

Siergiej Walentynowicz Lubiczankowski  
(Orenburski Państwowy Uniwersytet Pedagogiczny)

### Administracja gubernialna Imperium Rosyjskiego w świetle rewizji senatorskich początku XX wieku\*

tłumaczenie A. Górak

Historiografia władzy państwowej w Rosji charakteryzuje się wzrostem zainteresowania badaczy stołecznymi, centralnymi organami administracji, na niekorzyść urzędów terenowych. Zauważalna jest tendencja do przeanalizowania, w pierwszej kolejności, funkcjonowania tych organów, które obdarzono największym zakresem władczych pełnomocnictw. Tymczasem jeszcze Katarzyna II odnotowała, że „całość nie może być w żaden sposób doskonała, jeśli jej części w nieporządku i bałaganie pozostają”<sup>1</sup>. Zaś Mikołaj I, wedle świadectwa markiza Astolpha de Custine, podkreślał, że jego imperatorska władza jest ograniczana przez urzędników kancelaryjnych średniego szczebla - naczelników stołów.<sup>2</sup> Senator Konstantin Konstantinowicz Palen (von der Pahlen) w 1910 r. pisał, że «najbardziej widocznymi przejawami siły, żywotności i mocy państwa jest działalność tych [terenowych – S.L.] organów administracji. Im większy posiadają autorytet w oczach ludności i bardziej prawidłowe były zasady i przebieg ich pracy [...] - tym mocniej i pewniej może państwo realizować swoje zadania”<sup>3</sup>.

Wszystko to w pełni dotyczy Imperium rosyjskiego początku XX wieku. Tak więc, dla danego okresu chronologicznego, istnieje wiele monografii wyższych i centralnych organów państwa<sup>4</sup> i znacznie mniej badań dotyczących historii

---

\* The research is executed with financial support of the Russian Foundation for Humanities within the RFH research project «The Orenburg region as a cross-border and polycultural region of the Russian Empire»: the scientific (academic) collection of documents about history of Orenburg region during the pre-revolutionary period», project No. 12-31-01281/a2.

<sup>1</sup> Полное Собрание Законов Российской Империи, собрание I, т. 16, № 12137, Наставление губернаторам, 21 апреля 1764 г.

<sup>2</sup> А. Кюстин, *Николаевская Россия*, tłum. z fr., Moskwa 1990, s. 268.

<sup>3</sup> Российский государственный исторический архив [dalej: РГИА], zesp. 1396, inw. 1, sygn. 438, k.2.

<sup>4</sup> П.Е. Казанский, *Власть Всероссийского императора. Очерки русского действующего права*, Odessa 1913; *Реформа Сената*, Moskwa 1915; С.М. Сидельников, *Образование и деятельность I Государственной думы*, Moskwa 1961; А.Я. Аврех, *Царизм и IV Дума. 1912-1914*, Moskwa 1981; tenże, *Распад*

administracji terenowej<sup>5</sup>. Jednocześnie w literaturze naukowej egzystują wprost przeciwstawne oceny działalności władzy państwowej w ostatnich 10-15 latach istnienia Imperium rosyjskiego. O kryzysie władzy, braku zdolności do transformacji w warunkach narastającej rewolucji, paraliżu podstaw władzy, postępującej dezintegracji władzy w tym okresie pisali: B.W. Ananijew i W.S. Djakin, R.Sz. Ganielin, T. Hasegawa, W.G. Rozenberg, A. Riber i in.<sup>6</sup> Zaś B.N. Mironow w swojej „Socjalnej historii Rosji” dochodzi do wniosku, że do początku XX wieku „dzięki udoskonaleniu systemu organów państwowych, ulepszeniom w organizacji ich pracy, podwyższeniu wymagań wobec służbowych kwalifikacji urzędników wzrastała efektywność administracji państwowej, a rosyjscy urzędnicy stopniowo zbliżali się [...] do idealnego typu urzędnika [...]. Sądząc na podstawie ewolucji rosyjskiej biurokracji, dążenie społeczeństwa do państwa prawa jawi się niewątpliwym”<sup>7</sup>. Dodatkowy rys do tej zaocznej dyskusji może wnieść zbadanie materiałów rewizji senatorskich funkcjonowania administracji gubernialnej na początku XX wieku.

Rewizje senatorskie były formą nadzwyczajnego nadzoru nad władzą terenową. Wprowadzone ukazem z 1722 r. w ciągu XVIII wieku zdołały dobrze wpisać się w praktykę administracji państwowej. Ukazem z 28 listopada 1799 r., który obowiązywał aż do likwidacji Senatu w 1917 r., na terenowych urzędników nałożono obowiązek wykonywania wszelkich rozporządzeń rewidujących senatorów.<sup>8</sup>

*третьеиюньской системы, Moskwa 1986; tenże, Царизм накануне свержения, Moskwa 1989; В.А. Демин, Государственная дума в России (1906-1917 гг.): Механизм функционирования, Moskwa 1996; А.Д. Степанский, Государственный совет в период революции 1905-1907 гг., Moskwa 1995; Государственный Думы России (1906-1917): Обзор, Moskwa 1995; М.Ф. Флоринский, Кризис государственного управления в России в годы первой мировой войны: Совет министров в 1914 - 1917 гг., Leningrad 1988; tenże, Самодержавие и проблема единства государственного управления в годы Первой мировой войны, dysertacja, Leningrad 1990; i in.*

<sup>5</sup> И.М. Страховский, *Губернское устройство (правительственные учреждения). Из Журнала Министерства Юстиции (сентябрь, октябрь и ноябрь 1913 г.)*, Sankt Petersburg 1913; П.Н. Зырянов, *Крах внутренней политики третьеиюньской монархии в области местного управления (1907-1914)*, dysertacja, Moskwa 1972; Л.М. Лысенко, *Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII-начало XX века)*, Moskwa 2001; R. Robbins, *The Tsar's Viceroys. Russian Provincial Governors in the Last Years of the Empire*, Ithaca - Londyn 1987, i in.

<sup>6</sup> *Реформы или революция? Россия 1861 - 1917. Материалы международного colloquium историков*, Sankt Petersburg 1992, s. 264, 289; Л. Хеймсон, *Об истоках революции, „Отечественная история” 1993, № 6, s. 3-15; Г.Б.Куликова, Л.В. Ярушина, От самодержавия к тоталитаризму (Заметки с научной конференции), „Отечественная история” 1995, № 5, s. 200-210; Власть и реформы. От самодержавной к советской России, Sankt Petersburg 1996, s. 393, 615; Власть и реформы в России. Материалы «круглого стола», посвященного обсуждению коллективной монографии петербургских историков, „Отечественная история” 1998, № 2, s. 3-36; Б.И. Колоницкий, Международный colloquium в Санкт-Петербурге, „Отечественная история” 1999, № 6, s. 190; 1917 год в истории России и мира. Февральская революция: от новых источников к новому осмыслению, Moskwa 1998, s. 108, 129, i in.*

<sup>7</sup> Б.Н. Миронов, *Социальная история России периода империи (XVIII-начало XX в.)*, t. 2, wyd. 2 popr., Sankt Petersburg 2000, s. 174-175.

