

Dzieje biurokracji
tom IV

Dmitrij Aleksiejewicz Riedin
(Uralski Uniwersytet Państwowy w Jekaterynburgu)

**„Relacja z nieodbytego koncertu”
Administracja terenowa Rosji w epoce Piotra I
(prawo a praktyka)***

Fraza, rozpoczynająca tytuł artykułu jest fragmentem wypowiedzi akademika M. M. Bogosławskiego, jednego z największych badaczy reform Piotra I, w końcu XIX i na początku XX wieku. Uczony ten porównał historyków, opisujących reformy administracyjne Piotra I na podstawie studiowania jego ukazów, instrukcji i reglamentów, z dziennikarzem prasowym „który po przeczytaniu afiszu, zamieścił relację z koncertu, który się nie odbył”¹.

W rzeczywistości, w historii przedrewolucyjnej Rosji, zapewne tylko w stosunku do panowania Piotra I występuje taki porażający rozdział między legalnie i oficjalnie ogłoszonymi normami a praktyką stosowania prawa, co bardzo utrudnia proces rekonstrukcji i interpretacji historycznej. Niestety, po upływie ponad stu lat od momentu opublikowania cytowanej pracy M.M. Bogosławskiego, zdecydowana większość autorów, piszących o reformach Piotra I (szczególnie autorów podręczników), w dalszym ciągu „daje relację z nieodbytego koncertu”.

Okres reform Piotra I przypadający w głównej mierze na pierwszą ćwierć XVIII wieku bezdyskusyjnie jest odbierany, w rosyjskiej i zagranicznej historiografii, jako okres zasadniczych przemian w organizacji systemu zarządzania państwem. Ponadto te reformy administracyjne zajmują jedno z wiodących miejsc w szerszym nurcie reformowania państwowości rosyjskiej. I właśnie oceny znaczenia tych reform i ich jakości, efektywności, adekwatności już trzecią setkę lat różnicują się tak, że ich amplituda pokazuje skrajne wartości, a razem z nią tak samo skrajnie różnicuje się ogólna ocena epoki. Współczesny etap rozwoju nauki historycznej wyraźnie dowodzi impasu dyskusji prowadzonej na zasadach: Piotr I pro et contra. Podobna dyskusja, oparta w

* Artykuł został przygotowany przy finansowej pomocy *Federalnej Celowej Programmy*: «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» w ramach realizacji kontraktu państwowego 02.740.11.0348 kod 2009-1.1-301-072 na temat «Социокультурные и институционально-политические механизмы исторической динамики переходных эпох».

¹ М. М. Богословский, *Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719-1727 гг.*, Moskwa 1902, s. 91.

większości na upodobaniach autorów i do pewnego stopnia na wzajemnym niezrozumieniu się historyków badających okres przed wstąpieniem na tron Piotra I i tych którzy badają okres późniejszy², nie ma perspektyw bez sięgnięcia po nowy materiał źródłowy i weryfikacji metod badawczych.

Nieomal założycielską tezę w ocenach historii administracji Rosji przełomu XVII i XVIII w. jest przekonanie o tym, że wraz z przekształceniami piotrowskimi został zlikwidowany stary, przykazowo-wojewódzki model zarządzania a powołany nowy – kolegialny, nowoczesny z założenia, zorientowany na teorię i praktykę administrowania, już rozwiniętą do tego czasu w kilku europejskich krajach. Tak więc cały okres historii od końca XV do końca XVII w. z punktu widzenia organizacji władzy i aparatu państwowego nazywano przykazowym, a XVIII do pocz. XIX w. – kolegialnym³, administratorzy i kancelaryści przedpiotrowskich czasów byli określani wspólnym mianem „służąca biurokratija”, zaś ich funkcjonalni następcy w XVIII w. – „dworjanskaja biurokratija”⁴. We wszystkich tych określeniach pobrzmiewało przekonanie o bardziej progresywnym charakterze systemu kolegialnego, o znacząco wyższym poziomie profesjonalizacji pracy administracyjnej, o przewadze systemu kolegialnego nad przykazowym, objawiającej się w postaci wzrostu efektywności zarządzania, o formowaniu w Rosji dopiero od pocz. XVIII w. „rzeczywistej” biurokracji, bliskiej tej, która odpowiada modelowi weberowskiemu „idealnego urzędnika”⁵ itp. Odkładając na bok spór o stopień produktywności przykazowo-wojewódzkiego modelu administracyjnego, jako kwestię która bez wątpienia wymaga pogłębionych studiów⁶, przyjrzymy

