

Henryk Bałabuch

Próby reform rosyjskiego systemu prasowego w przededniu rewolucji 1905 roku

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F, Historia 5455, 87-101

1999/2000

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

HENRYK BAŁABUCH

*Próby reform rosyjskiego systemu prasowego w przededniu
rewolucji 1905 roku*

Tentatives de réformes du système de presse en Russie à la veille de la
révolution de 1905

Na przełomie XIX i XX wieku w Cesarstwie Rosyjskim coraz bardziej widoczne były oznaki kryzysu samodzierżawia. Powszechna stawała się świadomość konieczności zmian dotychczasowego porządku. Dostrzegano to nie tylko w środowiskach opozycyjnych, ale również podnoszono takie głosy w kręgach zbliżonych do cara i decydentów. Ostatecznie cały ten nurt zmierzający różnymi drogami do modernizacji państwa rosyjskiego nie osiągnął znaczących sukcesów przed rewolucją 1905 roku, jednak warto zwrócić uwagę na te poczynania, rzucające ciekawe światło na zdolności caratu do przemian modernizujących własną wewnętrzną strukturę.

Ciekawym fragmentem tych quasi-reformistycznych poczynań były próby zmiany dotychczasowego systemu prasowego.¹ Płaszczyzna ta była niezwykle znacząca dla całej polityki wewnętrznej caratu. Po pierwsze: cenzura

¹ Pod pojęciem systemu prasowego w niniejszej pracy rozumiany będzie zespół warunków bezpośrednio określających funkcjonowanie prasy, które to warunki z jednej strony wynikają ze stworzonych przez państwo ram prawnych i organizacyjnych, wyznaczających płaszczyznę działania wydawnictw, ze wszystkimi ich konsekwencjami w sferze praktyki formalnych, jak i nieformalnych stosunków między przedstawicielami władzy i prasy. Z drugiej strony, warunki te są wynikiem określonego kontekstu historycznego, politycznego, społecznego i kulturowego w sposób znaczący deformującego założone przez państwo ramy działania prasy.

stała na straży zasadniczych pryncypiów samodzierżawia, po wtóre: wszelkie rozszerzenie zakresu wolności słowa stanowiło — dla wielu obserwatorów rosyjskiej rzeczywistości — swoisty wyznacznik liberalizujących tendencji rosyjskiego samodzierżawia. Tłem dla tych działań była coraz bardziej znacząca rola szerokich mas społecznych, będących wszak czytelnikiem tejże prasy.

Okres pierwszego dziesięciolecia panowania Mikołaja II w zakresie prawnych odniesień funkcjonowania wydawnictw periodycznych nie doczekał się pełniejszego omówienia w literaturze. Istniejące opracowania bardziej koncentrowały się na reformach prasowych z lat sześćdziesiątych XIX wieku ewentualnie na zmianach, jakie później przyniosła rewolucja 1905 roku. Dla tego tematu wartościowe są opracowania prawa prasowego jeszcze z początków XX wieku pióra Arsieniewa² i Nowombergskiego³. W literaturze zachodniej elementy tego zagadnienia były podnoszone m.in. w pracach B. Rigberga.⁴

Podstawę dla niniejszego opracowania stanowiły kolejne wydania prawa o cenzurze zawarte w *Swodach Zakonow Rossijskoj Imperii*⁵, jak również ukazy i rozporządzenia w *Połnom Sobranii Zakonow*.⁶ Cennym uzupełnieniem dla ukazania praktyki prawnej tego okresu były cyrkularze rozsyłane przez centralne władze carskie, zwłaszcza przez Główny Urząd do spraw Prasy.⁷

² K. K. Arsieniew, *Zakonodatielstwo o pieczati*, Petersburg 1903.

³ N. Nowombergskij, *Oswobodienije pieczati wo Francji, Germaniji, Angliji i Rossiji*, S. Petersburg 1906.

⁴ B. Rigberg, *The Tsarist Press Law, 1894–1905*, „Jahrbücher für Geschichte Osteuropas”, Bd. 13, 1965, s. 331–343. Autor koncentruje się głównie na ustawodawstwie cyrkularzowym i próbach jego kodyfikacji przez kolejnych naczelników Głównego Urzędu do spraw Prasy.

⁵ *Swod Zakonow Rossijskoj Imperii*, wyd. 1890, tom XIV, *Ustaw o cenzurze i pieczati*, S. Petersburg 1890. *Swod Zakonow Rossijskoj Imperii. Prodołżenije* 1912 g. Cz. 9 statik tomom XIV, XV, XVI, S. Petersburg 1915. Por. także nieoficjalne wydanie rosyjskie Z. Mserianca, *Zakony o pieczati. Nastolnaja spravocznaja kniga dla awtorow*, Moskwa 1899. Wydanie polskie nieoficjalne — *Ustawa o cenzurze i prasie*, [w:] *Podręcznik księgarski. Poradnik praktyczny...* pod red. T. Paprockiego, Warszawa 1896, s. 453–492.

⁶ *Połnoje Sobranije Zakonow Rossijskoj Imperii*, Sobranie tretije, T. 26, 1906, S. Petersburg 1909 [dalej: PSZ].

⁷ Cyrkularze te, wydawane przez różne centralne i prowincjonalne instytucje władz carskich, rozsyłane były do wszystkich guberni. W niniejszym artykule wykorzystano głównie z materiałów zachowanych w zespołach kancelarii gubernatorów z obszaru Królestwa Polskiego, m.in. Archiwum Państwowym w Lublinie, zespół Kancelarii Gubernatora Lubelskiego [dalej APL, KGL], Archiwum Państwowe w Łodzi, zespół Kancelarii Gubernatora Piotrkowskiego [dalej APL, KGP] oraz tamże w zespole Kancelarii Gubernatora Kaliskiego [dalej APL, KGK].