<sup>8</sup> *Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917 гг.*, t. 1: *Высшие государственные учреждения*, Sankt Petersburg 1998, s. 84.

W okresie 1800-1917 w Rosji przeprowadzono, wedle naszej rachuby, 129 rewizji senatorskich<sup>9</sup>. Ich ukierunkowanie zmieniało się w tym czasie: od uwagi skoncentrowanej na gubernialnej władzy administracyjnej po dogłębne badanie struktur sądowych, organów zarządu miejskiego, wojskowych okręgów. Analiza obiektów senatorskich rewizji pozwala wyodrębnić dwie ważne tendencje w ich przeprowadzaniu: primo - zmniejszenie zainteresowania Senatu administracyjnymi władzami gubernialnymi w ogóle, secundo - jeszcze wyraźniejsze zmniejszenie kontroli działalności gubernialnej administracji rdzennej Rosji. Ostatnia rewizja senatorska tego typu została przeprowadzona w 1892 r. (gubernie tobolska, permska i orenburska; przewodniczący komisji ks. M. S. Golicyn).

Oznacza to, że efektywność wprowadzonego w 1892 roku «Ogólnego urzędnictwa gubernialnego», przepisami którego kierowały się do 1917 r. władze terenowe 50 europejskich guberni imperium, analizie Senatu nie była poddana. W tym czasie wspomniany wyższy państwowy organ kolegialny skoncentrował się na badaniu gubernialnych administracji tych regionów, które miały swoje specjalne «Urządzenia». Mowa o narodowych kresach Imperium rosyjskiego.

Jakie więc rewizje zostały przeprowadzone i jakie wnioski wyciągnięto?

W badanym okresie przeprowadzono trzy podobne rewizje - bakińskiej<sup>10</sup> guberni (1905 r; senator A.M. Kuźmiński)<sup>11</sup>, turkiestańskiego kraju (syrdarski, fergański, samarkandzki, semireczeński, zakaspijski obwód; lata 1908-1910; senator hr K.K. Palen)<sup>12</sup>, nadwiślańskiego kraju (warszawska, płocka, lubelska gubernie; lat 1909-1910; senator B.D. Nejdgart)<sup>13</sup>. Ta ostatnia została zainicjowana informacjami o skorumpowaniu miejscowych urzędników<sup>14</sup>. Pozostałe dwie rewizje zostały przeprowadzone celem: wyjaśnienia przyczyn armeńsko-azerskich rzezi z 6-10 lutego 1905 r.<sup>15</sup> i przeniesienia Turkiestańskiego Generał-Gubernatorstwa spod zarządu Ministerstwa Wojny pod zarząd MSW<sup>16</sup>.

Organizacja struktur władzy państwowej na wspomnianych terytoriach była specyficzna. Gdzieś większe wpływy posiadał magistrat, gdzieś indziej - kancelaria generał-gubernatora, a jeszcze w innej jednostce - starszyzna aułów. Jednakże rdzeń systemu zarządzania był identyczny we wszystkich rewidowanych regionach. Stanowiły go gubernator - gubernialny (obwodowy) rząd - miejska i powiatowa policja. Tę trzyczłonową wiązkę organów państwowych będziemy nazywać administracją gubernialną. Co ważne taki system działał także w guberniach rosyjskich, zarządzanych na podstawie „Ogólnego urzędnictwa

---

<sup>9</sup> Подсчитано на основе: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917 гг., т. 1: Высшие государственные учреждения, Санкт Петербург 1998, s. 84-86.

<sup>10</sup> Gubernia ze stolicą w mieście Baku [przypr. tłum.].

<sup>11</sup> РГИА, zesp. 1535.

<sup>12</sup> Tamże, zesp. 1396.

<sup>13</sup> Tamże, zesp. 1334.

<sup>14</sup> Tamże, zesp. 1334, inw. 1, sygn. 1, k. 3.

<sup>15</sup> Tamże, zesp. 1535, inw. 1, sygn. 1, k. 1-5.

<sup>16</sup> Tamże, zesp. 1276, inw. 20, sygn. 48, k. 72-73.

gubernialnego”, stanowiąc tam osnowę władzy gubernatorskiej<sup>17</sup>. Wszystko to w istocie tworzy unikalną sytuację badawczą, pozwalającą bez żadnego „naciągania” i woluntarystycznych przypuszczeń przeprowadzić analizę materiałów rewizji senatorskich poświęconych funkcjonowaniu gubernialnych administracji nierosyjskich regionów, a także zestawić otrzymane dane z rezultatami badania działalności gubernialnych administracji rdzennej Rosji.

### Pozycja gubernatora

W materiałach rewizji guberni bakińskiej nie można doszukać się ani jednej pozytywnej charakterystyki działalności miejscowego gubernatora. Ogólna ocena tego elementu miejscowej administracji państwowej sformułowana przez senatora A.M. Kuźmińskiego była kategorierna i jednoznaczna – „zupełna nieadekwatność”<sup>18</sup>. Argumentacja tej tezy, którą senator uznał za stosowne ujawnić Mikołajowi II, sprowadza się do trzech kwestii:

Primo. W ciągu siedemnastu lat (1888-1905) w guberni nie przeprowadzono ani jednej rewizji gubernatorskiej<sup>19</sup>, choć w tym czasie zmieniło się tam trzech gubernatorów, z których każdy zaraz po objęciu stanowiska był zobowiązany taką rewizję przeprowadzić<sup>20</sup>. Ponadto, prawo zobowiązywało gubernatora do przeprowadzania takich rewizji corocznie lub w ostateczności raz na dwa lata, „ze względu... na okoliczności miejsca i czasu”, aby właśnie na tej podstawie pisać sprawozdania dla imperatora<sup>21</sup>. W tej sytuacji Kuźmiński był skłonny dostrzegać „jedną z najbardziej istotnych przyczyn chaosu, zauważalnego we wszystkich gałęziach administracji gubernialnej”<sup>22</sup>.

Secundo. Gubernator nie kontrolował wykonania własnych rozporządzeń, kładąc na całej swojej działalności „pieczęć braku zaangażowania, obojętności a w najlepszym przypadku *kancelaryzmu*”<sup>23</sup>. Nawet w samej kancelarii gubernatora „zostały wykryte liczne przypadki nie wykonania poleceń gubernatora za ledwie w ciągu kilku lat, ponadto takie praktyki, najwyraźniej uznawano za zwyczajne, normalne, ponieważ żadnych ponagieł i żadnych środków egzekucji ze strony gubernatora one nie spowodowały”<sup>24</sup>. W rezultacie senator doszedł do wniosku, że „zależą od administracji osoby przyzwyczaiły się odnosić się do otrzymywanych zaleceń i poleceń bez żadnego szacunku”<sup>25</sup>.

