

Dzieje biurokracji tom IV

Władimir Wasiljewicz Morozan
(Petersburski Uniwersytet Państwowy)

Struktura i działalność organów administracji obwodu besarabskiego w XIX wieku

Na początku XIX w. terytorium imperium rosyjskiego zostało poszerzone o dwa terytoria leżące na wybrzeżu Morza Czarnego i Morza Bałtyckiego. Każda z nich nie posiadała w przeszłości pełnej suwerenności, chociaż od dawna dążyły one do uzyskania pełnej niezależności. Finlandia należała do 1809 r. do Szwecji, a Besarabia, jako część Księstwa Mołdawskiego do 1812 r. znajdowała się w zależności od imperium ottomańskiego. Nowe nabytki terytorialne należało zintegrować ze skomplikowanym zarządem państwowym imperium rosyjskiego, próbując zachować elementy autonomiczne charakterystyczne dla tego kraju. Jednak wybuch wojny z Francją w 1812 r. przekreślił plany budowy nowych organów zarządu administracyjnego w obwodzie besarabskim. Stąd też, fundamentalne przemiany w organizacji tego zarządu w Besarabii zamierzano przeprowadzić dopiero po zakończeniu działań wojennych na kontynencie europejskim.

Powyższa sytuacja wpłynęła na początkowy okres ustanawiania aparatu administracyjnego w Besarabii, który zaczął tworzyć się bez aktywnej pomocy centralnych organów zarządu państwowego w Petersburgu. Aleksander I powierzył podstawowe zadania związane ze zorganizowaniem administracji obwodu besarabskiego osobie dowódcy Armii Mołdawskiej P. W. Cziczagowowi, któremu przyszło uczestniczyć w opracowaniu projektu zarządu obwodu. Jednym z najważniejszych autorów tego projektu był hrabia Ioannis Kapodistrias. Jednym z jego pomysłów było zachowanie istniejącego w tym czasie dość złożonego podwójnego systemu władzy. Były centra administracyjne prowincji tureckich w Chocimiu, Benderach, Izmaile, Kili i Akermanie, w których istniały bardzo ważne twierdze zostały podporządkowane dowództwu wojskowemu. Na pozostałych terenach obwodu powołano władze administracyjne. Dnia 7 sierpnia 1812 r. ich naczelnikiem został mianowany Skarlat Sturdza. Należał on do jednego z najbardziej znanych i wpływowych rodów mołdawskich, z którego wywodziło się w przeszłości kilku gospodarów. Do jego najważniejszych obowiązków należało zorganizowanie podstawowych organów władzy na terenie obwodu, a także dobór kadr urzędniczych aparatu administracyjnego. Posiadał pewną swobodę w zakresie powierzonych mu obowiązków. Sturdza realizował wszelkie zadania

przekazywane mu przez admirała P. W. Cziczagowa, ponieważ nadal pozostawał w bezpośredniej zależności od głównodowodzącego Armią Mołdawską. Wśród zadań płynących od Cziczagowa była instrukcja zatwierdzona 13 stycznia 1813 r. Zawierała ona wytyczne dla Sturdzy będącego niejako gubernatorem cywilnym, na podstawie których miał organizować struktury administracji terenowej. W ten sposób zostały stworzone „Wriemiennyje prawa”, które władze obwodowe miały realizować i przestrzegać.

Celem efektywniejszego zarządzania Besarabią należało, według zaleceń admirała, stworzyć specjalny rząd obwodowy składający się z 2 departamentów. Ukaz o utworzeniu tymczasowego zarządu Besarabią był zatwierdzony przez Senat Rządzący w lipcu 1813 r. W swojej działalności nowotworzony aparat administracyjny nie mógł w szerszej mierze opierać się na *Учреждении о губерниях* z 1875 r. To niewątpliwie różniło Besarabię od innych guberni imperium rosyjskiego. Postulowano by na zebraniu ogólnym departamentów można było rozpatrywać ważniejsze sprawy związane z zarządaniem obwodem, ale także inne, całkowicie nie związane z aparatem administracyjnym. Wspólna praca departamentów uzasadniała określenie rządu obwodowego, który ostatecznie otrzymał nazwę: Rada Obwodowa na czele z gubernatorem cywilnym Sturdze. Departament pierwszy dzielił się na 3 ekspedycje. Posiadały one zróżnicowaną obsadę oraz zajmowały się następującymi sprawami: I ekspedycja – sprawy sądowe (pracowało w niej 4 radców wybieranych spośród mieszkającej w obwodzie szlachty); II ekspedycja – sprawy karne i śledcze (4 radców: 3 reprezentantów miejscowej szlachty oraz 1 rosyjski oficer sztabowy) i III ekspedycja – kierowanie policją miejską i ziemską na terenie obwodu (1 radca w osobie rosyjskiego oficera sztabowego)¹. Za sprawą P. W. Cziczagowa przyporządkowano do pierwszego departamentu sprawy wyznaniowe (duchowne). Jednak jeszcze w 1813 r. został zorganizowany specjalny zarząd duchowny dla diecezji kiszyniowskiej i chocimskiej z metropolitą Gawriłem na czele. Spowodowało to uszczuplenie kompetencji ekspedycji wchodzących w skład pierwszego departamentu.

Drugi departament rządu obwodowego także składał się z 3 ekspedycji, na czele których mogli stać zarówno oficerowie armii rosyjskiej, jak i przedstawiciele szlachty mołdawskiej – mianowani na te stanowiska przez gubernatora cywilnego. Do obowiązków jednej z ekspedycji należało gromadzenie materiałów statystycznych z obszaru całego obwodu. Zajmowała się więc ona badaniem sytuacji w obwodzie pod względem: położenia materialnego, liczby mieszkańców, istniejącej własności ziemskiej, stanu majątków należących do skarbu państwa itd. Kolejna ekspedycja zajmowała się tzw. działem finansowym (*финансовая часть*). Podlegały jej wszelkie sprawy podatkowe itp. Ostatnia, trzecia ekspedycja, kierowała sprawami przemysłu i handlu. Według informacji udzielonych przez gubernatora cywilnego, członkowie wymienionych departamentów zaczęli pełnić swoje obowiązki z dniem 2 lutego 1813 r. Do pierwszego departamentu Sturdze mianował spośród oficerów rosyjskich Piotra

¹ *Перевод Инструкции, данной Г. Действительному Статскому Советнику Стурдзе Адмиралом Чичаговым, [w:] Чтения в Императорском Обществе Истории и Древностей при Московском Университете, Генварь-Март 1875, книга первая, зebrał О. М. Wodianski, Moskwa 1875, s. 145-147.*

Lejbina i Fiodora Bukina, a z „mołdawskich bojarów i ziemian”: Dmitrija Ryszkana, Fiedora Baszota, Ioanna Karpa, Petrakija Katarzi, Nikołaja Katarzi, Mateja Ryszkana i Miloktakia. W drugim departamencie zasiedli Matwiej Krupiński, lekarz Aleksandr Erlewein i geodeta Michaił Ozmidow². Godne zauważenia jest to, że ekspedycje praktycznie pozbawione były funkcji decyzyjnych, posiadając jedynie prawo gromadzenia materiałów i przygotowywania nieodzwonnych dokumentów, które przekazywano pod obrady zgromadzenia ogólnego departamentów. Na tym ostatnim decyzje zapadały większością głosów.