Wraz ze wstąpieniem na tron rosyjski Mikołaja II ożywiły się nadzieje na zmiany w dotychczasowej strukturze wewnętrznej państwa rosyjskiego. Obowiązujące prawo o cenzurze na przestrzeni prawie 30 lat, od chwili jego wydania w 1865 roku do początków panowania ostatniego cara Rosji Mikołaja II, doznało wielu gruntownych przemian, daleko odbiegając od pierwotnego wzorca.⁸ Do 1895 roku nacisk cenzury na prasę był tak silny i zorganizowany wszechstronnie, że, jak pisał Arsieniew: „dalej w tym kierunku nie można było iść.”⁹ Dlatego też w początkach panowania Mikołaja II w zakresie „reglamentacji ministerstwo spraw wewnętrznych wkroczyło na drogę rozszerzającej interpretacji wcześniej wydanych ustaw.”¹⁰

U programu rządów ostatniego cara wyróżnić można trzy różne perspektywy oglądu spraw prasowych w Rosji, charakterystyczne dla środowisk opozycyjnych, zachowawczych i rządowych. Jednym z przejawów reprezentatywnych dla pierwszej z wymienionych postaw była prośba przedstawiona carowi w początkach 1895 roku.¹¹ Znalazły się w niej podstawowe postulaty sugerujące konieczność przeprowadzenia zmian w dotychczasowym systemie prasowym. Przede wszystkim zwracano uwagę na nadużycia ze strony administracji nadzorującej prasę: „praktyczne stosowanie praw o prasie jeszcze bardziej uwypukliło niedostatki prawnego jej położenia.”¹² Postulowano m.in. przegląd prawa prasowego w celu „zrównania położenia prasy z sytuacją wydawnictw w innych rozwiniętych państwach na podstawach praworządności i sprawiedliwości.”¹³ Tego typu propozycje, zwłaszcza wysuwane przez śro-

⁸ Por. m.in. A. F. Biereźnoj, *Car'skaja cenzura i bor'ba bolszewikow za swobodu pieczati (1895–1914)*, Leningrad 1967, s. 44; K. K. Arsieniew, *Zakonodatielstwo o pieczati*; Nowombergskij, *Oswoboźdzenie pieczati*.

⁹ Arsieniew, *Zakonodatielstwo o pieczati*, s. 154.

¹⁰ Nowombergskij, *Oswoboźdzenie pieczati*, s. 227–228.

¹¹ *Chodatiejstwo russkich litieratow ob oblegczenji cenzury*, London 1895. Tekst petycji został wydrukowany również w: *Samodierżawije i pieczat' w Rossiji*, Berlin 1898, s. 1–10. Tam również: *Zapiska o nuždach russkoj periodičeskoj pieczati*, s. 11–40. Prośba ta została podpisana 8 stycznia 1895 r. przez 114 przedstawicieli inteligencji rosyjskiej. Aby uniknąć odpowiedzialności, nazwiska uszeregowano alfabetycznie. Wszystkie osoby pochodziły z Petersburga i Moskwy, nie było żadnego przedstawiciela rosyjskiej prowincji. Wśród nich były tak znane postacie, jak np. Arsieniew, Bilbasow, Gradowski, Peskowskij czy Wengerow. Petycja ta została przedstawiona carowi 24 lutego 1895 r. W kilkanaście dni później zawiadomiono prof. Bilbasowa, że trzech ministrów: spraw wewnętrznych Durnowo, sprawiedliwości Murawiov i oberprokurator św. Synodu Pobidonoscew uznali, że petycję tę należy pozostawić bez odpowiedzi.

¹² *Ibid.*, s. 13.

¹³ *Ibid.*, s. 14. Podniesiono oczywiście cały szereg szczegółowych postulatów, m.in. dużo uwagi poświęcono ustawodawstwu cyrkularzowemu — np. argumentowano, iż „nie można przytoczyć znajomości wszystkich podobnych zakazujących rozporządzeń, które są przedstawiane jedynie dla przeczytania, bez oznaczenia terminu ich obowiązywania,

dowiska opozycyjne, nie mogły liczyć na należyte rozpatrzenie przez władze carskie.

Z całkowicie odmiennych pozycji wysunięte zostały postulaty reprezentatywne dla zachowawczych kręgów rosyjskiej biurokracji. Znalazły one wyraz w głośnym memoriale sporządzonym przez tajnego radcę Jeleniewa, członka Rady Głównego Urzędu do spraw Prasy.¹⁴ Krytykował on wprowadzenie wyroków sądowych w miejsce administracyjnych decyzji.¹⁵ Jednocześnie zwracał uwagę, że wzmocnienie wpływu władzy administracyjnej na prasę nie przyniosło dotychczas zadowalających rezultatów¹⁶, krytykował niedostateczny, jego zdaniem, nadzór cenzury. Charakterystyczne było, że Jeleniew — z racji zajmowanego stanowiska doskonale zaznajomiony z problemami nadzoru nad czasopismami — obnażał wszystkie słabości istniejącego systemu. Jednak wnioski, jakie z tego wyciągał, i proponowane rozwiązania¹⁷ zmierzały do całkowitego podporządkowania aparatowi państwa wszelkich wydawnictw periodycznych w Rosji. W tym ostatnim postulatcie nawiązywał on do licznych wcześniejszych głosów domagających się — szczególnie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XIX w. — wprowadzenia monopolu państwowego w zakresie stosunków wydawniczych.¹⁸ Jakkolwiek poglądy Jeleniewa nigdy nie stanowiły realnej alternatywy wobec istniejącego systemu prasowego, pozostając w sferze urzędniczych projektów, to fakt, że wychodziły one od osoby odgrywającej istotną rolę w centralnych władzach nadzorujących prasę sprawiał, że w sposób naturalny tworząc przykład skrajnych rozwiązań, sytuowały projekty rządowe na bardziej centrowych pozycjach.

Dla dopełnienia — pobieżnego z konieczności — przeglądu zasadniczych opcji postrzegania ówczesnych stosunków wydawniczych w zakresie ustawodawstwa, warto wspomnieć o oficjalnym stanowisku władz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zawartych w okolicznościowej księdze wydanej z oka-

bez podania jakichkolwiek motywów” (s. 22). Według artykułu 140 cyrkularze miały być wydawane jedynie w kwestiach „doniosłości państwowej”. Tymczasem rzeczywistość pokazała, iż wydawano je często w związku z najbliższymi wydarzeniami. Zdaniem autorów cytowanej wyżej petycji do Mikołaja II „sama ich liczba wskazuje, że wychodzą one daleko poza granice określone w ustawie”.

¹⁴ T. Jeleniew, *O złoupotreblenijach literatury i o diejstwiujach cenzurnowo wiadomstwa s konca piatidiesiatich godow do nastojaszczego wremia*, [w:] *Matieriały dla charaktieristiki położenija russkoj pieczati*, Wypusk II, Żenewa 1898.

