

Jaśkiewicz, Leszek

Wiaczesława Plehwego projekt reorganizacji administracji gubernialnej w Rosji

Przegląd Historyczny 95/1, 73-76

2004

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

Artykuł został opracowany do udostępnienia w Internecie dzięki wsparciu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach dofinansowania działalności upowszechniającej naukę.

LESZEK JAŚKIEWICZ
Uniwersytet Warszawski
Instytut Historyczny

Wiaczesława Plehwego projekt reorganizacji administracji gubernialnej w Rosji

Za jedno ze swych głównych zadań, jako ministra spraw wewnętrznych (4 kwietnia 1902–15 lipca 1904)¹ uważał Plehwe konsolidację władzy państwowej w terenie². Chodziło mu nie tylko o samo jej usprawnienie. Upatrywał w niej jeden ze środków (obok reformy policji i rewizji stosownego prawodawstwa) mających skutecznie zapobiegać zaburzeniom społecznym, przejawom opozycji antyrządowej i — co najważniejsze — zagrożeniu stabilności państwa, jakie niosła ze sobą działalność ugrupowań rewolucyjnych. Istotnym impulsem do podjęcia sprawy reorganizacji władzy terenowej były wrażenia i wnioski, jakie wyciągnął minister z wizytacji wiosną 1902 r. guberni połtawskiej i charkowskiej. Tamtejsi chłopcy wystąpili wówczas przeciwko ziemianom, zajmując siłą ich majątki³. Wypadki te wykazały z całą oczywistością słabość i nieudolność lokalnej władzy i policji. W kręgach ziemiańskich odżyło widmo „pugaczowszczyzny”.

W dniu 23 października 1902 minister przedłożył Mikołajowi II memoriał pt. „O przekształceniu zarządzania gubernialnego”. Ten przechowywany w Archiwum Państwowym Federacji Rosyjskiej (zespół Plehwego) dokument jest ważnym źródłem do poznania motywów, metod i celów polityki wewnętrznej caratu w latach poprzedzających

¹ Wszystkie daty podawane są według kalendarza juliańskiego, czyli tzw. starego stylu.

² O działalności i osobowości Plehwego vide m.in.: E. W. J u d g e, *Plehve: Repression and Reform in Imperial Russia 1902–1904*, Syracuse, N. Y. 1983; M. S. S i m o n o w a, *Wiaczesław Konstantinowicz Plewe*, [w:] *Rossijskije konsierwatory*, Moskwa 1997, s. 288–321; A. W. S z e w c o w, *Wiaczesław K. fon Plewe (1846–1904)*, [w:] *Istorija gosudarstwa rossijskogo. Żywieopisanija*, Kn. I, Moskwa 1999, s. 108–118; B. W. A n a n i c z, *Rossijskoje samodierżawie na porogie riewolucji. Wnutripoliticzeskij kurs W K. Plewe*, [w:] *Włast’ i riefomy: Ot samodierżawnoj k sowiet-skoj Rossii*, red. R. Sz. G a n i e l i n, S. Pietierburg 1996, s. 438–454; A. B o r i s o w, *On pytalsja ostanowit’ riewolucju*, „Milicja” 1993, nr 5, s. 61–64; S. J. W i t t e, *Wospominanija* t. I (rozdz. XVI), Minsk–Moskwa 2001, s. 313–334; W. I. G u r k o, *Czerty i siluety proszlogo. Prawitielstwo i obszczestwiennost w carstwowanije Mikołaja II w izobrażenii sowriemiennika*, cz. II, Moskwa 2000, s. 129–302. Obszerna informacja bibliograficzna o Plehwem, cf. D. N. S z y ł o w, *Gosudarstwienyje dejatieli Rossijskoj Impierii, 1802–1917 (biobibliograficzeskij sprawocznik)*, S. Pietierburg 2001, s. 514–517.

³ Cf. M. S. Simonowa, op. cit., s. 308–309.

wybuch rewolucji 1905 r.⁴ Dodają mu wagi własnoręczne uwagi cara, poczynione na marginesach⁵.