U podstaw prawodawstwa regulującego sprawy zarządu obwodu besarabskim legła instrukcja z 13 stycznia 1813 r. oraz pierwszy statut obwodu, podpisany przez P. W. Cziczagowa w Bukareszcie 23 lipca 1812 r. Ten ostatni dokument otrzymał tytuł *Образование временного правления в Бессарабии* i miał obowiązywać do chwili uchwalenia bardziej szczegółowych przepisów³. Ten akt prawny posiadał charakter ogólny i składał się z 4 krótkich rozdziałów, spisanych ręcznie na 5 stronach. Godne zauważenia jest to, że rozdział o zarządzie cywilnym zaczynał się od paragrafu mówiącego o zachowaniu obowiązujących w obwodzie prawamięscowych. Nie mniej ważna dla mieszkańców Besarabii była obietnica stosowania w korespondencji urzędowej zarówno z języka rosyjskiego, jak i mołdawskiego. Jednym słowem, Besarabia otrzymała autonomię z zachowaniem znacznej części praw narodowych.

Instrukcja P. W. Cziczagowa nie mogła w dostatecznej mierze określić całego bardzo złożonego systemu organów władzy, zakresu ich współzależności a także ich miejsca w strukturze zarządu państwowego imperium rosyjskiego. Oprócz tego, zainteresowane w tej kwestii władze resortowe w Petersburgu zostały pozbawione wpływu na opracowanie podstaw zarządu Besarabią. Nie została jasno określona kwestia funkcjonowania Besarabii w składzie imperium rosyjskiego. Czy będzie ona obwodem autonomicznym, którego status może być zbliżony do Królestwa Polskiego lub Finlandii, czy stanie się jednorodna z innymi rdzennymi obszarami imperium? Na początku Aleksander I mówił o konieczności zachowania cech narodowych aparatu państwowego w Besarabii, tak jak to zamierzano realizować na obszarze Królestwa Polskiego i Finlandii⁴. Jednak car nie sprecyzował charakteru i granic autonomii Besarabii, gdyż jedynie ogólnikowo wypowiedział się na jej temat.

Wszystko wskazuje na to, że władze carskie w tym czasie nie zajmowały się w sposób szczegółowy przyszłością Besarabii. Jeśli nawet takie kwestie były omawiane w rosyjskich kręgach rządowych, to nie zachowały się o nich jakiegokolwiek informacje. Jeśli urzędnicy z tego powodu kierowali nawet bezpośrednio do Aleksandra I swoje propozycje odnoszące się do Besarabii, to nie były one przedmiotem odrębnych analiz. Nie był np. omawiany projekt P. Ch. Bezaka, przesłany 6 marca 1813 r. przez metropolitę Gawriła – M. M. Sperańskiemu. Dotyczył on kwestii powołania w księstwach naddunajskich specjalnej komisji „na podobieństwo tej, która istniała w Finlandii”,

² Rossijskij Gosudarstwennyj Istoriceskij Archiw w Sankt Petersburgu (dalej: RGIA), zesp. 1286, opis 2 (1813 rok), sygn. 49, k. 48.

³ RGIA, zesp. 1286, opis 2 (1813 rok), sygn. 3, k. 1-5.

⁴ RGIA, zesp. 1308, opis 1, sygn. 8, k. 86.

która miała zająć się opracowaniem zasad tworzenia administracji na tym terenie⁵. Metropolita w swojej notatce określił cel działania komisji, jak również zasady doboru kadr w tworzonej aparacie sądowno-administracyjnym na nowoprzyłączonych terytoriach. Niepokojące było to, że autor notatki proponował przeprowadzić masowe mianowania urzędników rosyjskich na różne stanowiska na tym obszarze. Analogiczne kroki były poczynione w administracji na innych obszarach, które przyłączono do imperium, a prowadziło to do stopniowej rusyfikacji.

Autor projektu proponował przekazać komisji nie tylko zadania gromadzenia różnego rodzaju informacji o Mołdawii, ale opierając się na przykładzie analogicznej komisji działającej w Finlandii, przekazanie jej zadania opracowania „konstytucji” dla tego terytorium. Metropolita proponował M. M. Sperańskiemu postawienie na jej czele samego P. Ch. Bezaka, który przez kilka lat był kierownikiem kancelarii przy feldmarszałku A. A. Prozorowskim i generale P. I. Bagrationie, dzięki czemu nabył podstawowe wiadomości o kraju, obywatelach i tamtejszym zarządzie administracyjnym. Po wyjeździe z księstw naddunajskich, Bezak nasilił znajomość z M. M. Sperańskim, co pozwoliło egzarchowi Gawriłowi snuć nadzieje na ich przyszłą ścisłą współpracę. Tym bardziej, że do proponowanej komisji Aleksander I włączył i metropolitę Gawriła. Jednak niespodziewane odsunięcie od pełnionych obowiązków 17 marca 1813 r. M. M. Sperańskiego uniemożliwiło zakończenie procesu tworzenia instytucji, która miała być powołana do określenia ustroju terytoriów naddunajskich.

Stąd też, kwestia przyszłości obwodu całkowicie uzależniona została od woli władz carskich, które jedynie potrzebowały czasu do wypracowania ogólnych zasad dla stworzenia ustroju państwowego na nowoprzyłączonych obszarach. Zresztą odpowiedź na to pytanie, należało znaleźć jak najszybciej, gdyż konflikty powstające na różnych płaszczyznach zarządzania i nasilające się przypadki samowoli na terenie kraju przybierały charakter lawinowy. Tak się złożyło, że w owym czasie porządek podległości rządu obwodowego, organów administracyjnych wewnątrz Besarabii oraz ich stosunek do ministerstw w Petersburgu nie mogły zadowolić ani miejscowych wpływowych kręgów, ani kierownictwa obwodu. Taka niejednoznaczność jedynie komplikowała i tak trudną sytuację na tym obszarze.

Niespodziewana choroba Sturdzego umożliwiła władzy rosyjskiej mianować na stanowisko gubernatora obwodu urzędnika z zupełnie innymi planami na przyszłość. Przybyły w kwietniu do Kiszyniowa komendant chocimski inżynier generałmajor I. M. Garting, w celu inspekcji tamtejszych oddziałów wojskowych, został sparaliżowanego Sturdzego. Gubernatora „dotknął atak apopleksji”, który stał się wkrótce przyczyną jego śmierci. Zanim jednak to nastąpiło, Strudze zdążył na czas choroby przekazać I. M. Gartingowi zarządzanie obwodem. Nie cały miesiąc później 17 czerwca 1813 r. we wsi Petersfeld na Śląsku car podpisał ukaz o mianowaniu Gartinga pełniącym obowiązki gubernatora cywilnego.

⁵ RGIA, zesp. 1409, opis 1, sygn. 440, k. 22; *Сборник исторических материалов, извлеченных из архива Собственной е.и.в. канцелярии*, cz. III, Petersburg 1890, s. 237.

Мапа губернии Besarabskiej в 1883 г.