¹⁵ *Ibid.*, s. 7–9.

¹⁶ *Ibid.*, s. 13–16.

¹⁷ *Ibid.*, s. 50–53 — Projekt niezbędnych zmian obowiązujących w prawach o prasie.

¹⁸ Por. K. K. Arseniew, *Projektirujemaja monopolizacija pieczati*, „Wiestnik Jewropy” 1893, kn. XII, s. 551–556.

zji stulecia tegoż ministerstwa.¹⁹ Oczywiście, co zrozumiałe jest dla tego typu wydawnictw, władze pozytywnie oceniały sytuację na rynku prasowym. Szczególnie podkreślony został przyrost liczby wydawnictw periodycznych.²⁰ Był to ciekawy punkt widzenia na stosunki prasowe w Rosji i, co trzeba przyznać, bardzo wygodny z punktu widzenia caratu. Akcentowano bowiem nie tyle rzeczywiste położenie prasy periodycznej w Rosji w zakresie swobód wydawniczych, wolności słowa, etc., co globalny ilościowy rozwój czasopiśmiennictwa, uznając to za sukces dotychczasowej polityki władz. Wszelkie zmiany dokonane w prawie prasowym przedstawiano jako niezbędne i ze wszech miar uzasadnione.²¹ Na tle wspomnianych wcześniej dwóch radykalnych projektów zmian (liberalnego literatów i reakcyjnego Jeleniewa) wizja proponowana przez ministerstwo eksponowała stopniowe, ewolucyjne doskonalenie istniejącego systemu. Generalnie trzeba przyznać, że władze mając świadomość konieczności zmian, nieustannie podejmowały próby przeprowadzenia reform.

Wraz ze wstąpieniem na tron Mikołaja II pojawiły się nasilone pogłoski o liberalniejszej polityce wewnętrznej — w tym także w zakresie polityki wobec prasy. Bardzo szybko okazało się jednak, że nadzieje te daleko odbiegają od rzeczywistego kierunku polityki nowego władcy.²² Efektem było nie tylko kontynuowanie, ale nawet zaostrzenie dotychczasowego kursu wobec prasy, czego przykładem było zawieszenie na okres dwóch miesięcy liberalnej gazety „Russkije Wiedomosti”. Pismo to „szczęśliwie” przetrwało czasy Aleksandra III, by teraz zaznać znacznych represji ze strony władz. W związku z powyższym powstaje pytanie, w jakim stopniu powtarzające się

¹⁹ Ministerstwo Wnucziennych Dieł. Istoriceskij oczerk 1802–1902, S. Petersburg 1901.

²⁰ *Ibid.*, s. 220 — podkreślono, iż o ile za panowania Aleksandra III liczba prywatnych wydawnictw wzrosła z ok. 500 do ok. 600, czyli o 20% w okresie 15 lat, to po 1894 nastąpił gwałtowny wzrost do 774 prywatnych periodyków w 1898, tj. prawie 30% wzrost w okresie 4 lat.

²¹ Np. ukaz z 28 marca 1897 zakazujący sprzedaży wydawnictw bez zgody ministra spraw wewnętrznych motywowano koniecznością zapobieżenia przekazywania wydawnictw „osobom nie zasługującym na prawa wydawnicze zarówno ze względu na ich pozycję społeczną, cenzus wykształcenia czy prawomyślność”, *ibid.*, s. 219. Podobnie ograniczenie mocy obowiązywania ostrzeżeń do jednego roku na mocy ukazu z 4 czerwca 1901 r. (dotychczas ostrzeżenia były bezterminowe) uzasadniano tym, iż „stan poprzedni będąc nienormalnym wymagał odpowiednich zmian”, *ibid.*, s. 220.

²² Dał temu wyraz dziennikarz pisma „Tydzień”, dodatku literackiego do „Kuriera Lwowskiego”, pisząc „Wbrew bajkom o «nowym kursie» i o liberalnych rządach Mikołaja II, położenie prasy pod berłem carskim nic się nie zmieniło na lepsze” — [W. Studnicki] Hannibal, *Położenie prasy na podstawie tajnych dokumentów niedawno drukiem ogłoszonych*, „Tydzień” dodatek literacki „Kuriera Lwowskiego” 1898, R. 6, nr 27, s. 209–210.

przy każdorazowej zmianie na rosyjskim tronie pogłoski o nowym „lepszym carze” wpłynęły na postawę prasy, która, ulegając tego typu powszechnemu nastawieniu, decydowała się na wystąpienia daleko śmielsze niż w okresie wcześniejszym.

W porównaniu z okresem rządów Aleksandra II i Aleksandra III za panowania Mikołaja II znacznie wzrosła liczba kar stosowanych wobec czasopism. O ile w latach 1875–1899, organy prasowe otrzymały 60 różnorodnych kar i 13 ostrzeżeń, o tyle w ciągu pierwszych 4 lat panowania nowego cara (1895–1899) otrzymały odpowiednio 101 kar i 27 ostrzeżeń.²³

Początek rządów Mikołaja II przyniósł również zmianę na stanowisku ministra spraw wewnętrznych. Iwana N. Durnowo zastąpił Iwan Ł. Goremykin. W konsekwencji nastąpiła też zmiana na stanowisku naczelnika GUdsP. Na miejsce Feoktistowa (wieloletniego naczelnika, sprawującego ten urząd od 1881 roku²⁴) będącego uosobieniem najgorszych tendencji carskiej polityki wobec prasy, przyszedł M. P. Sołowiow.²⁵ Stanowisko naczelnika Głównego Urzędu do spraw Prasy sprawował w okresie od lipca 1896 do grudnia 1899 roku. Upřednio zajmował się on krytyką artystyczną w prasie moskiewskiej. Sołowiow, obejmując stanowisko, podkreślał, że „zamierza być nie zarządzającym do spraw prasy, ale zarządzającym prasą.”²⁶ Jakkolwiek nie dążył on do przeprowadzenia gruntownych reform, dostrzegał jednak konieczność usprawnienia systemu. W czasie swego urzędowania występował z licznymi projektami zmierzającymi m.in. do opodatkowania prasy, podejmował próby ustawodawstwa cyrkularzowego (o czym w dalszej części), były to jednak tylko powierzchowne działania. Suworin w swym dzienniku wystawił miazdzącą ocenę temu najwyższemu w sprawach cenzuralnych urzędnikowi: „W całej rozmowie z Sołowiowem uderzył mnie jakiś rys, ni to głupoty, ni to naiwności, nie mający nic wspólnego z inteligencją, a wynikający je-

²³ Biereżnoj, *Carskaja cenzura...*, s. 45.