² Ta teza została postawiona przez J. W. Anisimowa, wyjaśniając trudności dialogu profesjonalistów różnym pojmowaniem „celów badawczych «swoich» epok”, odmiennością źródeł historycznych, podświadomą obawą historyków „przekroczenia wyrozumowanej granicy 1700 roku”, uformowaną przez tradycję odrębnego badania historii „Rusi Moskiewskiej” i „Rosji Imperatorskiej” - E. B. Anisimov, *О так называемых предпосылках петровских реформ, [w] Общество, государство, верховная власть в России в Средние века и раннее Новое время в контексте истории Европы и Азии (X–XVIII столетия). Междунар. конференция, посвященная 100-летию со дня рождения академика Л. В. Черепнина. Москва, 30 ноября – 2 декабря 2005 г. – Тез. докладов и сообщений*, Moskwa 2005, s. 9.

³ Klasyczna periodyzacja historii ustroju i administracji Rosji, wywodząca się z tradycji sowieckiej i spetryfikowana w uniwersyteckich podręcznikach, takich jak wydawany kilkakrotnie podręcznik N.P. Jerszkiina «История государственных учреждений дореволюционной России».

⁴ Terminy zapropionowane przez N.A. Demidową - Н. А. Демидова, *Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII–XVIII вв.*, [w] *Абсолютизм в России (XVII–XVIII вв.)*, Moskwa 1964, które potem zostały rozpozyszechnione.

⁵ Przytoczymy w tym kontekście nazwiska np. S. K. Bogojawleńskiego, S. M. Toroickiego, J. W. Anisimowa (С. К. Богоявленский, *Приказные дьяки XVII века, „Исторические Записки”*, Moskwa 1937, t. 1, s. 225; С. М. Троицкий, *Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии*, Moskwa 1974, s. 3; E. B. Anisimov, *Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого*, Sankt Petersburg 1997, s. 81). W tym samym czasie, w nowszej literaturze pojawiają się oceny, zwracające uwagę na to, że i w XVIII w. rosyjscy urzędnicy nie wypełni jeszcze odpowiadały europejskiemu „idealowi” (Б. Н. Миронов, *Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. В 2 т.*, wyd. 2-e poprawione, Sankt Petersburg 2000, t. 2, s. 167).

⁶ Pretensje pod adresem systemu przykazowego, jako nieefektywnego i nieracjonalnego (przede wszystkim wyrozumowane, wywiedzione poprzez tzw. „uogólnienie”), są obalane przez konkretne badania, zarówno poświęcone przykazom w całości, jak i poszczególnym urządcom. Z nowszych prac patrz np.: К. В. Петров, *Приказная система управления в России в конце XV–XVII вв. Формирование, эволюция и нормативно-правовое обеспечение деятельности*, Moskwa – Sankt Petersburg 2005 (ogólna teza tej stonowanej, niezangażowanej historiograficznie pracy głośi, że cała historia przykazów „pozwała mówić o systemowości instytucji

się na ile realnie zmieniła się struktura zarządu państwem oraz zasady organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego w wyniku przemian dokonanych za panowania Piotra I.