Źródło: <http://www.bessarabia.ru>

Interesujące, że w pierwszych zaleceniach płynących od ministra policji S. K. Wiazmitinow do nowego gubernatora Besarabii, była mowa o konieczności jak najszybszego utworzenia zarządu obwodowego⁶. Poprzednie rozporządzenie ministra, przekazane 22 kwietnia 1813 r. gubernatorowi S. Sturdzemu nie zostało zrealizowane w zadowalającym stopniu. W nim S. K. Wiazmitinow zażądał od gubernatora wszystkich poleceń i instrukcji wydanych w tej materii przez byłego dowodzącego Armią Mołdawską. Nowy gubernator okazał się niezbyt kompetentnym urzędnikiem, nie liczącym się ze zdaniem szlachty besarabskiej i na wszelkie sposoby wywołujący antyrosyjskie nastroje wśród miejscowej ludności. Będący zwolennikiem ograniczenia praw autonomicznych kraju, I. M. Garting poczynił wiele wysiłków przy likwidowaniu „darowanych” wcześniej przywilejów. Generał często działał na przekór przyjętym wcześniej porozumieniom, niszcząc nawet najmniejsze formy, charakterystyczne dla Besarabii, lokalanego zarządu administracyjnego.

Jeszcze w 1813 r. nowomianowany gubernator cywilny przystąpił do sporządzenia własnego projektu statutu obwodu. Swoje poglądy na przyszły ustrój administracyjny Besarabii – Garting postarał się wyłożyć precyzyjnie w jednym z raportów wysłanych 10 grudnia 1813 r. do zarządzającego Ministerstwem Sprawiedliwości A. U. Bołotnikowa. W nim gubernator pisał:

„что Бессарабская область удобнее и лучше не может быть преобразована, или вновь образована, как по примеру прочих российских губерний, и что основание сего образования должно быть почерпнуто непосредственно из коренных российских законов”⁷.

Wkrótce praca nad projektem była zakończona i na początku 1814 r. został wysłany A. U. Bołotnikowi. Następnie w marcu tegoż roku projekt *Образования Бессарабской области*, sporządzony głównie przez kierownika kancelarii gubernatora obwodu P. D. Somowa, został przesłany Ministerstwu Policji. Oba projekty w Petersburgu były uważnie studiowane, ale decyzja o ich zatwierdzeniu została odłożona na jakiś czas. Dopiero 21 kwietnia 1815 r. I. M. Gartingowi rozkazano przedstawić Ministerstwu Policji uzupełnienia, które miały być jego własnymi propozycjami w kwestiach modernizacji rządu Besarabii⁸. Jednak, jak się okazało, Garting nie mogąc doczekać się decyzji z Petersburga, w dniu 26 lutego 1815 r. ponownie wysłał swoje uwagi wraz z projektem P. D. Somowa ministrowi sprawiedliwości D. P. Troszczinskiemu. Ten ostatni wkrótce oba projekty przekazał Ministerstwu Policji.

15 stycznia 1816 r. Komitet Ministrów postanowił zwrócić się do cara z propozycją odwołania I. M. Gartinga i mianowania na jego miejsce jednego z senatorów lub innego urzędnika wyższej rangi⁹. Niedługo po ocenie kandydatur na stanowisko gubernatora, ostateczny wybór padł na senatora K. F. Moderacha, którego wiosną Aleksander I umyślnie wysłał do Besarabii przez Mohylew (w guberni podolskiej). Moderacha oczekiwał tam cywilny gubernator jekaterynosławski I. Ch. Kałageorgij. 9 marca

⁶ RGIA, zesp. 1286, opis 2, sygn. 49, k. 154.

⁷ А. Накко, *Очерк гражданского устройства Бессарабской области с 1812-1828 г.*, „Записки Одесского Общества Истории и Древностей”, t. 22, 1900, s. 124.

⁸ RGIA, zesp. 1149, opis 3 (1846 rok), sygn. 109, k. 25.

⁹ RGIA, zesp. 1263, opis 1, sygn. 91, k. 282.

1816 r. I. Ch. Kałageorgij otrzymał od ministra policji polecenie natychmiastowego wyjazdu do Mohylewa w charakterze pomocnika zarządzającego obwodem¹⁰. Jednakże już 21 maja mianowano nowego głównego naczelnika obwodu besarabskiego, którym został generał-gubernator podolski generał-lejtnant A. N. Bachmietiew. To wydarzenie stało się początkiem kolejnego etapu w dalszej budowie ustroju administracyjnego Besarabii i określenia jej statusu w ramach imperium rosyjskiego.

Na początku 1815 r. w Petersburgu pod kierownictwem hrabiego Kapodistrii zaczęto opracowywać nowe zasady administrowania obwodem besarabskim¹¹. Podstawą przyszłego zarządu administracyjnego, według przekonania autorów projektów, miała stać się instytucja namiestnictwa. Zakładano, że tylko taką drogą można było wykorzystać nadużycia na tym obszarze oraz stworzyć rzetelną w swych działaniach administrację. W związku z tym wybór na stanowisko namiestnika Besarabii A. N. Bachmietiewa dawał władzom carskim nadzieję nie tylko na polepszenie sytuacji w obwodzie, ale i zaktywizowanie procesu budowy aparatu zarządzania. Rząd carski, prace nad reformą ustroju wewnętrznego Besarabii uważał za bardzo ważne i niecierpiące zwłoki. Przed wyjazdem do nowego miejsca służby generał-lejtnant otrzymał od cara nadzwyczajne pełnomocnictwa w zakresie administrowania krajem. W instrukcji przekazanej nowomianowanemu namiestnikowi (od tego czasu niosącego miano naczelnika obwodu), dawał wiele i skomplikowanych zadań. Po pierwsze, do jego obowiązków należało położenie kresu przestępstwom i przeprowadzenie wnikliwego śledztwa w sprawie dokonanych nadużyć (m.in. rozkradania majątku państwowego) przez miejscowych urzędników zajmujących najważniejsze stanowiska. Zobowiązano go do okazania pomocy besarabskim właścicielom ziemskim, chroniąc ich przed wszelkimi formami ucisku i nieprawych działań administracji rządowej. Wreszcie miał natychmiast przystąpić do opracowania nowego projektu systemu zarządzania obwodem, wykorzystując przy tym istniejące już podstawy prawne, jak i przekazane mu nowe instrukcje¹².

Podczas uroczystości objęcia stanowiska w dniu 1 czerwca 1816 r. w Kiszyniowie A. N. Bachmietiew ponownie potwierdził zamiary Aleksandra I pozostawienia w swej mocy mołdawskich praw cywilnych, przestrzegania obyczajów i nienaruszalności przywilejów istniejących tam grup społecznych. Po przybyciu namiestnika do Besarabii przyszło mu stworzyć tymczasowe organy zarządu obwodowego, co było spowodowane małą efektywnością działania działających tam urzędów. W myśl jego rozkazów przeprowadzono wybory nowych naczelników powiatów (*цинты*). Aktywnie w nich uczestniczyli przedstawiciele miejscowej szlachty. Jednak żeby ograniczyć dalszą samowolę *исправников*¹³ Bachmietiew ograniczył ich prerogatywy. Mimo tego w powiatach, na podstawie decyzji specjalnego komitetu i po zatwierdzeniu jej przez namiestnika, wybierano po jednym przedstawicielu szlachty i mianowano po jednym rewizorze reprezentującego rząd carski. *Исправники* w głównej mierze zaj-

¹⁰ RGIA, zesp. 1286, opis 2, sygn. 70, k. 6.