---

<sup>17</sup> С.В. Любичанковский, *Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала)*, Jekaterynburg 2003, s. 70-71, 85.

<sup>18</sup> РГИА, zesp. 1535, inw. 1, sygn. 1, k. 310v.

<sup>19</sup> Tamże, k. 311, 324.

<sup>20</sup> Свод законов Российской империи. Издание неофициальное, ред. И.Д. Мордухай-Болтовского [dalej: СЗРИ], ks. 1, t. 2, Sankt Petersburg 1912, s. 39-40, art. 381-385. Tu i dalej odwołania do przepisów „Ogólnego urzędnictwa gubernialnego” poczyniono tylko wtedy, gdy ich obowiązywanie rozciągało się także na terytorium badanych kresów narodowych.

<sup>21</sup> СЗРИ, t. 2, s. 41, art. 388.

<sup>22</sup> РГИА, zesp. 1535, inw. 1, sygn. 1, k. 311.

<sup>23</sup> Tamże, k. 184v.

<sup>24</sup> Tamże, k. 323.

<sup>25</sup> Tamże, k. 185.

Tertio. Gubernator ignorował swoje obowiązki w zakresie doboru kadr, mimo tego, że były one w całości skoncentrowane w jego rękach. Rewizja obnażyła takie jaskrawe przypadki, gdy na te lub inne stanowisko administracyjne mianowano „jawnie niewłaściwych ludzi – jawnie, ponieważ wystarczyło zajrzeć do listy stanu służby, aby ich nie mianować”<sup>26</sup>. „Zupełna obojętność wobec walorów składu osobowego” jawiła się cechą charakterystyczną działalności gubernatorskiej.

Rewizja hr. K.K. Palena w obwodach Turkiestańskiego kraju pozwoliła wyrobić u rewizorowi następującą opinię o działalności tamtejszych gubernatorów:

Primo. Gubernatorowie byli nadzwyczaj zależni od Generał-Gubernatora Turkiestańskiego, a właściwie od jego kancelarii, ponieważ wobec dużego obłożenia obowiązkami „głównego naczelnika” kraju jego sekretariat „nie jest obecnie jedynie organem wykonawczym, ale dysponuje w znacznej mierze także władzą rozporządzającą kosztem władzy Generał-Gubernatora”<sup>27</sup>. Powstała sytuacja, w której gubernatorowie nierzadko otrzymywali, w opinii senatora, „tak władcze zalecenia zarządzającego kancelarią naczelnika kraju, jakich gubernator w rdzennych guberniach nie otrzymuje nawet od szef resortu... Gubernatorowie stali się organami wykonawczymi kancelarii taszkienckich”<sup>28</sup>.

Secundo. Władza gubernatora była bardzo ograniczona przez różne resorty, nie podległe MSW.<sup>29</sup> Dążyły one do decydowania bezpośrednio za pośrednictwem swoich lokalnych przedstawicieli, nie uzgadniając swoich poczynań z naczelnikiem obwodu. W rezultacie, np. „w kwestiach zarządzania dobrami państwowymi w obwodzie pomocnicy gubernatorów działają w sposób zupełnie od gubernatorów niezależny ponieważ ich bezpośredni zwierzchnik w tym zakresie, to naczelnik Zarządu Rolnictwa i Dóbr Państwowych”<sup>30</sup>.

Tertio. „Najsłabszą stroną działalności gubernatorów kazało się prawie zupełny brak kontroli nad podległymi kadrami”. Wyrażało się to przede wszystkim poprzez „pobłażliwość, czasem do skrajności, stosunek władz obwodu do przestępstw służbowych i niedociągnięcie swoich funkcjonariuszy”<sup>31</sup>. Tylko w takich okolicznościach było na przykład możliwe mianowanie w obwodzie samarkandzkim na stanowisko naczelnika rewiru osoby, trzykrotnie do tego czasu pociąganej do odpowiedzialności karnej za przestępstwa służbowe i niejednokrotnie poddawanej karom dyscyplinarnym”<sup>32</sup>.

Rewidujący Kraj Nadwiślański senator B.D. Nejdgart zauważył następujące rysy w działalności miejscowych gubernatorów:

---

<sup>26</sup> Tamże, k. 329.

<sup>27</sup> РГИА, zesp. 1396, inw. 1, sygn. 438, k. 12v.-13; sygn. 12, k. 2, 5v.

<sup>28</sup> Tamże, sygn. 438, k. 14.

<sup>29</sup> Tamże, sygn. 12, k. 2, 4v.; sygn. 413, k. 51.

<sup>30</sup> Tamże, sygn. 438, k. 14.

<sup>31</sup> Tamże, k. 15.

<sup>32</sup> Tamże.

Priomo. Większość gubernatorów systematycznie było kredytowanych przez zamożnych ludzi powierzonych im guberni a długów nie spłacali, a właściwie – nie spłacali pieniędzmi lecz bezprawnymi usługami. Dla Nejdgarta „szkodliwy wpływ tego zadłużenia na rozstrzyganie przez nich spraw swoich wierzycieli” był oczywisty i niewątpliwy.<sup>33</sup>

Secundo. Gubernatorów charakteryzował „niedostateczny szacunek... dla prawa i treści tych cyrkularzy i innych pism, które... podpisywali [oni sami – S.L.], nie zważając na niezgodność ich treści z prawem, a niektórych przypadkach i z rzeczywistością”<sup>34</sup>. Taka „nadmierna łatwowierność”, jak ostrożnie wyraził się senator, stwarzała sprzyjające warunki dla nadużywania swoich stanowisk służbowych przez miejscowych urzędników w celach osiągnięcia korzyści.<sup>35</sup>

Tertio. Gubernatorowie mieli „porażająco pobłażliwy stosunek... do naruszających obowiązki służbowe”<sup>36</sup>. I tak np. gubernator lubelski udzielił oficjalnej nagany miejscowym funkcjonariuszom żandarmerii za to, że próbowali „prowadzić śledztwo o działalności administracji”<sup>37</sup>. W guberni płockiej naczelnik powiatu, znany miejscowej społeczności jako „zawołany łapówkarz”, nie tylko nie został przez gubernatora oddany pod sąd, ale nawet zwolniony.<sup>38</sup> Te i inne ujawnione przez rewizję fakty zmusiły Nejdgarta wyznać przed imperatorem, że „poza bardzo rzadkimi wyjątkami przestępstwa służbowe pozostają bezkarne”<sup>39</sup>.

Tak więc wszystkie trzy rewizje senatorskie, przeprowadzone na pocz. XX wieku w obcych narodowo regionach: na Kaukazie, w Azji Centralnej i w Polsce, oceniły funkcjonowanie organu gubernatora jednoznacznie negatywnie. Uzasadnienie tego odpowiedzialnego wniosku było dostatecznie wielostronne i szczegółowe. Jednak jedna teza była wspólna, inwariantna dla wszystkich przeanalizowanych systemów argumentacji. Było to zwrócenie uwagi na nadzwyczaj pobłażliwy stosunek gubernatorów wobec urzędników, którzy popełnili przestępstwa służbowe, co sprzyjało rozwojowi zjawiska nadużywania stanowisk służbowych w terenie.