Piotr I



Grawiura J. Houbrakena z 1718 r.

rzeczywiście konieczne było zaostrzenie stosunków ze Szwecją w tym okresie, gdy ona mniej niż cegokolwiek życzyła sobie wojny z Moskwą, w której, z drugiej strony, nie została do końca uregulowana kwestia turecko-krymska (mimo wszystkich

Na początek należy podkreślić, że ja nie podzielam powszechnie znanej tezy, tłumaczącej przyczyny reform Piotra I i ich radykalny charakter systemowym (lub strukturalnym) kryzysem, który jakoby, towarzyszył nieodłącznie dziejom Rosji końca XVII w. Po pierwsze jeśli procesy zachodzące wtedy w społecznym, ekonomicznym i politycznym rozwoju kraju, zasługują na określenie kryzysu systemowego, to w jaki sposób należy określić to, co stało się z Rosją na początku stulecia, w czasie Smuty, lub w 70-ch i 80-ch latach XVI w., w czasie „wielkiego razorienija”? Po drugie jeśli państwo moskiewskie rzeczywiście przeżywało kryzys systemowy, to w jaki sposób wpływały na niego reformy z drugiej połowy XVII w., których rezultaty były widoczne już na początku lat 80-ch⁷?

Bodźcem do przekształceń piotrowych była wyraźnie pogarszająca się koniunktura na arenie międzynarodowej – rezultat przystąpienia Rosji do wojny północnej. Na ile

przykazałów”, s. 118); O. B. Новохатко, *Разряд в 185 году*, Moskwa 2007. Symptomatyczna, w kontekście tej repliki, jest ocena J.W. Wierszynina, oparta na badaniu administracyjnych realiów Rosji XVII w. na podstawie regionalnego (syberyjskiego) materiału, a wygłoszona z powodu roli przedpiotrowego systemu zarządzania państwem w integracji obrzeży państwa moskiewskiego z centrum: „W końcu XVII w. [...] nie było alternatywy dla wojewódzkiego (przykazowego) zarządu” (E. B. Вершинин, *Воеводское управление в Сибири XVII век*), Jekaterynburg 1998, s. 147).

⁷ Po pierwsze oczywiście są to sukcesy w reorganizacji sił zbrojnych – patrz najnowszą monografię na ten temat: A. B. Малов, *Московские выборные полки солдатского строя в начальный период своей истории. 1656–1671 гг.*, Moskwa 2006 (ogólna ocena stanu moskiewskiej armii w 70-ch i 80-ch latach XVII wieku znajduje się na s. 567–578). Jednakże, reforma armii w historii Rosji zawsze posiadała znaczenie daleko wykraczające poza krąg zagadnień czysto wojskowych, co jest szczególnie charakterystyczne dla rozpatrywanego okresu.

sukcesów azowskich kampanii) – jest to temat do dyskusji. Fakt faktem: Rosja zrobiła sobie bezprzykładnie silnego wroga, i poprzez wojnę z Królestwem Szwecji głęboko wplątała się w skomplikowane międzynarodowe stosunki europejskie. Zareagować na komplikującą się sytuację międzynarodową można było jedynie poprzez radykalizację przekształceń: w siłach zbrojnych, finansach, administracji. Nie jestem tutaj oryginalny, taki wywód jako pierwszy dostatecznie dobrze uargumentował P.N. Miłukow, a w postaci pierwotnej pojawia się jeszcze u S.M. Sołowjewa i A.D. Gradowskiego. Chciałbym jedynie podkreślić, że stan wojny z przeciwnikiem o zupełnie nowej jakości, jakim była dla Rosji Szwecja, wymagał niewyobrażalnych wysiłków mobilizacyjnych, których można było dokonać tylko przy wyraźnym wzmocnieniu biurokratycznych reguł zarządzania. Jaki powinien być mechanizm tego procesu Piotr początkowo nie wiedział, jako że reorganizował system zarządzania państwem (na początek centrum) zupełnie na modłę praktyki przykazałów, co dowodnie pokazał J.W. Anisimow⁸. Przełomowym momentem w rozwoju ideologii reform, ich radykalizacji, był prawdopodobnie przełom pierwszej i drugiej dekady XVIII w. (okres „popołtawski”!), gdy car przyjął świadomy kurs na *forsowną* biurokratyzację.