¹¹ Zob. RGIA, zesp. 1208, opis 1, sygn. 1.

¹² RGIA, zesp. 1308, opis 1, sygn. 8, k. 7.

¹³ *Исправник* – naczelnik policji powiatowej. Na terenie imperium urzędnik ten kierował powiatem pod względem administracyjnym i policyjnym.

mowali się sprawami policyjnymi, otrzymując za to niewielkie wynagrodzenie. Deputowani mieli pełnić obowiązki w swoim charakterze zbliżone do funkcji marszałków szlachty, tym samym bronić interesów stanu nobilitowanego. Rewizorów zobowiązano do kontrolowania działań pierwszych dwóch wymienionych wyżej urzędników i donoszenia o popełnieniu przez nich nadużyć rządowi obwodowemu. Urzędnik ten nie posiadał jednak prawa ingerencji w realizowanie rozporządzeń wydawanych przez *исправников* powiatowych. Wymienieni wyżej urzędnicy powinni w okresie 7 dni w miesiącu zbierać się razem, celem stworzenia urzędu powiatowego (*цивильного присутствия*) dla przeprowadzenia rozpraw sądowych. Powierzone im obowiązki w zakresie sądownictwa mieli pełnić:

без малейшего платежа, взыскиваемого в пользу исправника под названием ам-
плеяла, составлявшего 10-процентов со всей отыскиваемой претензии¹⁴.

Na barki namiestnika nałożono nadzwyczaj dużo obowiązków. Do jego zadań należało nie tylko zorganizowanie skutecznego i sprawiedliwego systemu sądowego w Besarabii, ale również stworzenie bardziej efektywnego aparatu zarządzania na tym obszarze. By przyspieszyć stworzenie w pełni skutecznych instytucji administracyjnych, Bachmietiew polecił w końcu 1816 r. komitetowi tymczasowemu sporządzić projekty statutu obwodu i kodeksu prawa cywilnego. W skład tego komitetu powinny wchodzić przedstawiciele szlachty mołdawskiej, jak i urzędnicy rosyjscy reprezentujący władzę carską. Godne zauważanie jest to, że na tym etapie organizacji komitetu, Bachmietiew doszukiwał się przyczyn wielu trudności w zarządzaniu obwodem w pozbawieniu możliwości uczestnictwa w nim przedstawicielei miejscowej ludności w pracach nad jego tworzeniem. Jednak, w niedalekiej przyszłości jego stanowisko w tej kwestii uległo zmianie.

Zasilenie aparatu administracyjnego zdolnymi biurokratami, pozwoliło namiestnikowi Besarabii w pracach nad projektami praw przede wszystkim opierać się na urzędnikach swojej kancelarii. Tym sposobem stopniowo pozbawiał miejscową szlachtę wpływu na proces opracowywania projektów aktów prawnych. Bachmietiew utracił do niej zaufanie i był rozczarowany jej postawą. Konsekwencją takiej sytuacji było sporządzenie projektu statutu obwodu wyłącznie w oparciu o siły własnego aparatu administracyjnego. Namiestnik był jednak zmuszony wprowadzić do niego pewne elementy będące wynikiem kompromisu z miejscowymi elementami. Największą aktywnością w pracach nad projektem statutu odznaczyli się zarządca kancelarii namiestnika P. Krinicki oraz urzędnicy rządu obwodowego P. D. Somow i A. P. Juszniewski. W swoich działaniach próbowali, w pewnym stopniu, projektowany system administracyjny wzorować na systemie funkcjonującym w imperium. Przy czym autorzy zachowali szereg cech charakterystycznych dla tego kraju i ważnych dla miejscowej ludności oraz funkcjonującego tutaj prawa lokalnego. Obwód zachował swoją nazwę i głównego zarządcę, w osobie podolskiego generał-gubernatora wojennego A. N. Bachmietiewa. Terytorium Besarabii miało dzielić się na 6 powiatów: chocim-

¹⁴ RGIA, zesp. 1409, opis 1, sygn. 1589, k. 11.

ski, jasski, orgiejewski, benderski, akkermanski i izmailski. Ogólny zarząd obwodem spadał na barki Rady Najwyższej, która posiadała prawo inicjatywy ustawodawczej a jej skład był ustalany według klucza narodowościowego. Na 11 członków – 6 było wybieranych spośród miejscowej szlachty. Oprócz nich w skład rady wchodził: namiestnik jako jej przewodniczący, gubernator cywilny, wicegubernator oraz prezesi obwodowego sądu karnego i cywilnego¹⁵.

Rada Najwyższa posiadała szeroki zakres kompetencji, pełniąc zarówno funkcje ustawodawcze, wykonawcze, jak i sędziowskie. Dzięki temu sądy powiatowe i obwodowe stanowiły I i II szczebel systemu sądowego, zaś Rada Najwyższa była najwyższą instancją resortu sprawiedliwości, której postanowienia nie podlegały już apelacji. Taki system sądownictwa mógł zostać zachowany jedynie do momentu kodyfikacji prawa mołdawskiego, bowiem należało wprowadzić przepisy dające Senatowi Rządzącemu możliwość zajmowania się odwołaniami od wyroków orzekanych w sądach besarabskich. Nadanie w przyszłości takich kompetencji senatowi, umożliwiło niezadowolonym z wyroków Rady Najwyższej składać apelacje do Ministerstwa Sprawiedliwości. Sądy karne wydając wyroki miały opierać się na prawodawstwie rosyjskim, zaś sądy cywilne na prawach lokalnych. Szlachta besarabska zachowała swoje wpływy na szczeblu powiatowym administracji ogólnej oraz utrzymała kontrolę nad samorządem wiejskim. Zarządy powiatowe (*цинутные исправничества*) składały się z: *исправника-капитана* i 4 komisarzy wybieranych przez szlachtę. Przepisy administracyjne tak określały kompetencje szefa powiatu:

Исправнику поручается в цынуте земская полиция или благочиние. Он должен отправлять должность свою с доброхотством и человеколюбием к народу. Никаких налогов или нарядов в цынуте без основания, утвержденного законом, производить не вправе. Исправник, яко чиновник, управляющий цынутом, не властен иметь какое-либо сотоварищество, или обороты с жителями вверенного ему цынута¹⁶.

Powiaty dzieliły się na gminy (*волости*), na czele których stali naczelnicy (*околаши*). Ponadto w celu zagwarantowania skutecznego wykonywania zarządzeń policyjnych w każdej wsi wybierano starostę (*дворник*)¹⁷. Naczelników gmin i starostów wybierano spośród zamożnych obywateli, którzy posiadali nienaganną reputację.

Na mocy *Устава об образовании Бессарабской области* z 1818 r. na tym obszarze pojawiła się instytucja prokuratora, których mianowanie odbywało się innym trybem, niż na obszarze imperium. Prokurator obwodowy nie był mianowany przez Senat Rządzący, lecz nominację bezpośrednio otrzymywał z rąk cara i podlegał namiestnikowi. Prokuratorzy powiatowi byli mianowani przez zarząd obwodu i posiadali analogiczne prawa, jak ich koledzy w innych częściach imperium¹⁸.