²⁴ Niezwykle cennym źródłem do poznania polityki Feoktistowa wobec prasy są jego wspomnienia: E. M. Feoktisow, *Wospominanija za kulisami polityki i literatury*, Leningrad 1929 (przedruk Cambridge 1975).

²⁵ Co prawda minister forował Gringmuta, którego chciał uczynić jednocześnie redaktorem „Moskowskich Wiedomości” — dawnego organu Katkowa, jednak spotkało się to z powszechnym sprzeciwem, w efekcie czego wybrany został kandydat Pobiedonoscewa — Sołowiow, A. Suworin, *Dziennik*, s. 173. Nominacja ta może być przykładem, iż minister spraw wewnętrznych ustawowo będący najwyższym urzędnikiem w zakresie spraw prasowych (art. 4 Ustawy o cenzurze i prasie) musiał niejednokrotnie uginać się pod presją innych wpływowych osobistości caratu. O roli Pobiedonoscewa szerzej w dalszej części niniejszego artykułu.

²⁶ Biereżnoj, *Carskaja cenzura...*, s. 44 cytuje *Matieriały dla charakteristiki położenija russkoj pieczati*, Żenewa 1898, s. 92.

dynie z braku jakichkolwiek kwalifikacji do tej pracy.”²⁷ Z rozporządzenia Sołowiowa m.in. wydano zakaz przedrukowywania przez gazety prowincjonalne artykułów księcia Uchtomskiego. Jako naczelnik przekazywał wszystkie najważniejsze sprawy prasowe do akceptacji nie ministrowi spraw wewnętrznych, lecz Pobiedonoszewowi, który pozostawał ostatecznym arbitrem w kwestiach cenzuralnych. Jednak wraz z odejściem ministra Goremykina, odszedł także ze stanowiska naczelnika GUdsP Sołowiów.

Nowo mianowany minister spraw wewnętrznych Sipiagin, wraz z następcą Sołowiowa księciem Szachowskim (1900 I — 1902 III), kontynuowali dotychczasową politykę. Obok represji zainicjowano jednak również nowe, uprzednio nieznane metody pracy urzędu. Szachowski dużo podróżował, odwiedzał liczne zakątki imperium, wszędzie spotykając się z dziennikarzami. Zapoznawał się z problemami trapiącymi pisma lokalne. Rozpoczął również badania nad czytelnictwem prasy, nad popytem i rozpowszechnianiem literatury w Rosji.²⁸ Nie zawsze jego działania spotykały się ze zrozumieniem zwierzchników. Kiedy w związku z głośną sprawą Amfitronowa, który na łamach „Rossiji” opublikował pamflet na rodzinę carską, Sipiagin zarzucił Szachowskiemu, iż „rozpuścił cenzorów”, ten odpowiedział „że przeciwnie trzyma cenzorów tak krótko, że żaden z nich nie odważyłby mu się powiedzieć, że w felietonie chodzi o cesarza i jego rodzinę.”²⁹ Sprawa Amfitronowa stała się jedną z przyczyn odejścia Szachowskiego z Urzędu jeszcze w tym samym roku.³⁰ Jego następcą mianowano senatora N. I. Zwieriewa, który przetrwał na tym stanowisku do początku 1905 roku.

Jednym z najważniejszych determinantów rosyjskiego systemu prasowego w końcu XIX i początkach XX wieku było tzw. ustawodawstwo cyrkularzowe. Zostało ono wprowadzone jeszcze na mocy ukazu cara Aleksandra II z 16 czerwca 1873 roku włączonego następnie do ustawy o cenzurze i druku jako art. 140. Umożliwiało ono wprowadzanie zakazów poruszania przez prasę określonych tematów i jednocześnie represjonowanie i zawieszanie periodyków nie przestrzegających rozporządzeń ogłaszanych w tajnych cyrkularzach GUdsP. Już ówczesnie wielu obserwatorów rosyjskiego systemu

²⁷ Suworin, *Dziennik*, s. 224–225.

²⁸ Biereżnoj, *Carskaja cenzura...*, s. 47.

²⁹ A. Suworin, *Dzienniki*, s. 468. Felieton Amfitronowa zatytułowany *Państwo Szalbierscy* był ostrą satyrą na rodzinę carską. O sprawie tej pisze szeroko Suworin, *ibid.*

³⁰ Charakterystyczne jest, że tenże Szachowski już raz, w podobnej sprawie, uchronił Amfitronowa, kiedy ten w 1901 roku napisał bajkę w „Rossiji”, za co chciano zawiesić gazetę. Szachowski „uratował gazetę nie zwracając uwagi na bajkę, mimo że mu na nią wskazywano i otrzymał kilka listów, których autorzy wyrażali zdziwienie, że gazeta może bezkarnie drukować materiały tak obelżyc w stosunku do cesarza” — Suworin, *Dzienniki*, s. 461–462.

prasowego akcentowało fakt, że kolejni ministrowie niezwykle „szeroko stosowali art. 140 ustawy o cenzurze i druku oraz kwestię doniosłości państwowej.”³¹ Charakterystyczne było, że wszyscy ci autorzy zwracali przede wszystkim uwagę na aspekty podkreślające samowolę dostojników carskich, na kuriozalność tych zarządzeń oraz uciążliwość tych cyrkularzy dla działalności prasy. Ich liczba była tak ogromna, iż trudno ogarnąć całość, znaleźć w tej incydentalnej doraźności jakąkolwiek wspólną cechę. Można jednak sformułować tezę, iż najistotniejszą cechą prawa cyrkularzowego była jego trwałość przez tak długi okres. Stosowanie tej formy oddziaływania na prasę przez kolejnych ministrów spraw wewnętrznych, przez różnych rangą urzędników funkcjonujących częstokroć w odległych częściach imperium, w odmiennych lokalnych warunkach społecznych i politycznych, każe zwrócić większą uwagę na ich systemowy charakter. Jest to klasyczny przejaw uczyńnienia z doraźności — stałej, niezmiennej zasady, tworzącej jedną z zasadniczych cech systemu. W prawie cyrkularzowym znalazła rozwiązanie dążność caratu do ręcznego sterowania sprawami prasy, elastycznego dostosowywania do zmieniającej się rzeczywistości oraz zapewnienia możliwie największej liczbie podmiotów wpływu na prasę. Według W. Wodowozowa „cyrkularze te stanowiły jak gdyby samodzielne ustawodawstwo, paralelne z ustawą cenzuralną a pod pewnymi względami ważniejsze od niej.”³² Właśnie w związku z cyrkularzami, N. Nowombergskij trafnie zauważył, iż stanowiły one najlepszy dowód, jak „prawodawstwo prasowe nierozzerwalnie przeplatało się z ogólnym życiem politycznym kraju.”³³ Nie należy utożsamiać wszystkich wydawanych cyrkularzy z prewencyjną działalnością władz carskich. Większość z nich miała często najzwyczajniej doraźny, czysto kosmetyczny charakter.