W miarę rozwoju reform administracyjnych pierwszej ćwierci XVIII w. rósł i stopień ich radykalności, koncentracji na określonym celu prac teoretycznych i prawodawczych, a także uporządkowania. Jak słusznie zauważają liczni autorzy, w niemałym stopniu sprzyjało temu coraz większe doświadczenie Piotra I, znajomość praktyki racjonalnego biurokratycznego zarządzania w krajach europejskich. Jednak według mnie powinniśmy bardzo wyraźnie rozróżniać *ideologię reform i prawodawczą realizację reform* z jednej strony, a realny proces budowy aparatu państwowego – z drugiej. Moje obserwacje procesu konstruowania aparatu państwowego w regionie uralo-syberyjskim⁹ i recepcja analogicznych prac odnośnie innych regionów, skłaniają do opinii, że reformy administracji terytorialnej Piotra I są przede wszystkim sukcesami w rozwoju idei o konstrukcji aparatu państwa opartej na zasadach kameralistów, niżli sukcesami w ich realnym wdrażaniu.

W pierwszej ćwierci XVIII w. nie zaszły zasadnicze zmiany w stosunkach społeczno-ekonomicznych w skali kraju, w najlepszym razie można mówić o ich zarysowaniu, wobec czego nie wystąpiły obiektywne wewnętrzne przesłanki do gruntownej zmiany systemu administracji terenowej¹⁰. Urzędnicy obwodowi tego okresu w swojej

⁸ E. В. АНИСИМОВ, *Государственные преобразования...*, dz. cyt. – materiał odnoszący się do poruszanej kwestii zamieszczony został w części pierwszej, w rozdziałach pierwszym i drugim tej pracy.

⁹ Д. А. РЕДИН, *Административные структуры и бюрократия Урала в эпоху петровских реформ (западные уезды Сибирской губернии в 1711–1727 гг.)*, Jekaterynburg 2007.

¹⁰ W najnowszej literaturze nadzwyczaj ostro (a możliwe, że niepotrzebnie tak kategorycznie) podobną opinię wyraził syberyjski historyk A.P. Iwonin: „ Z punktu widzenia tendencji rozwoju wewnętrznego, kraj **nie wymagał żadnych reform** [tutaj i niżej wyróżnienie autora artykułu – D.R.]. Jednak z punktu widzenia warunków zewnętrznych , Rosja **powinna** podjąć wyzwanie «chrześcijańskiego świata» lub zejść z areny historii”. (A. P. Ивонин, *Государство и общество в России XVII–XX вв.: этапы взаимодействия*, [w] *От Средневековья к Новому времени: этносоциальные процессы в Сибири XVII – начала XX в.*, Nowosybirsk 2005, s. 167). Swoje wątpliwości odnośnie strukturalnego kryzysu w Rosji XVII w., który miałby wywołać konieczność radykalnych reform i odnośnie uznania wagi wewnątrzpolitycznego czynnika jako decydującego motywu reform Piotra I, które zaburzyły „zleżały system władz” poprzedniego okresu, całkiem niedawno

masie pozostali urzędnikami typu przykazowego, stosującymi *przykazowy porządek urzędowania*. W związku z tym już kolejny raz uważam za konieczne podkreślić ciągłość stanu urzędniczego do czasów Piotra i w okresie jego panowania, pod każdym względem, na terenowym poziomie administracji państwowej. Forsowana biurokratyza, na którą oczywiście stawał imperator, zdołała w większym czy mniejszym stopniu zrealizować się jedynie w aparacie centralnym, ale nie w terenie.