### **Rząd gubernialny (obwodowy)**

Rząd gubernialny (w obwodach Kraju Turkiestańskiego – obwodowy) było w badanych okresie, wedle prawa, wyższym administracyjnym organem w guberni (obwodzie, swego rodzaju miejscowym gabinetem ministrów.<sup>40</sup> Oczywiście, w rzeczywistości ten organ administracji gubernialnej do początku XX wieku popadł w zupełną zależność od gubernatora i MSW.<sup>41</sup> Tym niemniej, jeśli nawet przyjąć

<sup>33</sup> Tamże, zesp. 1334, inw. 1, sygn. 1, k. 93v.-97; sygn. 3, k.13v.; sygn. 17, k. 3; sygn. 18, k.1v.-2.

<sup>34</sup> Tamże, sygn. 3, k. 13.

<sup>35</sup> Tamże, sygn. 1, k. 53ob, 58v., 70v.; sygn. 3, k. 13.

<sup>36</sup> Tamże, sygn. 17, k. 3.

<sup>37</sup> Tamże, k. 7v.

<sup>38</sup> Tamże, sygn. 18, k. 1v.- 2.

<sup>39</sup> Tamże, sygn. 3, k. 15v.

<sup>40</sup> СЗРИ, т. 2, s. 49, art. 436.

<sup>41</sup> Н.П. Ерошкин, *История государственных учреждений дореволюционной России*, wyd. 3 zm. i uzup., Moskwa 1983, s. 223; П.Н. Зырянов, *Социальная структура местного управления*

skrajny punkt widzenia i uznać rząd gubernialny (obwodowy) za jedną z kancelarii gubernatora<sup>42</sup>, to jednak trzeba mieć na uwadze, że w warunkach istniejącego systemu zarządzania „naczelnicy guberni” zazwyczaj pozostawiali „istotę sprawy w gestii referentów” – urzędników kancelarii.<sup>43</sup> W danym przypadku chodzi przede wszystkim o administracyjno-policyjne ukierunkowywanie działań.

Rewizja bakińskiej guberni zastała miejscowy rząd gubernialny w stanie, który inaczej niż żalosnym trudno byłoby określić.

Po pierwsze, dla rządu gubernialnego był charakterystyczny „zupełnie powierzchowny i czysto formalny stosunek do sprawy”<sup>44</sup>. Tak np. powszechną była praktyka automatycznego zatwierdzania przez rząd wyroków zgromadzeń wiejskich nawet w tych przypadkach, w których „same okoliczności [...] wskazywały na stroniczość i zasadniczą bezprawność wprowadzeni takowych,”<sup>45</sup>.

Po drugie, działalność rządu gubernialnego wyróżniała się powolnością. „Za zwyczajne zjawisko uważano, gdy od czasu otworzenia sprawy do [...] zamknięcia postępowania upływało 5 i więcej lat”<sup>46</sup>. W rezultacie np. bez względu na to, że już w 1900 r. wszystko było gotowe do wybudowania w Baku drugiego armeńskiego kościoła, co dotyczyło żywotnych interesów kilkudziesięciu tysięcy miejscowych Ormian, decyzja o dacie rozpoczęcia budowy nie została podjęta przez rząd nawet do 1905 r.<sup>47</sup> Ogólnie Kuźmiński wyraził opinię, że „taka, nużąca i bezpłodna, opieszalność stanowi cechę charakterystyczną administracji bakińskiej wszystkich stopni: sprawa pozostaje w cieniu, gdy na pierwszym miejscu stawia się kancelaryzm, a przy tym zupełnie nie wysokiej próby”<sup>48</sup>.

Po trzecie, rewidujący senator wprost ocenił rząd gubernialny jako matecznik łapówkarstwa. Wskazywał na to, że „liczne nominacje na [...] stanowiska [...] są wynikiem łapówek”<sup>49</sup>. Co więcej w rządzie istniał odpowiedni system przenoszenia funkcjonariuszy policji: „jako awans [...] służbowy przenoszono z jednego rewiru do drugiego, uwzględniając wygodę i większą dochodowość w sensie bezprawnych haraczy i wymuszeń, [...] a za karę [...] przenoszono do rewirów [...] mniej dochodowych”<sup>50</sup>.

Po czwarte, rząd gubernialny systematycznie brał w obronę funkcjonariuszy policji, oskarżanych o popełnienie przestępstw służbowych. W swoim

---

*капиталистической России (1861 - 1914 гг.)*, „Исторические записки” t. 107, Moskwa 1982, s. 286-287; С.В. Любичанковский, *Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала)*, Jekaterynburg 2003, s. 70-81, 85, 157-163.

<sup>42</sup> Э.Н. Берендтс, *О прошлом и настоящем русской администрации. (Записка, составленная в декабре 1903 года)*, Sankt Petersburg 1913, s. 271-272.

<sup>43</sup> И.М. Страховский, *Губернское устройство*, „Журнал Министерства Юстиции” 1913, № 7, s. 117-118.

<sup>44</sup> РГИА, зesp. 1535, inw. 1, sygn. 1, k. 313v.

<sup>45</sup> Tamże, k. 314.

<sup>46</sup> Tamże, k. 315.

<sup>47</sup> Tamże, k. 320v.-321.

<sup>48</sup> Tamże, k. 322v.

<sup>49</sup> Tamże, k. 312.

<sup>50</sup> Tamże, k. 311v.

sprawozdaniu rewizor napisał, że rząd „nie przejawia zainteresowania i dążenia do wykrycia i wykorzenia nadużyć, dokonywanych przez podległych urzędników”<sup>51</sup>. W tym urzędzie, odnotował dalej, „występuje bardzo zauważalna tendencja do oddalania podnoszonych przeciwko funkcjonariuszom policji oskarżeń i niewszczynania przeciwko nim śledztw nawet w przypadkach posiadania takich danych, które w pełni uwiarygadniają fakt czynów przestępczych i winę urzędnika w ich popełnieniu”<sup>52</sup>. Np. w następstwie skargi na wymuszenie łapówki przez nadzorcę rewirowego rząd umorzył sprawę jedynie z tego powodu, że powód nie mógł wskazać dokładnego miejsca zamieszkania swoich świadków<sup>53</sup>. W innych przypadkach, gdy sprawy nie można było „zamieść”, rząd zawsze przeciągał rozpatrywanie. „Nie brakuje przykładów – pisał senator, – podejmowania przez rząd gubernialny postanowienia o wszczęciu postępowania karnego przeciwko funkcjonariuszom policji 3 - 6 lat po wniesieniu skargi na ich czyny”<sup>54</sup>. Śledztwa administracyjne na podstawie skarg na działania funkcjonariuszy policji rząd powierzał ich bezpośrednim zwierzchnikom lub kolegów, którzy byli „związani byli z nimi wspólnotą interesów” i dlatego dążyli „nie do wyjaśnienia sedna, ale do ukrycia i wypaczenia rzeczywistych okoliczności wydarzenia”<sup>55</sup>. Właśnie taka postawa, w opinii Kuźmińskiego, warunkowała faktyczną „bezkarność funkcjonariuszy policji popełnione przez nich czyny przestępcze a szczególnie za łapówkarstwo, czym przede wszystkim tłumaczy się jego ogromne rozpowszechnienie, które miało miejsce w guberni bakińskiej”<sup>56</sup>.