Jakkolwiek cyrkularze formalnie nie miały zastosowania do prasy wydawanej za zezwoleniem cenzury prewencyjnej, to właśnie pod koniec XIX w. sytuacja uległa znaczącej zmianie. O nowym stanowisku władz w zakresie stosunku do obowiązywania cyrkularzy świadczy precedens z 1899 roku. Ukarano wówczas „Niżegorodskij Listok” za poruszenie kwestii zabronionych w cyrkularzach, wydawanych wszak przede wszystkim dla prasy zwolnionej z cenzury prewencyjnej. W takim przypadku, jak pisał Nowombergskij,

„[...] kara za szkodliwy kierunek nie może być niczym innym jak ukaraniem za winy cenzora [...] a więc staje się jasne, iż w sprawach prasowych

³¹ Nowombergskij, *Oswoboźdienie pieczati*, s. 222.

³² W. Wodowozow, *Diejatelnost' cenzury w Rossii s 1855 g.*, [w:] *Enciklopediczeskij Słowar'*, wyd. F. A. Brockhaus, J. A. Jefron, t. XXXVII (półtom 74), S. Petersburg 1903, s. 961.

³³ Nowombergskij, *Oswoboźdienie pieczati*, s. 223.

odrzucono podstawową zasadę prawa karnego: *nullum crimen nulla poena sine lege*.³⁴ Należy jeszcze nadmienić, iż wydawnictwa podlegające cenzurze prewencyjnej karane są surowiej niż zwolnione od cenzury wstępnej.³⁵

Ustawodawstwo to było niezwykle uciążliwe również dla prasy polskiej.³⁶

Jeżeli przyjrzeć się uważnie wszystkim cyrkularzom, rozporządzeniom i uzupełnieniom do ustawy o cenzurze i druku, można zobaczyć, że większość z nich stanowi konkretyzację i usztywnienie jej wcześniejszych rozporządzeń.³⁷ Wiele z nich powtarzano niemal corocznie, jak np. cyrkularze określające sposób informowania o członkach rodziny carskiej. W licznych przypadkach cyrkularze tworzyły swoiste, lawinowo narastające obszary zakazane.³⁸ Taka sytuacja prowadziła do powstania ogromnej liczby dublujących się cyrkularzy. Trudno było rozeznaczyć się w ich gąszczu, zwłaszcza że formalnie miały one charakter tajny.

Właśnie w początkowym okresie rządów Mikołaja II podjęto próby uporządkowania tzw. ustawodawstwa cyrkularzowego.³⁹ Cyrkularze zostały kilkakrotnie opublikowane. Jednakże, jak trafnie zauważa P. A. Zajonczkowski: „najważniejsze cyrkularze, mające tajny, konfidenalny charakter pozostały nieopublikowane.”⁴⁰ Było to wstępem do prac zmierzających do dokonania niezbędnej ich kodyfikacji. Pierwsze takie działania zapoczątkował, jak wspomniano, naczelnik Głównego Urzędu do spraw Prasowych — Sołowiow — wkrótce po objęciu tego stanowiska w listopadzie 1896 roku. Efektem był wydany już 19 lutego 1897 roku przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych — spis 24 rozporządzeń, przeznaczonych dla redakcji pism zwolnionych z cen-

³⁴ Żaden czyn nie może być poczytywany za przestępstwo, jeżeli prawo nie uważa go za takie.

³⁵ Nowombergskij, *Oswobodienije pieczati*, s. 231.

³⁶ Mimo iż cyrkularze nie obowiązywały prasy prowincjonalnej, znany publicysta warszawski Ludwik Straszewicz pisał w 1905 roku: „Masa rozporządzeń i cyrkularzy, postanowień wydawanych w Petersburgu i Warszawie szarpała i kaleczyła każdy numer dziennika” — „Kurier Poranny” 1905, nr 292, cyt. za Z. Kmiecik, *Prasa polska w rewolucji 1905–1907*, Warszawa 1980, s. 22.

³⁷ Dla warunków rosyjskiej prowincji por. I. G. Strjuczenko, *Pieczat' Dalniego Wostoka nakanunie i w gody pierwoj russkoj riwoluciji (1905–1907)*, Władywostok 1982, s. 58.

³⁸ Wydawano cyrkularze dla drobnych incydentalnych przypadków, dotyczących np. sprawy relegowania studenta z któregoś z uniwersytetów, następnie zakazywano pisać o stosunkach panujących na tym wydziale, później w ogóle o całym uniwersytecie, by wreszcie wydać cyrkularz zakazujący omawiania stosunków panujących w szkołach wyższych.

³⁹ Np. *Sbornik cirkularow i rasporiazenij Ministerstwa wnutriennych diel za 1888–1896 gg.* Sostawił kn. W. P. Urusow, Moskwa 1896.