Należy zauważyć jeszcze jeden moment. Zazwyczaj rozważając o wpływie reform na życie i losy społeczeństwa, świadomie lub nieświadomie tracimy z pola widzenia proces odwrotny – wpływ społeczeństwa na reformy. Nawet w warunkach totalnej kontroli państwa (której w czasach Piotra przecież nie było) i i dyskusyjnego, nieskonsolidowanego stanu społeczeństwa pozostaje możliwość korekty zwrotnej kursu państwowego. Ta korekta na elementarnym, odruchowym poziomie, wyrażająca się w formach społecznej apatii, nieświadomionego sabotażu, ignorowania swoich służbowych i społecznych powinności itp. według mnie, miała miejsce w pierwszej ćwiertli XVIII w. Powszechna niechęć zasadniczej masy poddanych państwa rosyjskiego do propagowanych radykalnych reform, czego szczególnie próbowała stosunkowo niedawno dowieść A.Ł. Choroszkiewicz¹¹ (i według mnie przekonywująco), była potęgowana poprzez nieprzygotowanie i niechęć samych *biurokratów* do trzymania się nowego kursu. Znacząco podnosząc wymagania wobec urzędników, co przejawiało się choćby w komplikacji powierzonych im zadań administracyjnych, specjalizacji funkcji administracji, „lawinowym” zwiększeniu manipulacji biurowej itp., reformator pozabawił ich wszelkich bodźców do dobrowolnej służby. Sytuacja urzędników aparatu państwowego, w pierwszym rządzie – terenowego, wyraźnie się pogorszyła. Car, narzucając urzędnikom ciężkie i nieodwołalne warunki służby, odebrał im gwarancje zabezpieczenia materialnego w postaci nadziałów ziemi (zniesienie praktyki *pomiestnogo wierstania*¹² w 1714 r.), i nie zapewnił w zamian (wbrew powszechnemu mniemaniu) stabilnego systemu wynagrodzenia pieniężnego, wyjął też spod prawa wszelkie możliwe formy wynagradzania materialnego kosztem ludności i bardzo ograniczył prawo dysponowania już posiadaną własnością ziemską (zrównanie *wotczyzny* i *pomiestja* zostało w znacznym stopniu zdewaluowane poprzez niemożliwość swobodnej alienacji majątku nieruchomego poprzez testament). Dzięki „oporowi materii” reformowanej sfery społeczno-kulturowej był hamowany, czy też „rozmywany”, forsowny charakter reform. Rzeczywiste przekształcenie aparatu państwowego w terenie, zarówno strukturalnie jak i w sferze kompetencji, pod presją obiektywnych warunków traciło ten radykalizm, który został zaplanowany przez reformatorów – dostrajało się do możliwości społeczeństwa.

wyraził J.W. Anisimow, tym samym gruntownie zweryfikowawszy swoją poprzednią koncepcję, patrz: E. B. Анисимов, *О так называемых предпосылках петровских реформ*, dz. cyt., s. 9-10.

¹¹ А. Л. Хорошкевич, *Политическая готовность россиян к реформам Петра Великого (к постановке проблемы)*, [w] *Российское самодержавие и бюрократия*, Moskwa - Nowosybirsk 2000.

¹² Prawo i obowiązek przejmowania stanowiska ojca przez dzieci, wraz z prawem władania *pomiestjem*, czyli nadziałem ziemi. *Указ о единонаследии* z 23 marca 1714 r. regulował prawny status szlachty i utożsamiał dwie formy własności ziemskiej – *wotczynę* i *pomiestje*. Najważniejszym zapisem było wprowadzenie niepodzielności takich majątków i możliwość dziedziczenia tylko przez jednego syna, z reguły najstarszego – patrz szerzej: И.А. Исаев, *История государства и права России*, Moskwa 2006.

Ogólnie model administracji terenowej opracowany przez Piotra I i wyrażony w nowym prawodawstwie administracyjnym (szczególnie przy okazji większych reform), nie zdołał zastąpić w terenie starego, wojewódzkiego. Ten ostatni kontynuował swoją ewolucję wedle własnych zasad, okazując się bliższym codziennej rzeczywistości, i jedynie w niektórych aspektach, powierzchownie i formalnie, głównie w sferze terminologii, przystosowywał się do wymagań reformatora¹³.