Hrabia Palen w swoim sprawozdaniu dla imperatora zechciał zwrócić uwagę na stan rządów obwodowych General-Gubernatorstwa Turkiestańskiego i wystawić im następującą ocenę.

Po pierwsze, praca rządów obwodowych charakteryzowała się „czysto formalnym... i kancelaryjnym stosunkiem do najważniejszych i pilnych kwestii zarządzania i gospodarki kraju”<sup>57</sup>. W efekcie „nawet sprawy, co do istoty jednorodne, rozpatrywano w różnych terminach, różnie” a ponadto dopiero po „specjalnych upomnień ze strony Głównego Naczelnika kraju”<sup>58</sup>.

Po drugie, rewizja wykryła opieszałość w działalności rządów obwodowych. Konstatowano proces „narastania z roku na rok ilości spraw pozostających niezakończonymi”<sup>59</sup>. Niektóre z nich zostały rozpoczęte jeszcze w 1892 roku.<sup>60</sup>

Po trzecie, senator zwrócił uwagę na niski poziom wykształcenia pracowników rządów obwodowych, w tym także i kadry kierowniczej. Choćby

---

<sup>51</sup> Tamże, k. 315v.

<sup>52</sup> Tamże, k. 316.

<sup>53</sup> Tamże, k. 316-316v.

<sup>54</sup> Tamże, k. 309.

<sup>55</sup> Tamże, k. 315v.-316.

<sup>56</sup> Tamże, k. 317v.

<sup>57</sup> ПГИА, зесп. 1396, инв. 1, сыгн. 415, к. 111v.

<sup>58</sup> Tamże, сыгн. 438, к. 16v.

<sup>59</sup> Tamże, сыгн. 415, к. 33; сыгн. 438, к. 16v.

<sup>60</sup> Tamże, сыгн. 415, к. 41; сыгн. 438, к. 16v.



wicegubernator i dwóch radców w 1909 roku posiadali jedynie wykształcenie podstawowe.<sup>61</sup>

Po czwarte, obowiązywał „bardzo pobłażliwy” stosunek rządów obwodowych do przestępstw służbowych. Wbrew wymaganiom prawa, większość takich spraw, bez względu na wykazaną winę urzędnika, rozstrzygano nie w trybie sądowym ale administracyjnym<sup>62</sup>, co pozwalało rządowi brać aktywny udział w ich rozpatrywaniu. Sprawy wszczęte na podstawie skarg na działania urzędników „tak przeciągano, że wiele z nich, z powodu śmierci oskarżonych, trzeba było skierować do umorzenia”<sup>63</sup>. Ponadto w takie praktyki bywali zamieszani także wyżsi urzędnicy rządów.<sup>64</sup> Jeśli zaś sprawa o przestępstwie służbowym dochodziła do etapu nałożenia kary, to wyróżniała się ona niezasadną łagodnością. Najczęściej były to „uwagi” i „surowe uwagi”, realizacja których nie wiązała się z odpowiedzialnością materialną lub degradacją stanowiska.<sup>65</sup> Co więcej jednego policjanta, który w l. 1907-1908 „za cały szereg postępów i przestępstw na służbie” był osiem razy pociągnięty do odpowiedzialności, samarkandzki rząd obwodowy przez 11 dni po ostatnim oddaniu pod sąd awansował na wyższe stanowisko.<sup>66</sup>

Rewidujący Nadwiślański kraj senator Nejdgart, analizując sytuację miejscowych rządów gubernialnych, nie uznał za możliwe wystawienie ogólnej oceny ich działalności (to jedyny przypadek tego rodzaju w analizowanych materiałach rewizji). Wybrał on metodę demaskowania konkretnych przedstawicieli kadry kierowniczej rządów (radcy, inspektora lekarskiego, wicegubernatora) ściągania haraczy z ludności, nadużyciach, łapówkarstwie i in.<sup>67</sup> Funkcjonowanie całego szeregu wydziałów rządów Nejdgart scharakteryzował jako działające w „zupełnym porządku” lub, ostrożniej, zauważał, że „przeгляд produkcji kancelaryjnej... nie pozwolił na podejrzenia jakichś nadużyć lub nieprawidłowości”<sup>68</sup>.

Tym niemniej jedną ogólną tendencję senator odnotował. Ona polegała na tym, że „w wielu sprawach o nieprawidłowych czynach na służbie... urzędników przez rok i dłużej nie podejmowano czynności, a popełniający niewłaściwe a nawet przestępcze czyny kontynuowali pełnienie swoich obowiązków służbowych. W niektórych przypadkach wyraźnie zamierzone przeciągania spraw niepotrzebną korespondencją miało następstwo w postaci niemożliwości pociągnięcia winnych do odpowiedzialności karnej wobec przedawnienia”<sup>69</sup>.

---

<sup>61</sup> Tamże, sygn. 415, k. 111v.; sygn. 438, k. 16.

<sup>62</sup> Tamże, sygn. 438, k. 16v.; sygn. 415, k. 41v., 55v.

<sup>63</sup> Tamże, sygn. 415, k. 41.

<sup>64</sup> Tamże, k. 42.

<sup>65</sup> Tamże, k. 61-62.

<sup>66</sup> Tamże, k. 41v.

<sup>67</sup> Tamże, zesp. 1334, inw. 1, sygn. 1, k. 66v., 68v.-70v., 93v., 97; sygn. 3, k. 12v.-13; sygn. 17, k. 1-1v., 2v., 6.

<sup>68</sup> Tamże, sygn. 1, k. 71v.

<sup>69</sup> Tamże, k. 68.

Tak więc przy całej swej różnorodności konkretnego materiału, ogólnie senatorskie rewizje z początku XX wieku oceniły działalność gubernialnych (obwodowych) rządów omawianych regionów jako nieefektywną. Sposoby argumentacji także pokrywały się absolutnie tylko w jednej tezie: rządy „wyciszały” przestępstwa służbowe, brały pod swoją obronę osoby winne popełnienia przestępstw służbowych, za wszelką cenę starały się nie dopuścić do rzeczywistego ukarania urzędnika za nadużycie przez niego stanowiska służbowego.

### **Miejska i powiatowa policja**

Policja miejska i powiatowa, podległa w terenie gubernatorowi i rządowi gubernialnemu (obwodowemu), była i pozostała podstawowym „organem siłowym” administracji terenowej. Jej znaczenie określało także i to, że do obowiązków zarządów policji należało nie tylko utrzymywanie porządku społecznego, ale i liczne budowlane, medyczne, weterynaryjne i inne funkcje.