¹⁵ Полное Собрание Законов Российской Империи (dalej: ПСЗРИ), собр. I, т. XXXV, nr 27357.

¹⁶ ПСЗРИ, собрание I, т. XXXIII, указ nr 26289.

¹⁷ Arhiva Nationala Republicii Moldovei w Kiszyniowie, zesp. 5, opis 2, sygn. 323, k. 152.

¹⁸ Tamże; И. В. Андупов, В. И. Жуков, *Реформа в управлении Бессарабии с 1812 по 1828 г.*, „Ученые записки Кишиневского госуниверситета”, т. 26, Кiszyniów 1957; А. В. Сурилов, *Верховный Совет Бессарабской области по „Уставу образования” 1818 года*, „Ученые записки Кишиневского госуниверситета”, т.

Należy zauważyć, że los ustawy z 1818 r. był bardzo złożony, z przyczyny jego charakteru będącego wynikiem kompromisu, który nie zadowalał ani władz rosyjskich, ani miejscowych elit społeczno-politycznych. Z tego też powodu dla obu stron wynik końcowy prac mijał się z oczekiwaniami. Aleksander I sam wniósł do niego szereg istotnych zmian i uzupełnień. Dotknęły one szczególnie artykułów regulujących zasady funkcjonowania organów władzy i zakresu ich kompetencji np. dokładnie rozgraniczono funkcje sądowe obwodowej Rady Najwyższej, sprecyzowano porządek rozpatrywania w niej spraw itd. W toku prac idea autonomii kraju wyraźnie straciła na swej sile. Zasadniczą podstawą budowy aparatu zarządzania w tym dokumencie, była idea wyłożona przez I. A. Kapodistrija w raporcie złożonym na ręce Aleksandra I. Sekretarz dworu proponował w nim:

учредить в Бессарабии правление и устройство согласно с потребностями и навыками жителей, но не только соответствующие, а во всем подчиненные общим пользам государства и верховного правительства¹⁹.

Stanowisko takie, niewątpliwie zmieniało pierwsze założenia modelu ustroju Besarabii, zbliżając go do zasad, które istniały na rdzennych obszarach imperium. Przebywając w kwietniu 1818 r. w Besarabii, Aleksander I nakazał A. N. Bachmietiewowi tymczasowo wprowadzić w życie tę ustawę. W ciągu niespełna roku zamierzano zmodyfikować ją o niezbędne uzupełnienia i wyeliminować usterki zauważone od chwili jej wejścia w życie. Władze carskie jednak były zmuszone przedłużyć jej działanie, aż do 1828 r. Wtedy też przesądzono o jej losie. Ustawa ta utraciła moc prawną, jako nie odpowiadająca interesom państwa rosyjskiego i nie pozwalająca na efektywne zarządzanie tym terytorium.

W ten sposób, reforma z końca drugiej dekady XIX w. nie określiła do końca statusu Besarabii w składzie imperium rosyjskiego. Przyjęcie ustawy 1818 r. jedynie jako tymczasowych zasad, pozostawiało kwestię obwodu nierozwiązaną. Tym samym Petersburg nie utracił szansy na przeprowadzenie rewizji praw autonomicznych jakimi cieszyła się miejscowa ludność. Następujące po sobie wydarzenia, od chwili ogłoszenia ustawy 1818 r., potwierdziły obawy miejscowej szlachty co do chwzięności podstawy prawnej systemu administracyjnego Besarabii. Pierwsze kroki w tym kierunku zostały poczynione już w 1819 r., a więc niespełna rok po przyjęciu *Устава об образowaniu Бессарабской области*. Według przyjętych zasad, postanowienia Rady Najwyższej uznawano za pełnomocne jeżeli w jej obradach uczestniczyło nie mniej niż 6 członków. A. N. Bachmietiew uważał taką sytuację za szkodliwą. Po nie całym roku działalności Rady Najwyższej, okazało się, że w jej posiedzeniach przede wszystkim brali udział deputowani szlachty besarabskiej. Reprezentanci władz centralnych w Petersburgu, z powodu pełnienia swoich obowiązków służbowych, nie mogli czynnie uczestniczyć w działaniach tego organu.

Przedstawiciele władzy rosyjskiej wypełniali także inne obowiązki, które wymagały ich stałej obecności w miejscu służby. Dlatego też nie mogli poświęcać zbyt

26, Kiszyniów 1957.

¹⁹ RGIА, zesp. 1308, opis 1, sygn. 8, k. 19.

dużej uwagi sprawom rozpatrywanym na posiedzeniach rady. Taka sytuacja pozwalała deputowanym miejscowej szlachty prowadzić prace w radzie celem realizacji własnych partykularnych interesów. Podejmowali decyzje nie realizujące oczekiwań władz naczelných obwodu a nawet omawiali wiele spraw używając języka mołdawskiego, ignorując obecnych na posiedzeniu rosyjskojęzycznych członków rady. Te ostatnie przypadki szczególnie drażniły namiestnika obwodu besarabskiego²⁰. W związku z tym A. N. Bachmietiew zwrócił się do cara z prośbą o przeprowadzenie zmian w trybie prac Rady Najwyższej. Należało dokonać podziału na dwie kategorie spraw omawianych w radzie, określić skład organu oraz wyznaczyć czas posiedzeń. W określone dni zalecano zajmowanie się aktualnymi sprawami administracyjno-policyjnymi, ekonomicznymi, karnymi i śledczymi używając wyłącznie języka rosyjskiego. Rada w zupełnie innych terminach miała odgrywać rolę sądowego organu apelacyjnego, rozpatrując skargi na postanowienia sądów cywilnych niższej instancji, przy czym zalecano prowadzić je w języku rosyjskim lub języku mołdawskim w zależności od okoliczności. Przy omawianiu spraw I kategorii, namiestnik wymagał stałej obecności na posiedzeniach przedstawicieli rządu carskiego. Dlatego też ustalono stałe terminy zajmowania się tymi sprawami (wtorek i piątek każdego tygodnia). Gdy wymagała tego sytuacja namiestnik lub gubernator cywilny mógł wyznaczyć nadzwyczajne dodatkowe terminy posiedzeń. W pozostałe dni tygodnie zajmowano się apelacjami w sprawach sądowych. A. N. Bachmietiew zdając sobie sprawę z niemożliwości stałej obecności przedstawicieli rządu carskiego, zaproponował włączenie do składu rady jeszcze dwóch urzędników reprezentujących władze centralne w Petersburgu. Dwaj wspomniani urzędnicy w zakresie swoich obowiązków posiadali jedynie konieczność zajmowania sprawami Rady Najwyższej, nie będąc zatrudnionymi w innych instytucjach państwowych²¹. Powyższe zmiany pozwoliły władzom naczelnym obwodu w pełni kontrolować posiedzenia rady oraz gwarantowały podejmowanie decyzji zgodnie z linią polityki rządu centralnego w Petersburgu.