Intensywność i jakość biurokratyzacji oczywiście była warunkowana nie tyle poprzez zamiary reformatora czy prawa wydawane w miarę postępu reform, co poprzez tradycje wykrystalizowane w trakcie poprzedniego etapu rozwoju. Jeszcze raz chciałbym podkreślić: ani zarządzana ludność, ani sami lokalni urzędnicy nie chcieli i nawet nie mogli sprzyjać nurtowi forsownej biurokratyzacji i nie sprzyjali mu. Jak bardzo byśmy nie podnosili znaczenia instrukcji służbowych tej epoki, Tabeli o rangach, Generalnego i kolegialnych reglamentów, różnorodnych etatów i ukazów o strukturach urzędów i rozmiarze wynagrodzeń na poszczególnych stanowiskach, jak bardzo byśmy się nie zachwycali różnorodnymi projektami ustroju aparatu państwa opartych na sztandarowych ideach kameralistów, to jednak nie one określały charakter terenowych służb państwa w badanej epoce. Właściwe dla Rosji ograniczenia dotyczące zasobów i komunikacji były trudnymi do przezwyciężenia tamami na drodze dowolnego, skrajnie nowatorskiego teoretyzowania i związanego z nim prawodawstwa.

Znajomość prowincjonalnej kancelarii utwierdza w tym, że ani w okresie panowania Piotra I, ani w ciągu pierwszych lat po jego śmierci, nie przeprowadzono gruntowanej reformy obsługi dokumentacyjnej urzędów. Nowe formy kancelaryjne właściwie nie zostały zastosowane w praktyce nawet na płaszczyźnie przyswojenia terminologii i pozostawały dla zdecydowanej większości aparatu państwowego niczym więcej niż „figurą retoryczną”¹⁴.

Gdzie tkwi przyczyna takiego stanu rzeczy? Odpowiedź w pewnym sensie jest oczywista. Po pierwsze problem polegał na tym, że nowe wymogi, stawiane urzędnikom przez cara-reformatora, nie odpowiadały ich poziomowi specjalistycznego

¹³ Do podobnych wniosków dochodzili także niektórzy przedrewolucyjni historycy, ale ich opinie nie stały się obowiązującymi, jako że opierały się częściej na intuicji badawczej autora, niż na argumentacji źródłowej, oraz dlatego że stały w sprzeczności z tezami doktryny marsistowsko-leninowskiej odnośnie losów i znaczenia reform piotrowych – „Piotr Wielki nie wprowadził żadnych nowych podstaw do administracji obwodowej, on jedynie uporządkował istniejące; jego próba powołania regularnego podziału administracji obwodowej [...] była przedwczesna i dlatego się nie powiodła” (Б. Н. Чичерин, *Областные учреждения XVII в.*, Moskwa 1856, s. 590-591); „[...] w zasadach i podstawowych warunkach administracji przemiany nie zaszyły.” (А. Д. Градовский, *Начала русского государственного права*, t. 3: *Органы местного управления*, Sankt Petersburg 1883, s. 38); „[...] przy całej nowości form, pozostały uprzednie podstawy systemu administracyjnego.” (И. Блинов, *Губернаторы. Историко-юридический очерк*, Sankt Petersburg 1905, s. 38).

¹⁴ Mówiąc o aparacie państwowym, w pierwszym rzędzie mam na myśli lokalnych urzędników, w rzeczywistości stanowiących większość ogółu osób pozostających na „etatowej” służbie tronu. Zgodnie z najnowszymi obliczeniami Ł.F. Pisarkowej, opartych na danych I.K. Kirilowa zgodnie ze stanem na 1726 r., na 2767 osób wszelkich kategorii urzędników centralnego zarządu państwa (licząc niekancelaryjny skład – stróżów, strażników, gońców itp.) przypadało 4646 osób wszelkich kategorii urzędników urzędów terenowych (Л. Ф. Писарькова, *Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы*, Moskwa 2007, s. 194, 202). Jakby nie podchodzić do dokładności przytoczonych rachunków, zasadniczo pokrywają się one z innymi, funkcjonującymi w rosyjskiej historiografii, a już z całą pewnością dostatecznie dokładnie odzwierciedlają interesujące nas proporcje.