Senator Kuźmiński działalność bakińskiej policji scharakteryzował w następujący sposób.

Po pierwsze, miejscowej policji przypisał „brak zaangażowania, czysto formalny i obojętny stosunek” do wykonywania swoich obowiązków.<sup>70</sup> W następstwie „pism, zawierających jakieś wymagania, nie podejmuje się żadnego ich wykonania, a praktykuje się jedynie odpisywanie... Poszukiwania w rzeczywistości przeprowadza się jedynie w najbardziej wyjątkowych sytuacjach; zazwyczaj żądania poszukiwań... po wniesieniu oznaczonych żądań do odpowiednich ksiąg i odcisnięciu na nich stempla o nieodnalezieniu poszukiwanych osób... przedkłada się zarządowi policji”<sup>71</sup>. Drugą stroną takiej „bezczywności”, która w ocenie senatora, była swoista dla „znaczącej większości” pracowników policji, była opieszałość lub, według terminologii tych czasów, „znaczne opóźnienia w prowadzeniu spraw”<sup>72</sup>.

Po drugie, dowództwo bakińskiej policji charakteryzował „zupełny brak” kontroli nad działaniami podkomendnych. „Przedstawiane przez posterunkowych informacje o wszystkich działach powierzonych im spraw nigdy nie były sprawdzane”; „żadnego nadzoru nad działalnością wykonawczych funkcjonariuszy policji nie ma ani w przedmiocie legalności i zasadności stosowanych przez nich środków..., ani nawet w sensie nadzoru choćby nad skutecznością i trafnością wykonywania leżących na nich obowiązków”<sup>73</sup>.

Po trzecie, działalności miejscowej policji towarzyszyły masowe nadużycia służbowe najróżniejszego rodzaju. Miało miejsce „nie przewidziane prawem ale przyjęte w praktyce pobieranie pieniędzy po znacznie wyższej cenie za kartki adresowe”<sup>74</sup>. Funkcjonariusze, „otrzymujący dodatki kwaterunkowe ze skarbu, zazwyczaj korzystają z darmowych kwater przy urzędach”, jednocześnie „taki...

<sup>70</sup> Tamże, zesp. 1535, inw. 1, sygn. 1, k. 266.

<sup>71</sup> Tamże, k. 266v.-267.

<sup>72</sup> Tamże, k. 266v., 268.

<sup>73</sup> Tamże, k. 265v., 309.

<sup>74</sup> Tamże, k. 270v.

prezent... jest znany, ale nie wzbudza żadnych pytań i wątpliwości”<sup>75</sup>. Senator konstatawał, że „łapówkarstwo i żdzierstwo... jest rozwinięte do przerażających rozmiarów; zarażeni nim są wszyscy bez wyjątku funkcjonariusze policji, począwszy z policmajstra a na dzielnicowym kończąc; jedyna różnica między nimi zasadza się na sumie; im wyżej postawiony funkcjonariusz policji, tym więcej żąda i więcej bierze. Dowolna czynność wymagająca udziału policji jest opłacana – nic nie odbywa się za darmo”<sup>76</sup>. Kuźmiński szczerze ocenił ukształtowany stan rzeczy, jako „prawdziwą grabież w biały dzień”, gdzie specjalnym podatkiem na rzecz policji obłożone były dosłownie wszystkie przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, a nawet zatwierdzanie na stanowiskach urzędników wybieranych wiejskiego i gminnego szczebla.<sup>77</sup>

Po czwarte, policja gubernialna zawsze opóźniała prowadzenie spraw „dotyczących skarg na nieprawidłowe lub przestępcze działania na służbie” swoich pracowników. Takie sprawy – zauważył Kuźmiński – nawet w tych przypadkach, gdy wszczęto je z polecenia gubernatora lub rządu gubernialnego w większości nie mają niezwłocznego załatwienia i pozostają przez długi czas – czasem przez kilka miesięcy, roku i więcej – bez podejmowanych czynności urzędowych.”<sup>78</sup>

Senator Palen rewidujący Turkiestański kraj poświęcił w swoim sprawozdaniu odrębny tom działalności policji.<sup>79</sup> W czasie swojej pracy w generał-gubernatorstwie jego komisja zgromadziła ogromną ilość dokumentów o nadużyciach konkretnych funkcjonariuszy policji, zarówno w postaci anonimowych donosów, jak i bazy dowodowej na piśmie<sup>80</sup>. Na ich podstawie zostało przez niego sformułowane kilka ogólnych ocen funkcjonowania miejscowej miejskiej i powiatowej policji.

Po pierwsze, policja turkiestańska charakteryzowała się „zupełnym brakiem nadzoru... nad działaniami rewiowych”<sup>81</sup>. Brak kontroli pociągał za sobą brak odpowiedzialności.

Po drugie, policja zdecydowanie (senator pisał „niezbędnie”) wymagała włączenia „do jej składu osób w pełni godnych zaufania w sensie moralnym i służbowym”<sup>82</sup>. Łapówkarstwo w tej sferze było sprawą powszednią. Jak szczerze napisano w jednym z zbiorowych anonimowych donosów mieszkańców obwodu fergańskiego, „ jest to powszechnie wiadome”<sup>83</sup>. Dokumentacja finansowa była prowadzona przez zarządy „w najwyższym stopniu niedbale”, „na tyle niedbale, że

---

<sup>75</sup> Tamże.

<sup>76</sup> Tamże, k. 271.

<sup>77</sup> Tamże, k. 272, 295, 303, 309.

<sup>78</sup> Tamże, k. 265.

<sup>79</sup> Tamże, zesp. 1396, inw. 1, sygn. 423. Policja bezpieczeństwa. 115k. Całe sprawozdanie składa się z 5 tomów: Zarząd krajowy, Zarząd obwodowy, Zarząd miejski, Zarząd powiatowy i, na koniec, Policja bezpieczeństwa.

<sup>80</sup> Patrz np.: ПГИА, zesp. 1396, inw. 1, sygn. 17, 44-46, 60, 64, 71, 90, 152, 165, 423-424, 438.

<sup>81</sup> Tamże, sygn. 423, k. 60.

<sup>82</sup> Tamże, k. 89v.

<sup>83</sup> Tamże, sygn. 44, k. 199.

na jej podstawie [rewizor - przyp. aut.] nie miał możliwości sprawdzenia prawidłowości przychodów i wydatków”<sup>84</sup>. „Sumarycznych zestawień nie sporządzano, wydatki kancelarii nie dokumentowano i comiesięczny awans budżetowy był wykorzystywany zupełnie dowolnie... Wykazy przewidywanych wydatków na wynagrodzenie pracowników policji nie były zatwierdzane przez Izbę Kontrolną całymi latami”<sup>85</sup>.