⁴⁰ P. A. Zajonczkowski, *Rossijskoje samodierżawije w konce XIX stoletija. (Politiceskaja reakcija 80-ch — naczata 90-ch godow)*, Moskwa 1970, s. 15, por. także przyp. 23.

zury prewencyjnej. Obejmował on rozporządzenia wydane pomiędzy październikiem 1879 roku a styczniem roku 1897.⁴¹ Rozesłany został do wszystkich guberni w kraju, dla zaznajomienia cenzorów prowincjonalnych z cyrkularzami, których przestrzeganie było szczególnie istotne dla władz centralnych. Jeszcze trzykrotnie dokonywano podobnych kodyfikacji: 4 sierpnia 1899 roku — powtórnie za rządów Sołowiowa w GUdSP, 22 lipca 1902 roku, gdy naczelnikiem był książę Szachowski, i ostatni raz 4 lipca 1905 roku pod naciskiem wydarzeń rewolucyjnych, gdy stanowisko naczelnika GUdSP sprawował od kilku miesięcy A. W. Belgard.⁴²

Jednym z przejawów liberalizacji systemu prasowego było rozszerzenie na rosyjską prowincję możliwości ukazywania się czasopism zwolnionych z cenzury uprzedniej. Formalnie taką możliwość — leżącą w gestii ministra spraw wewnętrznych — dopuszczały już prawa tymczasowe z 1865 roku. Jednak praktyka pokazywała, że władze carskie długo nie zezwalały wydawnictwom prowincjonalnym na tego typu swobodę. Pierwszym zwolnionym od obowiązku cenzury prewencyjnej pismem prowincjonalnym była lokalna gazeta w Czycie. Szybko jednak poddano ją ponownie pod rygor cenzury uprzedniej. Prawdziwy przełom nastąpił w 1900 roku, kiedy zwolniono ukazujący się w Kijowie dziennik „Kijewlanin”. Również wydawnictwa polskie czyniły starania zmierzające do uwolnienia od cenzury wstępnej. Przykładem mogą być zabiegi kaliskiego wydawcy Oswalda Gindemita, starającego się o wydawanie w 1904 roku „Kuriera Kaliskiego” zgodnie z procedurą cenzury represyjnej.⁴³ Jego roczne wysiłki nie przyniosły ostatecznie oczekiwanego rezultatu.⁴⁴ Jednak przypadek ten w nieco odmiennym świetle stawia cały istniejący w Królestwie Polskim przed 1905 rokiem system prasowy. Nawet jeżeli władze nie udzieliły zgody na wydawanie polskiego pisma uwolnionego od cenzury wstępnej, sam fakt, iż wydawca prowincjonalny wystąpił z tego typu inicjatywą świadczyć może, iż nie uważał on sprawy za całkowicie nie-realną.

⁴¹ APLub, KGLub, sygn. 1897/75, k. 16–17 — spis rozporządzeń MSW przedstawionych redakcjom gazet zawierających 24 pozycje od 8 października 1876 r. do 4 stycznia 1897 r.

⁴² Szerzej okoliczności tych kodyfikacji omawia Rigberg, *The Tsarist Press Law*, s. 336–340.

⁴³ APŁ, KGK, sygn. 1131, k. 1: pismo z dn. 15 marca 1904 r. Oswalda Gindemita do gubernatora kaliskiego, k. 2 uzupełnienie powyższego — pismo z dn. 26 kwietnia 1904 r., oraz k. 5: pismo z dn. 22 maja 1904 r. KWGG do gubernatora kaliskiego.

⁴⁴ APŁ, KGK, sygn. 1131, k. 12, pismo z dn. 4 marca 1905 r. GUdSP do gubernatora kaliskiego. Gindemitowi wydano zezwolenie na wydawanie pisma zgodnie z regułami cenzury prewencyjnej.

Rewolucja 1905 roku zapoczątkowała zmiany zmierzające do likwidacji prawa cyrkularzowego. W marcu 1905 roku na zebraniu z redaktorami pism petersburskich naczelnik GUdsP oświadczył, że wydał odpowiednie zarządzenia, na mocy których mają być odwołane okólniki zabraniające prasie omawiać niektóre wybrane sprawy i informować o pewnych faktach.⁴⁵ Ostateczną likwidację tego zjawiska przyniósł jednak dopiero cyrkularz wydany przez GUdsP dnia 19 października 1905 roku, dwa dni po carskim manifestie z 17 października, na mocy którego zniesiono wszystkie rozporządzenia cyrkularzowe, wydane na podstawie art. 140 ustawy o cenzurze i druku.⁴⁶

Jakkolwiek sprawy związane z ustawodawstwem cyrkularzowym zaliczały się do najbardziej uciążliwych aspektów rosyjskiego systemu prasowego, warto wspomnieć również o wymienianych uprzednio zmianach innych uwarunkowań prawnych. Dnia 28 marca 1897 roku Komitet Ministrów zdecydował, iż przechodzenie praw własności od jednego do drugiego wydawcy zależeć będzie wyłącznie od zgody ministra spraw wewnętrznych, a nie, jak dotychczas, gdy wystarczało do tego zwykle powiadomienie o tym fakcie GUdsP.⁴⁷

Już na początku XX w. wydano rozporządzenie długo oczekiwane przez prasę zwolnioną z cenzury prewencyjnej. Prawo z 4 czerwca 1901 roku było jedynym na przestrzeni całych dziesięcioleci pożytecznym zarządzeniem dla prasy. Porządkowało sprawy związane z okresem obowiązywania ostrzeżeń. Pierwsze ostrzeżenie traciło swą moc, jeżeli w okresie roku nie nastąpiło kolejne. Jeżeli było drugie, okres wydłużał się do dwóch. Warto nadmienić, iż takie rozwiązanie o przedawnianiu ostrzeżeń było postulowane przez komisję ks. Urusowa 30 lat wcześniej.⁴⁸ W 1902 roku władze carskie przyjęły dodatkowe środki: rozszerzyły prawa instytucji ochrony w stosunku do prasy lokalnej i dały gubernatorom prawo do zamykania gazet i czasopism według własnego uznania.⁴⁹

Konieczność zmian była również determinowana niezwykle dynamicznym — jak już wspomniano — rozwojem wydawnictw periodycznych w Rosji na przełomie XIX i XX wieku. Dotyczyło to zwłaszcza zmian w strukturze rynku wydawniczego związanego z rozwojem prasy prowincjonalnej.

⁴⁵ Kmiecik, *Prasa polska w rewolucji 1905–1907*, Warszawa 1980, s. 19.

⁴⁶ Archiwum Główne Akt Dawnych, Kancelaria Warszawskiego Generała Gubernatora, sygn. 472, k. 5, cyrkularz nr 11723 z dn. 19 października 1905 r. GUdsP do gosp. gub.; por. także Nowombergskij, *Oswobożdienije pieczati*, s. 297.

⁴⁷ Nowombergskij, *Oswobożdienije pieczati*, s. 226.