przygotowania. Ta pozostawała taka sama, jak i przed reformami, powielając się w oparciu o wzorce ukształtowane w ciągu dwustuletniego okresu ewolucji systemu administracji przykazowej i zgodnego z nim systemu kancelaryjnego. Jak poprzednio młodzi pracownicy kancelaryjni kształtowali swoje nawyki pracy zawodowej pod wpływem praktyki, pracując pod kierunkiem bardziej doświadczanych współtowarzyszy, szkolących „rekruta” nie zgodnie z reglamentami, ale tradycją. Wobec niskiego stopnia specjalizacji obsługi kancelaryjnej przygotowanie zależało nie tyle od tego z jaką dokumentacją pracował kancelista, a od przeciagu czasu który poświęcił na pracę w przykazie (i oczywiście wszelkich podobnych urzędach). Rozumiano, że w dostatecznie długiego okresu służby *podjaczy* (niższy urzędnik) opanowywał główną umiejętność – znajomość ogólnych zasad tworzenia i obiegu pism (dokumentowania i organizacji postępowania z dokumentami), tak zwane „przyzwyczajenie do spraw”. Taki charakter pracy kancelaryjnej wytworzył określony typ sługi (urzędnika) przykazowego: typ uniwersalnego pracownika, który posiadając dobre przygotowanie praktyczne, mógł prowadzić sprawy finansowe lub ewidencji ludności, zajmować się spisywaniem prywatnych pozwów, prowadzeniem wokandy, prowadzeniem akt w wyodrębnionych sprawach (*statiejnyje spiski*), mundowaniem ukazów i instrukcji urzędowych (*nakaznyje pamjati*), wykonywać prace związane z przyjmowaniem pism wchodzących i wysyłaniem wychodzących, opracowywać referaty itp. Za bardzo ważną cechą doświadczonego urzędnika przykazu uważano umiejętność orientowania się w tych dokumentach, które znajdowały się w obiegu i archiwum przykazu. Jako że do panowania Piotra I brak było jakiegokolwiek porządku w kwestii opracowywania i przechowywania dokumentów, operatywne wyszukiwanie informacji do referatu w tej lub innej sprawie zupełnie zależało od pamięci, doświadczenia i inicjatywy *podjaczego*. „W jednym przypadku w odpowiedzi na zapytanie on mógł odpowiedzieć... «Nie pamiętam», w innym znów – poszperać, w zagracających jego dział, kufrach i pudłach z papierami i znaleźć potrzebną sprawę” – jak to opisuje specyficzne cechy pracownika przykazu z XVII w. J.W. Anisimow¹⁵. Tak więc czy w pierwszej ćwierci następnego wieku zaszła jakaś zmiana? Kontynuując nawyki kancelaryjne okresu sprzed reform, przykazowi urzędnicy po dawnemu bazowali na pamięci i przyzwyczajeniach, a nie na reglamentach i instrukcjach. Przeniesienie *podjaczego* z jednego urzędu do drugiego za panowania Piotra I groził zatrzymaniem biegu spraw: następcy w żaden sposób nie mogli się zorientować w stanie spraw, które były prowadzone przedtem. Nie przypadkiem przy przeprowadzaniu jakichkolwiek poszukiwań, kontroli dokumentacji finansowej, opracowywaniu pierwotnych dokumentów celem opracowania ogólnej informacji, przy układaniu jakichkolwiek generalnych referatów z postępów śledztwa itp., zwierzchność urzędu starała się wszelkimi sposobami otrzymać do swojej dyspozycji dokładnie tego urzędnika, który wcześniej zajmował się tą sprawą – jest to kancelaryjna codzienność tego okresu, znana każdemu historykowi zajmującemu się tymi czasami.

