uchenie slavianofilov* [Doctrine of Slavophiles]. Moscow, Institute of the Russian civilization Publ., 2012. 640 p. (In Russian)
- Kulikov S. V. *Sozdanie Gosudarstvennoi dumy Rossiiskoi imperii: revoliutsiia sverkhu ili snizu? [Creation of the State Duma of the Russian Empire: revolution from above or from below?] Tavrcheskie chteniia 2015. Aktual'nye problemy parlamentarizma: istoriia i sovremennost'* [Taurian readings 2015. Current problems of parliamentarism: history and present]. St. Petersburg, Eleksis Publ., 2016, pp. 37–53. (In Russian)
- Multatuli P. V. *Strogo poseshchaet Gospod' nas gnevom svoim...: Imperator Nikolai II i revoliutsiia 1905–1907 gg.* [Strictly the Lord visits us the anger...: The emperor Nicholas II and revolution of 1905–1907]. St. Petersburg, Statis Publ., 2003. 384 p. (In Russian)
- Nikolaev D. A. *Polozheniia o zemskikh uchrezhdeniiakh v 1864 i 1890 g.: obshchee i osobennoe v razvitii zemskogo zakonodatel'stva v Rossii v vtoroi polovine XIX v.* [Regulations on territorial institutions in 1864 and 1890: the general and special in development of the territorial legislation in Russia in the second half of 19]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. Ser. Istoriia* [The Bulletin of the Nizhny Novgorod university of N. I. Lobachevsky. Series: History]. 2012, no. 1, pp. 69–73. (In Russian)
- Nikonov V. A. *Krushenie Rossii. 1917* [Crash of Russia. 1917]. Moscow, Astrel Publ., 2011. 928 p. (In Russian)
- Oldenburg S. S. *Tsarstvovanie Nikolaia II* [Nicholas II's reign]. Moscow, Astrel Publ., 2008. 764 p. (In Russian)
- Pazin R. V. *Terror i rossiiskie liberaly v usloviakh pervoi russkoi revoliutsii* [Terror and the Russian liberals in the conditions of the first Russian revolution]. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta* [The Bulletin of Samara State University]. 2003, no. 8/2 (109), pp. 134–138. (In Russian)
- Rossiiskoe zakonodatel'stvo X–XX vv.: v 9 t. T. 9: Zakonodatel'stvo epokhi burzhuazno-demokraticeskikh revoliutsii* [Russian legislation of the 10–20<sup>th</sup> centuries: in 9 vols. Vol. 9. Legislation of an era of bourgeois-democratic revolutions]. Moscow, Legal literature Publ., 1994. 351 p. (In Russian)
- Shipov D. N. *Vospominaniia i dumy o perezhitom* [Memoirs and thoughts about endured]. Moscow, ROSSPEN Publ., 2007. 592 p. (In Russian)

Саявская М.А. Власть и земства: отношение власти к политической активности земств (1864–1905 гг.)

Shutov A.Yu. Zemstvo i konstitutsionalizm [Zemstvo and constitutionalism]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 12. Politicheskie nauki* [Bulletin of the Moscow university. Series 12: Political sciences]. 2015, no. 6, pp. 7–16. (In Russian)

Solovyov K. *Khoziain zemli russkoi? Samoderzhavie i biurokratiia v epokhu moderna* [Owner of land of the Russian? Autocracy and bureaucracy during a modernist style era]. Moscow, New literary review Publ., 2017. 296 p. (In Russian)

Solovyov Yu. B. *Samoderzhavie i dvorianstvo v 1902–1907 gg.* [Autocracy and the nobility in 1902–1907]. Leningrad, Science Publ., 1981. 255 p. (In Russian)

Vereshchagin A. N. *Zemskii vopros v Rossii (politiko-pravovye aspekty)* [A territorial question in Russia (political and legal aspects)]. Moscow, International relations Publ., 2002. 92 p. (In Russian)

Zayonchkovsky P.A. *Krizis samoderzhavii na rubezhe 1870–1880 godov* [Crisis of autocracy at a boundary of 1870–1880]. Moscow, Publishing house of the Moscow university, 1964. 513 p. (In Russian)

**Received:** October 15, 2018

**Accepted:** November 1, 2018

**For citation:** Sayevskaya M.A. Power and Zemstvos: *Attitude of the power towards political activity of zemstvos (1864–1905)*. *Political Expertise: POLITEX*, 2018, vol. 14, no. 3, pp. 381–391. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2018.304> (In Russian)