Po trzecie, miejscowa policja nie podejmowała „na czas działań celem wykrycia” przestępstw służbowych wśród swoich pracowników, w efekcie dotarcie do prawdy, jak dyplomatycznie wyraził się senator, było „utrudnione”<sup>86</sup>.

Specyfiką rewizji Nadwiślańskiego kraju było to, że początkowo obowiązywało w odniesieniu do policji przekonanie, sformułowane przez samego Nejdgarta: „Oczywista niedostateczność otrzymywanego przez nich [funkcjonariuszy policji - przyp. aut.] wynagrodzenia, nie dająca możliwości egzystowania, skłaniała do nie skupiania uwagi senatorskiej rewizji na drobnych, popełnianych dla zysku, naruszeniach obowiązków służby w policji, i dlatego rewidujący senator początkowo proponował w ogóle nie obejmować rewizją działań tych funkcjonariuszy”<sup>87</sup>. Tymczasem, po przystąpieniu do konkretnej pracy już na miejscu, rewizorowie zmuszeni byli do przemyślenia swojego stanowiska i sformułowania dwóch charakterystycznych opinii o działalności miejscowej policji.

Po pierwsze policję tego kraju oceniano jako „sprzedajną”<sup>88</sup>. Wprost wykazano, że policjanci „handlowali powierzoną i władzą”, np. aresztowali niewinnych i określali wysokość wykupu za ich uwolnienie.<sup>89</sup> Przypadki wymuszania pieniędzy od ludności notowano także w sferze wyższego dowództwa policji gubernialnej<sup>90</sup>.

Po drugie, nieodłączną cechą policji było „zatajanie” przestępstw służbowych swoich kolegów. Sąd i kara następowały po przestępstwie służbowym jedynie „w ramach wyjątku”<sup>91</sup>. Rewizja wiązała możliwość istnienia takiego szkodliwego systemu z niedoskonałością obowiązującego prawa, zgodnie z którym wszczęcie postępowania karnego w sprawach przestępstw służbowych w całości zależało od zwierzchnictwa obwinianych.<sup>92</sup>

Tak więc, praca miejskich i powiatowych policji rejonów poddanych w l. 1905-1910 rewizjom senatorskim była niska jakości. System argumentacji tego wniosku, w tym wypadku, pokrywał się co dwóch tez: funkcjonariusze policji na skale masową nadużywali swoich stanowisk w celach osiągnięcia korzyści

---

<sup>84</sup> Tamże, sygn. 152, k. 54.

<sup>85</sup> Tamże, k. 55.

<sup>86</sup> Tamże, sygn. 64, k. 20v.; sygn. 46, k. 25-25v.; sygn. 438, k. 15 i n.

<sup>87</sup> Tamże, zesp. 1334, inw. 1, sygn. 1, k. 72.

<sup>88</sup> Tamże, k. 72v.-73.

<sup>89</sup> Tamże, k. 73.

<sup>90</sup> Tamże, k. 72; sygn. 17, k. 1v.

<sup>91</sup> Tamże, sygn. 3, k. 15v.; sygn. 17, k. 9-9v.

<sup>92</sup> Tamże, sygn. 3, k. 15v.

materialnej; zwierzchnicy policji systematycznie łagodziło lub całkiem zносиło odpowiedzialność za przestępstwa służbowe swoich podkomendnych.

\* \* \*

Analiza porównawcza materiałów rewizji senatorskich funkcjonowania administracji gubernialnych na początku XX wieku pozwala dojść do wniosku, że rozpatrywany system organów administracji (gubernator – rząd – miejsca i powiatowa policja) ogólnie znajdował się w stanie niezadawalającym, posiadał takie braki, które zasadniczo przeczyły zadaniom administracji państwowej w terenie. Należy w pełni zgodzić się z A.M. Kuźmińskim, który podsumował jeden z rozdziałów swojego sprawozdania tak oto: „Jeśli nawet uznać przytoczone fakty jedynie za wyizolowane przypadki, nie określające samego systemu..., to jednak system, dopuszczający jedynie możliwość takiego rodzaju odchyień od prawidłowego porządku, powinno się uznać za zupełnie nieodpowiedni i zasługujący na surowy osąd”<sup>93</sup>.

Opierając się na materiałach rewizji można dojść do wniosku, że jedną z podstawowych przywar administracji gubernialnej było istnienie trwałego nieformalnego układu urzędniczego, którzy z całych sił starali się nie dopuścić do ukarania swoich kolegów za przestępstwa służbowe. Tym samym bezwartościową stawała się zasada odpowiedzialności urzędnika za bezprawne uczynki, zastępowała ją zasada oddania zwierzchności a, jeszcze szerzej, swojej korporacji. Nie mogło to nie prowadzić do utraty więzi z ludnością. Zgodnie z danymi rewizji opisany problem był charakterystyczny dla wszystkich warstw administracji gubernialnej, włącznie z najwyższymi. Przy czym sytuacja w poszczególnych regionach była na tyle jednorodna, że senatorowie nawet opisywali ją przy pomocy podobnych zwrotów.<sup>94</sup>

Należy podkreślić, że zbadane przez Senat na początku XX wieku terytoria była całkiem różne pod względem poziomu społeczno-ekonomicznego, politycznego i kulturalnego rozwoju. Z jednej strony są to silne pod względem industrialnym, z rozwiniętą własnością prywatną, z ducha katolickie polskie ziemie, stanowiące ponadto jeden z silniejszych w Imperium Rosyjskim i Europie Wschodniej centrów uniwersyteckich. Z drugiej, to rolnicze, przeważnie muzułmańskie ziemie Azerbejdżanu i Azji Centralnej, z istniejącymi jeszcze w tym czasie przeżytkami feudalizmu i patriarchalną specyfiką organizacji społecznej. Oznaczone regiony nawet w perspektywie geograficznej nie były sobie bliskie, nie miały nawet wspólnej granicy. Rewidowane one były przez absolutnie różne w składzie komisje. Tymczasem wyrażone przez senatorów negatywne charakterystyki miejscowych administracji gubernialnych nosiły, ogólnie, charakter

---

<sup>93</sup> Tamże, zesp. 1535, inw. 1, sygn. 1, k. 312v.

<sup>94</sup> Por. np.: «porażająco pobłażliwy stosunek... do naruszających obowiązki służbowy» (ze sprawozdania B.N. Nejdgarta), «pobłażliwy, czasem do skrajności, stosunek... do przestępstw służbowych» (ze sprawozdania K.K. Palena).

jednorodny. Sprawia to zupełnie prawomocnym założenie, że i w innych regionach imperium sprawy miały się nie lepiej.