⁴⁸ W tym okresie ostrzeżenia były zdejmowane z wydań periodycznych Najwyższymi Ukazami w 1866, 1872 i 1877 roku. Nowombergskij, *Oswobożdienije pieczati*, s. 232–233.

⁴⁹ Strjuczenko, *Pieczat' Dalniego Wostoka*, s. 58.

O ile jeszcze w 1894 roku niemal połowa wszystkich wydawnictw ukazuje się w stolicy (342 tytuły z ogólnej liczby 785, co stanowiło ok. 44%)⁵⁰, to już 10 lat później w 1905 roku w Petersburgu ukazuje się 419 na ogólną liczbę 1350 (czyli 31%).⁵¹ W obliczu tego typu zmian przystąpiono do dostosowania prowincjonalnych organów kontroli do dynamicznego wzrostu liczby wydawnictw. Na podstawie prawa z 8 czerwca 1903 roku utworzono stanowiska oddzielnych cenzorów we Władywostoku, Jekaterynosławiu, Niżnym Nowgorodzie, Rostowie nad Donem, Saratowie, Tomsku i Charkowie.⁵² Wcześniej istniało dziewięć takich placówek⁵³, teraz dodatkowo stworzono siedem.⁵⁴

W pierwszych latach XX wieku władze carskie rozpoczęły intensywne prace, zmierzające do zmian w dotychczasowym ustawodawstwie. Działania te znalazły wyraz w całym szeregu poprawek i uzupełnień, wydanych w latach 1900–1903.⁵⁵ Prace te były kontynuowane również w okresie narastającego kryzysu państwowego, spowodowanego wojną z Japonią oraz zaostrzającą się sytuacją wewnętrzną, poprzedzającą rewolucję 1905 roku.

W tym okresie podjęto również ostatnią — przed 1905 rokiem — próbę zaprowadzenia ładu w zakresie cenzorowania ogłoszeń i reklam, będących w kompetencji władz policyjnych. Zagadnienie to miało niezwykle żywotne znaczenie dla wydawnictw periodycznych w okresie, gdy rynek reklam odgrywał coraz większą rolę dla kondycji finansowej wielu czasopism. Powodem wydania tego rozporządzenia był fakt częstego omijania, a nawet lekceważenia przez redakcje wielu czasopism przepisów cenzuralnych w tym zakresie.⁵⁶

⁵⁰ Por. B. I. Jesin, *Russkaja legalnaja pressa konca XIX — naczala XX wieka*, [w:] *Iz istorii russkoj żurnalistiki konca XIX naczala XX wieka*, Moskwa 1973, s. 7.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² PSZ, nr 23.110, z dnia 8 czerwca 1903 r.

⁵³ W Rydze, Rewlu, Dorpacie, Mitawie, Kijowie, Wilnie, Odessie, Kazaniu i Łodzi.

⁵⁴ Zwraca uwagę fakt, że wcześniej takie placówki istniały głównie w rejonach nadbałtyckich, teraz powstały w Rosji centralnej i na Syberii.

⁵⁵ Dla zobrazowania skali tych prac można wspomnieć, że o ile w okresie 30 lat pomiędzy wprowadzeniem Praw Tymczasowych z 6 kwietnia 1865 a śmiercią Aleksandra III wydano łącznie 17 znaczących uzupełnień i poprawek ustawy z 1865 r., to w okresie pierwszych 10 lat rządów Mikołaja II wydano łącznie tego typu aktów 16. Jeszcze w ostatnich latach XIX w. wydano m.in. następujące rozporządzenia — PSZ nr 12 171 z dn. 23 listopada 1896 r.; PSZ nr 12 992 z dn. 23 maja 1896 r.; PSZ nr 15 320 z dn. 28 kwietnia 1898 r.; PSZ nr 16 033 z dn. 5 listopada 1898 r.; PSZ nr 16 841 z dn. 10 maja 1899 r. W początkach XX w. nastąpiła dalsza intensyfikacja prac legislacyjnych — np. PSZ nr 18 360 z dn. 27 marca 1900 r.; PSZ nr 20 088 z dn. 15 maja 1901 r.; PSZ nr 20 941 z dn. 7 stycznia 1902 r.; PSZ nr 21 781 z dn. 28 czerwca 1902 r.; PSZ nr 23 021 z dn. 26 maja 1903 r.; PSZ nr 23 110 z dn. 8 czerwca 1903 r.; PSZ nr 23 308 z dn. 25 lipca 1903 r.; PSZ nr 23 338 z dn. 1 września 1903 r.; PSZ nr 23 675 z dn. 10 grudnia 1903 r.

⁵⁶ Np. skargi władz policyjnych na lekceważenie cenzury policyjnej przez wydawców piotrkowskiego „Tygodnia” czy „Gońca Łódzkiego” — APŁ, KGP, sygn. 1422, k. 202, pismo

Dnia 23 marca 1904 roku Główny Urząd do spraw Prasowych wydał rozporządzenie, w którym przedstawiano, w oparciu o obowiązujące przepisy, zasady, jakimi powinny kierować się władze policyjne i cenzura ogólna.⁵⁷

W gorącym okresie 1904 roku przez prasę — w tym również prowincjonalną — przetoczyła się fala artykułów omawiających panujące w Rosji stosunki prasowe. Nawet „Warszawski Dniownik” poruszył ten temat, zwracając uwagę na różne anomalie istniejące w ustawie cenzuralnej. W artykule *Reforma przepisów cenzuralnych* jego autor Opackij pisał w następujący sposób:

„Normalne postawienie kwestii o prawach rozpowszechniania swych myśli za pomocą drukowanego słowa jest rzeczą niezbędną w każdym systemie państwowym. W Rosji [...] jest ona tem potrzebniejszą, że naród wskutek warunków historycznych nie ma możliwości przedstawienia swych potrzeb rządowi, gdzie dziesiątki tysięcy wiorst oddzielają krańce państwa od centrum i gdzie setki różnych kulturalnie narodowości żyją swoim specjalnem życiem i w najróżniejszy sposób reagują na jedne i te same zjawiska i te same zarządzenia państwowe. Żadna biurokratyczna sieć osób i instytucji nie jest w stanie przy takich wyjątkowo nieodpowiednich okolicznościach chwycić niemal w lot specjalne przejawy tego złożonego wiecznie ruchliwego organizmu, wnikać w interesy oddzielnych jego części i zapewnić im gwarancję spokojnego istnienia. Trudnościom tym śpieszy z pomocą funkcjonująca normalnie prasa. Ona to zaznajamia rząd z takimi stronami życia narodowego, które wskutek tych lub innych przyczyn nie mogą dojść do jego wiadomości.”⁵⁸

Taka druzgocąca krytyka dokonana na łamach oficjalnego organu prasowego caratu w Królestwie Polskim, nie była — co prawda — jednoznaczna

z dn. 22 października 1903 r. Naczelnika straży ziemskiej i policmajstra m. Piotrkowa do gubernatora piotrkowskiego, *ibid.*, k. 207, pismo z dn. 27 października 1903 r., *ibid.*, k. 222–224, pismo z dn. 1 grudnia 1903 r. Gubernatora piotrkowskiego do GUdSP.