Zasadnicze przemiany w metodach zarządzania Besarabią nastąpiły z chwilą mianowania w 1823 r. na stanowisko namiestnika hrabiego M. S. Woroncowa. Nowomianowany namiestnik praktycznie od razu przystąpił do demontażu dość skomplikowanych organów administracji terenowej i zmiany przywilejów szlachty besarabskiej. Interesujące jest to, że na początku lat 20. XIX w. w kręgach władzy carskiej pojawiły się głosy o konieczności zbliżenia sposobów zarządzania Besarabią do tych powszechnie obowiązujących w imperium. W 1822 r., w czasie gdy hrabia I. A. Kapodistria postanowił zrezygnować z pełnionych obowiązków, Aleksander I nakazał przekazać wszystkie sprawy dotyczące Besarabii – Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Liczył bowiem, że istniejący system zarządu obwodem besarabskim zostanie szybko ściśle powiązany z systemem administracyjnym imperium²². W tym też roku Komitet Ministrów zalecił rewizję ukazu z 16 maja 1822 r. i przekazanie Senatowi Rządzącemu wszystkich skarg mieszkańców Besarabii na postanowienia Rady Naj-

²⁰ RGIA, zesp. 1308, opis 1, sygn. 7, k. 3.

²¹ Tamże, k. 10.

²² RGIA, zesp. 1308, opis 1, sygn. 3755, k. 1.

wyższej obwodu²³. Godne zauważenia jest to, że wspomniany ukaz dopiero co doprowadził do powstania specjalnego komitetu zajmującego się rozpatrywaniem apelacji i skarg mieszkańców obwodu besarabskiego.

Woroncow zaczął częściej zwracać się do W. S. Łanskoja z projektami reorganizacji organów administracyjnych i sądowych kraju. Wśród pierwszych projektów przewijała się myśl przekształcenia dum miejskich i powołania magistratów miejskich na terytorium Besarabii. Wcześniej z jego inicjatywy, miejscowe kupiectwo zorganizowane w gildie, zostało zrównane z analogiczną grupą społeczną w imperium. Przyczyną utworzenia magistratów, według samego Woroncowa, były okoliczności w jakich sprawowano sądownictwo wobec ludności miejskiej. Sprawy te były rozpatrywane przez sądy powiatowe, w których stanowiska zajmowali wyłącznie przedstawiciele stanu szlacheckiego²⁴. Taka sytuacja w sądownictwie, całkowicie pozbawiała obywateli miast praw i przywilejów, z których korzystała ludność miejska w imperium.

Skład dum miejskich także nie odpowiadał normom przyjętym w imperium. W ich skład wchodził zamiast przewodniczącego dумы (*городский голова*) i członków dумы (*гласные*) wchodził: burmistrzowie i ratmani. Na tej płaszczyźnie zauważalne było działanie namiestnika obwodu, który dokonał rewizji etatów. Zdecydował, że duma miejskiej i magistraty mają funkcjonować w Kiszyniowie, Izmailu, Benderach, Akermanie, Bielcach, Chocimiu, Reni i Kili. Magistrat w Kiszyniowie należało uzupełnić o 2 burmistrzów XII rangi i 4 ratmanów XIII rangi. Wymienieni członkowie magistratu mieli być wybierani spośród mieszkańców miasta oraz nie otrzymywać za pełnione obowiązki jakiegokolwiek wynagrodzenia. Kiszyniowska дума miejska składała się z przewodniczącego dумы (IX rangi) i 5 członków, którzy urzędowali nieodpłatnie. Pozostałe miasta otrzymały znacznie mniejszą liczbę etatów. Wynagrodzenie w administracji miejskiej mieli otrzymywać jedynie sekretarze oraz osoby zajmujące się prowadzeniem kancelarii miejskiej.

Władze carskie w tym czasie coraz częściej akcentowały swoje zamiary rewizji położenia Besarabii w granicach imperium. Rząd swoje stanowisko manifestował za każdym razem, gdy władze obwodowe zwracały się do Petersburga z prośbami o określenie norm prawnych w zakresie prawodawstwa, organizacji administracji czy polityki finansowej. Kwestia ta była najbardziej zauważalna w 1824 r., kiedy zarządzający Ministerstwem Spraw Wewnętrznych W. S. Łanskoj przedstawił pod obrady Komitetu Ministrów wniosek M. S. Woroncowa o zmianę istniejącego w obwodzie systemu poboru podatków i dokonywania wszelkich operacji finansowych w rublach. Omawiając 12 sierpnia 1824 r. wspomnianą kwestię, członkowie Komitetu Ministrów postanowili zwrócić uwagę cara na brak celowości zachowywania odrębności zarządu obwodu besarabskiego. Oni sądzili:

что по прошествии уже более 12 лет от присоединения Бессарабии к России полезно бы было учредить управление сею областью на общем основании разделения дел по государственному управлению и подчинить оное по принадлежности министерствам и Сенату²⁵.

²³ RGIA, zesp. 1308, opis 1, sygn. 3756 (cały poszyt).

²⁴ RGIA, zesp. 1308, opis 1, sygn. 13, k. 1v.

²⁵ RGIA, zesp. 1263, opis 1, sygn. 411, k. 63.

Car, akceptując propozycje Komitetu Ministrów, polecił M. S. Woroncowowi przedstawić swoją opinię na temat, jak najlepiej i dogodniej wprowadzić w życie zalecane zmiany. M. S. Woroncow, tak jak i W. S. Łanskoj, twierdził, że wprowadzenie zmian w zakresie zarządzania obwodem, jest możliwe tylko po zmianie ustawy z 1818 r.²⁶ Można stwierdzić, że namiestnik obwodu zwrócił się do ministerstwa ze swoimi propozycjami, posiadając już informacje o założeniach przygotowywanej reformy. Władze carskie, rozdrażnione trudnościami o charakterze prawnym i administracyjnym mającymi miejsce na obszarze obwodu, były gotowe zapomnieć o wszystkich niegdyś darowanych przywilejach Besarabii.

Woroncow potrzebował czasu do przygotowania pierwszych projektów przekształcenia zarządu obwodu. W swojej korespondencji kierowanej na imię zarządzającego Ministerstwem Spraw Wewnętrznych z 1 maja 1825 r., informował, że: „[...] начертание бессарабского управления и оное купно с проектами образования Областного совета, а также новыми штатами с объяснениями по оным [...]”, przedstawiono już do ministerstwa i oczekują tam na ocenę²⁷. Przy tym referował, że wypełniając zalecenia cara, z którym Woroncow pozostawał cały czas w kontakcie, opracowujący nową ustawę Besarabii istotnie ograniczyli kompetencje rady obwodowej. Woroncow informował W. S. Łanskoja, że:

В проекте об Областном совете, обязанности его сходны с высочайшею его императорского величества волею, по коим с отчуждением от Совета власти судебной, оставлены в его ведение части распорядительные и хозяйственные.²⁸

Hrabia twierdził, że działalność rady mogła być ograniczona zaledwie dzięki rozdzieleniu 10% budżetu obwodu, a także rewizji i zatwierdzeniu kosztorysów w zakresie rozłożenia powinności ziemskich. Jednym słowem, po odebraniu radzie prawa inicjatywy ustawodawczej, jej obowiązki byłyby zbieżne z zakresem działań zarządów gubernialnych na rdzennych terenach Rosji.