Jak napisano wyżej, w opisywanym okresie nie przeprowadzano senatorskich rewizji administracji gubernialnych na terenach rdzennej Rosji. Jednak na podstawie prymarnych źródeł przeanalizowaliśmy charakterystyczne cechy takich administracji na Uralu.<sup>95</sup> Na początku XX wieku w region ten dzieliły między siebie cztery gubernie: wjacka, permska, orenburska i ufimska. Z punktu widzenia struktury administrowania wspomniane terytorium odpowiadały „Ogólnemu urządzeniu gubernialnego”, były więc, pod tym względem, identyczne z większością europejskich guberni Imperium. Rezultaty analizy w całości pokrywają się z wywodami poczynionymi w l. 1905-1910 przez A.M. Kuźmińskiego, K.K. Palena i B.N. Nejdgarta odnośnie guberni bakińskiej, turkiestańskiego generał-gubernatorstwa i nadwiślańskiego kraju. Nieformalny układ urzędników administracji gubernialnej na Uralu rzeczywiście istniał. Mechanizm ratowania funkcjonariuszy policji od kar za przestępstwa służbowe sprowadzał się do następujących zasadniczych elementów: stała interpretacja faktów nadużywania stanowisk służbowych na korzyść oskarżanego funkcjonariusza; zazwyczaj oddawanie pod sąd spraw jedynie niższych funkcjonariuszy; zastępowanie kary „zaliczeniem w etat [bez stanowiska – przyp. tłum.]” rządu gubernialnego; powierzenie śledztwa bezpośrednio zwierzchnikowi obwinionego.<sup>96</sup> Wszystko to, bezwarunkowo, sprzyjało rozwojowi korupcji i „rozkładowi” lokalnych struktur aparatu administracji państwowej Imperium Rosyjskiego.

W ostatnim okresie wśród rodzimych uczonych coraz bardziej upowszechnia się opinia o tym, że w każdym badaniu naukowym powinno się uwzględniać aspekt personalny. Wnioskowanie przebiega zazwyczaj tak oto: historię tworzą ludzie; każdy z nich posiada niepowtarzalne cechy osobowości; te ostatnie wpływają na proces historyczny; w konsekwencji obowiązkowo należy je badać. Przywiązywanie szczególnej wagi do konkretnych biografii stało się reakcją na próby przekształcenia procesu historycznego w schemat socjologiczny, co miało miejsce w ubiegłym wieku. Jednakże skrajności są zgubne. Obecnie jest być może oczywiście niż kiedykolwiek, że żadne z kryteriów rozwoju historycznego nie można uważać za absolutne. Materiały rewizji senatorskich z początku XX wieku pozwalają przekonująco potwierdzić tę myśl. Rzeczywiście Ł.M. Łysenko zbadała pewne elementy korpusu gubernatorskiego imperium: wiek, wykształcenie, staż pracy w administracji państwowej i in.<sup>97</sup> Doszła ona do wniosku, że do początku XX wieku poziom wykształcenia i profesjonalizmu gubernatorów rósł i był dostatecznie wysoki, absolutna większość tych dygnitarzy posiadała wykształcenie

---

<sup>95</sup> С.В. Любичанковский, *Губернское правление в системе губернаторской власти в последние десятилетия существования Российской империи (на материалах Урала)*, Jekaterynburg 2003, 275 ss.

<sup>96</sup> Tamże, s. 146-152.

<sup>97</sup> Л.М. Лысенко, *Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII-начало XX века)*, Moskwa 2001, 358 ss.; też, *Губернаторы и генерал-губернаторы в системе власти дореволюционной России, дисертация*, Moskwa 2001, 515 ss.

wyższe, odpowiednio wysoką rangę itd.<sup>98</sup> Jednocześnie, jak świadczą wyniki opisywanych rewizji, na terytorium Kaukazu, Azji Centralnej i Polski ci sami dygnitarze mieli stosunek bardzo formalny do wielu swoich obowiązków, nadużywali stanowisk i tolerowali podobne zachowania wśród swoich podkomendnych. A wyższe wykształcenie wcale im w tym nie przeszkadzało. Analogicznie miała się sprawa odnośnie kadry kierowniczej rządów gubernialnych Uralu.<sup>99</sup> Wydaje się więc, że w badanym okresie na prowincji decydującą rolę odgrywał ukształtowany tam system zarządzania, a nie ten lub inny, nawet bardzo znaczący, ale przecież wpisany w ten system, konkretny człowiek. W konsekwencji, instytucjonalne podejście do badania realiów tego okresu jest bardziej uprawnione, a nawet należy je uznać za podstawowe. Personalne zaś podejście może odgrywać jedynie rolę pomocniczą, uzupełniającą.

Tytułem podsumowania odnotujmy rezultaty wspomnianych rewizji dotyczące urzędników regionalnych. Zespoły senackich archiwów nie zachowały pełnego i uporządkowanego obrazu stanu rzeczy w tej materii. Dlatego też nie ma mowy o rzeczywistych pełnych rezultatach, ale co najwyżej o autorskich wrażeniach pozostawionych po lekturze materiałów rewizji. Sprowadzają się one do tego, że jedynie w Nadwiślańskim Kraju swoje stanowiska stracili (nie piszemy „zostali wyrzuceni”, ponieważ przyjęto „prośby o zwolnienie”) niektórzy wyżsi urzędnicy administracji gubernialnej (gubernatorowie, wyżsi urzędnicy rządu gubernialnego). W guberni bakińskiej i generał-gubernatorstwie turkiestańskim wszczęto śledztwa sądowe wobec urzędników średniego szczebla (naczelników stołów, sekretarzy itp.). Powyższe spostrzeżenia kolejny już raz potwierdzają tezę o poważnym kryzysie, który przeżywała władza administracyjna Imperium Rosyjskiego na początku XX wieku i który poważnie przyczynił się do jej upadku.

---

<sup>98</sup> Таž, *Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII-начало XX века)*, Moskwa 2001, s. 187, 196-197, 200-201, 237-238.

<sup>99</sup> С.В. Любичанковский, dz.cyt, s. 107-121.

Резюме

Сергей Валентинович Любичанковский

**Губернские администрации Российской империи в оценке сенаторских ревизий начала XX века.**

Сравнительный анализ материалов сенаторских ревизий о функционировании губернских администраций в начале XX века позволил Автору сделать вывод о том, что рассматриваемая система административных институтов (губернатор – правление – городская и уездная полиция) находилась, в целом, в неудовлетворительном состоянии, обладала такими недостатками, которые принципиально противоречили задачам государственного управления на местах. Автор, основываясь на материалах ревизий, заключает, что одним из основных пороков губернской администрации являлось наличие стойкого неформального объединения чиновничества, которое всячески старалось не допустить наказания своих участников за должностные преступления. Тем самым обесценивался принцип ответственности чиновника за незаконные действия, он заменялся принципом преданности начальству и, более широко, своей корпорации. Это не могло не вести к потере обратной связи с населением. Согласно данным ревизий, названная проблема была характерна для всех звеньев губернской администрации, включая самые высшие. Причем ситуация в регионах была настолько однотипной, что сенаторы даже описывали ее в схожих выражениях. В заключение Автор отмечает, что впечатления сенаторов лишний раз подкрепляют вывод о серьезном кризисе, который испытывала административная власть Российской империи в начале XX века и который внес серьезный вклад в ее разрушение.