Jeszcze raz podkreślę: taka nieadekwatność przygotowania zawodowego aparatu państwowego wobec wymogów prawodawstwa administracyjnego, która ujawniła

¹⁵ Е. В. АНИСИМОВ, *Государственные преобразования...*, dz. cyt., s. 76.

niła się w epoce reform Piotra I, była powszechnie znana rosyjskiej historiografii, ale z jakiegoś powodu była ignorowana na poziomie teoretycznych syntez, kiedy chodziło o ocenę *jakości* reform. A przecież kwestia nie sprowadza się tylko do tego, że jakaś tam część urzędników okazała się nie przygotowana do transformacji. Problem sięga o wiele głębiej: władza nie potrafiła zorganizować kompleksowej transformacji służby państwowej, okazała się nieprzygotowana do wprowadzenia nowych, przez nią ogłoszonych zasad. Napisanie instrukcji, opartych na „progresywnych” wzorcach, okazało się bardzo powierzchownym i niewystarczającym środkiem zapewnienia efektywności realizacji władzy.

W praktyce ten rozdział między radykalnymi wymaganiami wyższych władz a inercją reorganizowanej sfery doprowadził do poważnego kryzysu administracji terenowej, próby przezwyciężenia którego podjęli się następcy Piotra w postaci tzw. kontrreform w lat 1726-1727, przy pomocy: zasadniczego uproszczenia struktury administracji terenowej, rezygnacji z finansowania przez państwo najliczniejszej części aparatu państwowego, częściowej legalizacji dawnej praktyki „kormlenija ot dieł”, ogólnego zmniejszenia ilości urzędników itp. Te przedsięwzięcia nie oznaczały jednak zupełnego powrotu do stanu sprzed reform Piotra I. Pozbywszy się zbędnych w danym czasie i miejscu urzędów terenowej administracji specjalnej, kameralnych i sądowych organów wszelkich szczebli, a po kilku latach także organów fiskalnych resortu kolegium wojny – pułkowych dworów i wojskowych dystryktów, władze wyższe zachowały i uporządkowały trzystopniową hierarchię podziału administracyjnego: powiat (*ujezd* = dystrykt) – prowincja – gubernia; wzmocniły linie podporządkowania pionowego, czego nie było ani przed Piotrem I, ani za jego panowania; podporządkowała tym sposobem powołaną hierarchię, biorąc pod uwagę poszczególne działy władz, poszczególnym specjalnym organom aparatu państwowego, które zachowały swój resortowy charakter.

W efekcie korekty kursu konstruowania aparatu państwowego dokonanej w 1727 r., system przykazowo-wojewódzki pozostał podstawą struktury administracyjnej imperium jeszcze na dobre pół wieku, istniejąc lub towarzysząc elementom modelu administracji kolegialnej, w różnym stopniu zastosowanych na centralnym szczeblu władzy. W związku z tym uważam za uzasadnione nie tylko deklarowanie widocznej kontynuacji administracji państwowej Rosji XVII-XVIII w., ale wręcz określenie okresu do lat 20-ch do 60-ch XVIII wieku jako czasu *syntezy przykazowo-wojewódzkiej i kolegialnej zasady* organizacji państwowości rosyjskiej.

Summary

Dmitriy Alekseyevich Redin

“A report on the concert that didn't take place” – local administration of Russia in the epoch of Peter I

The phrase opening the article is an excerpt of the disquisition of M. M. Bogosławski, an academian and one of the most notable researchers of Peter I's reforms of the turn of the 19th and 20th centuries. He compared historians describing administrative reforms of Peter I on the basis of his ukases, instructions, and reglaments together with the newspaperman, “who having read the poster, wrote a report on the bygone concert.” The author of the article proves that the research conducted so far on the local bureaucracy and local administration structures still leaves a lot to be desired. He examines the Peter I's administrative reforms from the aspect of evolution of administration in the 17th and 18th centuries and he states that as a result of corrections concerning the direction of state structures construction in 1727, the system of prikazes and voivode-ships remained the basis of an administration structure of the empire for as long as half a century, accompanied or even co-functioning with the newly created bodies on the central power level. In connection with the above, even more appropriate will be defining the period from the 1720s to 1760s as a period of the synthesis of the two principles of Russia organization.