⁵⁷ APŁ, KGP, syg. 1422, k. 76–77, pismo z dn. 23 marca 1904 GUdSP do gubernatora piotrkowskiego.

⁵⁸ Obszerne omówienia artykułu „Warszawskiego Dniownika” zamieścił organ płocki w art. *Reforma ustawy centralnej*; „Echa Płockie i Włocławskie”, R. VII, nr 93, 17(3) listopada 1904 r.

W dalszym ciągu tego artykułu autor zaznacza, że obowiązująca ustawa zawiera ogromne braki nawet z czysto prawnego punktu widzenia. Szczególnie niejasno — według autora — został zredagowany rozdział zawierający wskazówki dla cenzorów. Krytykował on również ogromną samowolę postępowania, jaką dawał cenzorowi § 94 ustawy, traktujący o artykułach przeciwko wierze, oraz § 96, w którym była mowa o szerszeniu waśni plemiennych, § 98 zabraniający wymieniać osoby i instytucje przy omawianiu nadużyć administracji, § 113 głoszący, że przy cenzurowaniu artykułów dotyczących instytucji wojskowych, sądowych, skarbowych i instytucji ministerstwa spraw wewnętrznych „cenzorowie winni się kierować specjalnymi w tym względzie przepisami” co nakazuje nawet najbardziej inteligentnemu cenzorowi liczyć się z kategorięcznym duchem tych wskazówek.

ze złagodzeniem rygorów cenzuralnych, stwarzała jednak odpowiedni klimat i grunt dla dalszej walki o swobodę dla słowa drukowanego.

Ukaz carski z 12 grudnia 1904 roku nałożył na Komitet Ministrów obowiązek zatroszczenia się o wyszukanie środków mających na celu zaprowadzenie praw rozszerzających swobodę słowa, wolność sumienia, uprawnienia samorządu lokalnego, zlikwidowania zbytniego ograniczenia cudzoziemców i wszystkich zbędnych praw wyjątkowych. Jak wspomina Witte: „Użyłem wszelkich środków, żeby reformy wymienione w ukazie były przeprowadzone w sposób możliwie pełny i w miarę szybko.”⁵⁹ Jednak wkrótce, już po wydarzeniach 9 stycznia 1905 roku, po „krwawej historii z gaponowszczykami, [...] w dalszej pracy nad ukazem 12 grudnia 1904 r. ujawniła się zmiana, stało się jasne, że władze chcą zaprowadzić wszystko na «nie».”⁶⁰

Warto zwrócić uwagę, iż prace te zapoczątkowane zostały już pod koniec 1904 roku, co przyniosło w efekcie powołanie komisji Kobeko niemal równocześnie z wydarzeniami Krwawej Niedzieli. O ile ogólny związek pomiędzy próbami reform stosunków wydawniczych a wzrostem napięcia wewnętrznego nie ulega wątpliwości, o tyle łączenie ich z konkretnymi, bezpośrednimi wydarzeniami rewolucyjnymi nie wydaje się słuszne. Na posiedzeniu Komitetu ministrów 28 i 30 grudnia 1904 roku rozpatrywano problemy związane z położeniem prasy, co znalazło wyraz w zatwierdzeniu ich ukazem carskim 21 stycznia 1905 roku, a więc już po wydarzeniach krwawej Niedzieli.⁶¹

Już dwa dni później, 23 stycznia 1905 roku, powołano do życia komisję pod przewodnictwem członka Rady Państwa D. T. Kobeko.⁶² Ówczesna prasa podkreślała niewielki udział przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w pracach tej komisji, co powszechnie odbierano jako zapowiedź zmian.

Podsumowując powyższe uwagi, należy podkreślić, iż w okresie poprzedzającym wydarzenia rewolucyjne 1905 roku istniała niemal powszechna świadomość konieczności przeprowadzenia zmian w dotychczas istniejącym systemie prasowym. Działania władz w tych latach pokazują, iż władze carskie rozumiały potrzebę, a nawet wręcz konieczność przeprowadzenia reform

⁵⁹ Witte, *Wospominanija*, t. 2, s. 354.

⁶⁰ *Ibid.*, s. 358.

⁶¹ N. Nowombergskij tak ocenia te postanowienia: „Komitet ministrów zdjął z prasy tylko nieliczne ograniczenia. Nie zapowiadało to niczego dobrego w przyszłości” — Nowombergskij, *Oswobodienije pieczati*, s. 278–279.

⁶² W jej skład wszedł m.in. przedstawiciel Ministerstwa Oświaty, trzech przedstawicieli Senatu, czterech członków akademii, dwóch znanych publicystów (w tym K. K. Arseniew), przedstawiciele prasy tacy jak wydawca-redaktor „Grażdanina” ks. Mieszczerski, czy wydawca „Nowogo Wremii” A. Suworin.

prasowych. Przypisać trzeba, że na tle wcześniejszych prób w tym zakresie (począwszy od 1865 r.) przełom wieków przyniósł wzmożenie prac zmierzających do reformy rosyjskiego prawa prasowego. Fakt, że zamierzenia te nie zostały ostatecznie — przed 1905 rokiem — zrealizowane, świadczyć może z jednej strony o braku determinacji władz w tej dziedzinie, z drugiej zaś o ścieraniu się w łonie władz różnorodnych, częstokroć sprzecznych koncepcji co do kierunku ewolucji systemu prasowego. Dopiero wydarzenia 1905 roku wymusiły na władzach carskich konieczność liberalizacji systemu prasowego.