Zakres obowiązków Rady Najwyższej obwodu besarabskiego był bardzo często omawiany w Komitecie Ministrów w pierwszej połowie lat 20. XIX w. Powstające w tej kwestii ustalenia, stopniowo ograniczały kompetencje tego organu władzy. Szczególnie przy omawianiu 26 kwietnia 1824 r., praktyki powtórnego rozpatrywania cywilnych spraw sądowych w Radzie Najwyższej, Komitet Ministrów uznał za konieczne przekazać te sprawy w ręce, utworzonego 16 marca 1824 r., komitetu specjalnego do spraw cywilnych Besarabii²⁹. Interesujące jest to, że ustawa obwodu 1818 r. nie przewidywała stosowania podobnej procedury w stosunku do już rozpatrzonych przez Radę Najwyższą spraw sądowych, co uniemożliwiałoby zmianę wyroku wydanego przez ten organ. W okresie zajmowania przez A. N. Bachmietiewa stanowiska namiestnika w Besarabii nie podjęto jakichkolwiek kroków zmierzających do zmiany takiej sytuacji, jakoby z powodu nieznacznej liczby takich spraw. Analogiczna praktyka utrzymywała

²⁶ RGIA, zesp. 1149, opis 1 (1827 rok), sygn. 3, k. 3.

²⁷ RGIA, zesp. 1308, opis 1, sygn. 14, k. 5.

²⁸ Tamże.

²⁹ RGIA, zesp. nr 1263, opis 1, sygn. 359, k. 311-312.

się za rządów M. S. Woroncowa, chociaż sprawy te nie były zwracane do ponownego rozpatrzenia przez Radę Najwyższą, lecz wysyłane do Petersburga do wspomnianego wyżej komitetu specjalnego.

Zawężając kompetencje Rady Najwyższej, Woroncow w nowym projekcie zawarował sobie dość szeroki zakres kompetencji w materii kierowania obwodem. Chociaż z niektórymi prawami autorowi projektu przyszło się rozstać, to jednak część została zachowana. Gdyby je porównać z kompetencjami innych generał-gubernatorów z obszaru imperium, namiestnik Besarabii nadal skupiał w swych rękach szeroki zakres praw i obowiązków. Interesująca była sama przyczyna zachowania przez M. S. Woroncowa tak wielu prerogatyw w procesie zarządzania obwodem. Namiestnik w liście do W. S. Łanskoja tak motywował swoje zachowanie:

В иных местах, можно ограничить права его [генерал-губернатора – W. W. M.], но в Бессарабии по причине азиатских обычаев тамошних народов, необходимо и для них и для службы соединение некоторой полицейской власти в одном лице. Противное сему может послужить к крайнему расстройству и беспорядку³⁰.

Oczywiście, oświecony namiestnik kraju nie zaliczał siebie do grupy rosyjskich biurokratów o azjatyckich obyczajach, którzy na szeroką skalę nadużywali swojej władzy. Samą politykę władz carskich w Besarabii uważał za cywilizowaną. A. Nakko, jeden z pierwszych badaczy początków dziejów obwodu besarabskiego w granicach imperium, którego trudno było podejrzewać o antypatię wobec władz carskich, tak pisał w latach 80. XIX w. o sytuacji w tej *okrainie* imperium:

Преступления по должности, сопряженные с злоупотреблением власти, были до того частыми в двадцатые годы текущего столетия, что один перечень их потребовало бы целого сборника³¹.

Nakko do wspomnianych przestępstw zaliczał również, niczym nieposkromione działania osób nie tylko pochodzenia rosyjskiego, ale również wybranych na stanowiska przedstawicieli miejscowej szlachty.

Analizując dalej projekty odnoszące się do reorganizacji administracji obwodowej, należy zauważyć, że M. S. Woroncow zwracał w nich szczególną uwagę na nazewnictwo różnych stanowisk, zasady ich obsadzania, a także nadzwyczajne cechy rządów powiatowych. Namiestnik starał się upodobnić te organy administracyjne w organizacji wewnętrznej i posiadanych kompetencjach, do tych działających w imperium na podstawie *Учреждения о губерниях*.

M. S. Woroncow co do nazewnictwa stanowisk administracyjnych, takich jak np. kierowników *цинутов*, prokuratorów i samych *цинутов*, to namiestnik proponował nazwać szefa *цинута* – naczelnikiem, *цинут* – *уездом* (powiatem). Sugerował zato zachowanie miana prokuratora. Według namiestnika, stanowisko *исправника* w imperium nie należało do honorowych i lubianych, a w samej Besarabii stało się całkowicie

³⁰ RGIA, zesp. nr 1308, opis 1, sygn. 14, k. 5.

³¹ A. Накко, dz. cyt., s. 217.

znieawidzoną. Wpływ na to miało zachowanie urzędników piastujących tę posadę. Dopuszczali się oni wielu nadużyć, które u ludności budziły niezadowolenie. Zmiana nazwy tego stanowiska, mogła doprowadzić do zmiany wizerunku urzędników oraz wbudzać szacunek wobec przedstawicieli władz. Takie zabiegi, próbujące zmienić sytuację, przyniosła mieszkańcom Besarabii nie wiele zysków, nawet wtedy kiedy władze zaczęły mianować na kierowników *цинутов*, osoby spośród ludzi uważanych i zaufanych.

Zarządzający Ministerstwem Spraw Wewnętrznych analizując przedstawiony przez M. S. Woroncowa projekt przekształceń ustrojowych Besarabii, doszedł do wniosku, że nowa ustawa w swojej zasadniczej części jest bardziej zbliżona do istniejących praw w Rosji. Dlatego też uważał za stosowne zastąpienie nią istniejącego statutu z 1818 r. Oprócz tego W. S. Łanskoj stwierdził, że w ciągu niespełna dekady do ustawy 1818 r. wprowadzono wiele uzupełnień i zmian, wymagających ich usystematyzowania i skoordynowania. Stąd też, według niego sporządzenie nowej ustawy, było jak najbardziej na czasie i umotywowane. Projekt 26 maja 1825 r. był omawiany w Komitecie Ministrów, skąd został skierowany do Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Finansów. Każdy z resortów, po dogłębnej analizie projektu ustawy, miał przedstawić komitetowi swoje opinie.

Po rozpatrzeniu wszystkich otrzymanych uwag Komitet Ministrów uznał za konieczne przesłać projekt ustawy, do dalszej analizy Radzie Państwa. Decyzja Komitetu Ministrów została przedstawiona carowi 3 listopada 1825 r., który 23 lutego 1826 r. zgodził się na taką procedurę. Departament Praw, po otrzymaniu projektu, dwukrotnie zbierał się celem jego omówienia: 1 kwietnia 1826 r. i 21 stycznia 1827 r. W ślad za tym 16 maja 1827 r. odbyło się posiedzenie ogólne Rady Państwa. Po uwzględnieniu poprawek organ ten postanowił projekt ustawy odesłać namiestnikowi, żeby ten mógł z nim zapoznać się i przedstawić swoje uwagi. W odróżnieniu od pierwszej wersji projektu, do ustawy wniesiono paragrafy ograniczające okres ulg (do lat 5) dla rekrutów spośród osadników z tzw. stanów opodatkowanych. Nowy projekt ustawy likwidował stanowisko namiestnika obwodu, wprowadzając etat generał-gubernatora; tzw. *совестной суд* był wybierany przez szlachtę, ale równocześnie Rada Państwa zwiększyła liczbę urzędników w obwodzie mianowanych od rządu carskiego; władza wykonawcza została powierzona zarządowi obwodowemu, a sprawami finansowymi miała zajmować się izba skarbowa. Słowem, w opracowanym przez Departament Praw wariantcie projektu wniesiono wiele zmian, które upodobniały Besarabię do typowej guberni rosyjskiej. Projekt był bardzo szczegółowy i składał się z dużej liczby artykułów. W odróżnieniu od poprzedniego wariantu, jego rozdziały były bardziej przejrzyste skonstruowane, przez co zwiększała się ich przystępność, a także możliwość łatwiejszego zastosowania w praktyce.

Dokument w ostatecznej formie noszący nazwę *Учреждение об управлении Бессарабской областью*, został zatwierdzony przez Mikołaja I w dniu 29 lutego 1828 r. Nowa ustawa Besarabii zlikwidowała namiestnictwo, a obwód włączyła w skład generał-gubernatorstwa noworosyjskiego. Najwyższa władza nad Besarabią została powierzona generał-gubernatorowi noworosyjskiemu i besarabskiemu. Istniejąca dotąd zasada obioru kandydatów na szereg funkcji w aparacie zarządzania została

ograniczona jedynie do stanowiska marszałka szlachty. Język mołdawski już więcej nie był używany w systemie kancelaryjnym urzędów obwodowych, jak również w placówkach oświatowych. Rada obwodowa Besarabii utraciła wszelką władzę ustawodawczą, a prerogatywy władzy wykonawczej praktycznie ograniczono do minimum. Pozostawiono jej jedynie funkcje doradcze w sprawie podziału 10% kapitału z dochodów państwowych i związanych z nim kwestii: prac budowlanych i drogowych; pozyskiwania środków na finansowanie rzemiosła i gospodarki wiejskiej; omawianie kosztorysów i rozkład podatków z zakresu powinności ziemskich oraz innych spraw gospodarczych. Wszystkie sprawy administrowania Besarabią znalazły się w kompetencjach zarządu obwodowego, tak jak było to przyjęte w większości guberni imperium. Oprócz tego zakończono budowę typowego dla imperium systemu sądowego, wprowadzono izbę skarbową, zarząd pocztowy, zarząd celny i zarząd występujących tutaj jezior słonych. Struktura administracji powiatowej przyjęła ostateczną formę i prawie nie różniła się od tej w imperium. Każdy organ zarządzający miastem w obwodzie besarabskim składał się z działu sądowego (magistrat miejski), działu gospodarczego (duma miejska i zarząd cechowego) i działu policyjnego (policmajster i zarząd miejski). Tym sposobem, jak można było zauważyć, Besarabia praktycznie straciła swoją odmienność i wyjątkowe położenie w systemie politycznym, i administracyjno-terytorialnym imperium. Pozbawiony swojej autonomii obwód stał się typową jednostką podziału administracyjno-terytorialnego wśród dziesiątek guberni w Rosji.

Po upływie mniej niż dwóch dekad od chwili przyłączenia do Rosji, Besarabia przeszła bardzo złożoną drogę przekształceń ustrojowych – od terytorium ze słabo rozwiniętymi strukturami władzy na wszystkich płaszczyznach do typowego systemu zarządzania, przyjętego w imperium. Należy zauważyć, że w pierwszym etapie swojego istnienia, kiedy rząd rosyjski próbował tylko ukształtować swoją pozycję w stosunku do wchłoniętego obszaru, Besarabia miała nieznaczne szanse stać się obszarem o nadzwyczajnych prawach w złożonym systemie zarządu administracyjno-terytorialnego imperium. Szlachta besarabska jednak całkowicie zdeorganizowana i słabo znająca uwarunkowania historyczne i polityczne, w których tworzył się system organów władzy w obwodzie, nie zdołała nie tylko zachować autonomii Besarabii, ale nawet wystosować swoich podstawowych żądań w tej kwestii. Zaabsorbowane wewnętrznymi instygami i procesem potwierdzenia własnej nobilitacji w trakcie tworzenia stanu szlacheckiego, duża część szlachty besarabskiej nie była w stanie przyłączyć się do sporadycznych głosów współtowarzyszy wzywających do ochrony własnych interesów narodowych. Troszcząc się jedynie o własne przywileje stanowe, zdecydowana większość tej ludności obwodu była gotowa poświęcić w tym czasie prawa autonomiczne kraju. Jeśli nawet ktoś próbował trafić z postulatami ochrony odrębności kraju do szlachty mołdawskiej i władz rosyjskich, od razu ponosił porażkę i nie pozostawało mu nic innego jak tylko pogodzić się z likwidacją i tak niewielkich form odrębności obwodu. Tylko niewielu z nich postanowiło przesiedlić się do Księstwa Mołdawskiego, by dalej walczyć o niezależność narodową ludności rumuńskiej. W takich warunkach władze carskie mogły sobie pozwolić na nieprzestrzeganie zobowiązań ustalonych w 1812 r. odnoszących się do zachowania odrębności narodowych w Besarabii. Oprócz tego, w samych stosunkach władz rosyjskich do okrain narodowych

zaszły wyraźnie zauważalne zmiany. Wraz ze zmianą monarchy, została odrzucona nawet niewielka liberalna retoryka, która z rzadka widoczna była w okresie panowania Aleksandra I. W okresie silnego reżimu Mikołaja I nawet nie mogło być mowy o otrzymaniu jakichkolwiek przywilejów przez mniejszości narodowe na obszarze imperium. Konsekwencją tego, wieloletnie prace nad formowaniem organów zarządu administracyjnego w obwodzie, systemu sądowego oraz określeniem ich kompetencji w okresie panowania Mikołaja I nie mogły już wyjść poza ramy tradycyjnych dla Rosji norm i instytucji. Taka sytuacja w obwodzie przetrwała do połowy XIX w., kiedy w 1854 r. na tym terytorium zostały wprowadzone typowe organy zarządu gubernialnego a w 1873 r. Besarabia otrzymała status guberni.

Summary

Vladimir Vasilevich Morozan

The structure and activity of administrative organs of Bessarabia Oblast in the 19th century

As a result of the Russian-Turkish war from the beginning of the 19th century, Bessarabia as a part of the Duchy of Moldova became an integral part of the Romanov Empire. This area, during less than twenty years after the incorporation into Russia, underwent a very complex evolution, from the territory with hardly defined authority structures on all levels to the typically imperialist management system. The author analyses the projects concerning the system in Bessarabia, presenting a full spectrum of political ideas and their assessment on the particular stages in governmental circles. At first, this territory stood a chance of obtaining autonomy, but with the nomination of count M. S. Woroncow as a viceroy in 1823, the process of local government dismantlement and depriving the Bessarabian nobility of special privileges began. The nobility was experiencing internal disputes and thus could not defend its possessions. Finally, in 1828, the law on the Bessarabia Oblast management principles was implemented, and it settled Bessarabia's position in the local administration of the Russian empire for many years, depriving Bessarabia of any form of autonomy and individuality in the administrative-territorial system of the empire.