Umocnienie i rozszerzenie władzy gubernatorów — zdaniem autora — odpowiadało nie tylko potrzebom czasu, ale miało też stanowić powrót do zaniedbanych „rdzennych zasad” zarządzania terenem, wywodzących się jeszcze z czasów panowania Katarzyny II. Zostały one osłabione — jak się wyraził — „przez wybujałe prawodawstwo ostatnich czterdziestu lat”⁶. Chodziło rzecz jasna o reformy Aleksandra II, a zwłaszcza wprowadzenie samorządu terytorialnego oraz instytucji samorządowych w miastach (1870 r.) w postaci Dum miejskich. Prawo — dowodził Plehwe — sytuuje gubernatora na czele wszystkich władz gubernialnych, mieniąc go „naczelnikiem guberni” i jej „zarządcą”. Znamienne, że w tym miejscu memoriału Mikołaj II dopisał słowo „gospodarzem”⁷, przydając tym samym znaczenia określeniom poprzednim i aprobując zarazem zamysł i argumentację swego ministra.

Plehwe wskazywał na niedostatek uprawnień gubernatorów oraz nadmierne rozczłonkowanie ich władzy wskutek „rozmnożenia się” rozmaitych komitetów, komisji i agend rządowych. Za szczególnie niepożądane uznał pozostawanie poza gestią „naczelników guberni” tak ważnych instytucji, jak żandarmeria i inspekcja fabryczna. Ze względu na ich znaczenie polityczne i wartość poznawczą te fragmenty memoriału warte są przytoczenia w całości. Problem żandarmerii dokument ujmował następująco: „Wyjęcie spod nadzoru gubernatorów organów żandarmerii, i to w sytuacji gdy Minister Spraw Wewnętrznych jest zarazem Szefem Żandarmów, nie jest usprawiedliwione żadnymi względami teoretycznymi i praktycznymi. Wydaje się, że z samego pojęcia władzy gubernatora wynika, że właśnie on jest najwyższym i głównym naczelnikiem całej policji w guberni. Tymczasem funkcjonariusze Korpusu Żandarmów nierzadko usiłują pozostawać niezależni od jego urzędu. Nieustające spory kompetencyjne między żandarmerią i policją ogólną — jak sygnalizują gubernatorzy — stały się zjawiskiem powszechnym. Przyczyną tego stanu rzeczy jest niejasność przepisów prawnych regulujących działalność formacji policyjnych. Akty prawne umożliwiają wprowadzenie urzędowi gubernatorskiemu (w przypadkach szczególnie ważnych) wydawanie oficerom Korpusu Żandarmów poleceń, ale tylko pod warunkiem ich uzgodnienia z tymi ostatnimi. Polecenia te nie mogą bowiem przeskadzać w bezpośrednim wykonywaniu ich obowiązków nakładanych przez sztab Korpusu Żandarmów. Jest rzeczą konieczną, aby funkcjonariusze gubernialnego zarządu żandarmerii zostali w trybie służbowym bezpośrednio podporządkowani gubernatorowi. Pożądane jest też, aby naczelnicy gubernialnych zarządów żandarmerii weszli w skład projektowanej Rady Gubernialnej, działającej pod przewodnictwem gubernatora i koncentrującej w sobie wszystkie dziedziny zarządzania gubernią”⁸. Postulaty Plehwego dotyczące objęcia nadzorem gubernatorskim wszystkich rodzajów policji (w tym zwłaszcza

⁴ Gosudarstwiennyj Archiw Rossijskoj Fiedieracji (GARF), f. 601 (Nikołaj II), op. 1, jed. chr. 2357 — Wsiepoddanniejszaja zapiska ministra wnutriennich dieł Plewe W. K. „O pierieobazowanii gubernskiego uprawlenija”, k. 1–15, oryginał, maszynopis.

⁵ Przy nagłówku memoriału car zanotował: *Odobriaju w obszczem izłożennyje w zapiskie woprosy*, ibidem, k. 1.

⁶ Ibidem.

⁷ *Choziainom*, ibidem.

⁸ Ibidem, k. 7–8. Na marginesach tego fragmentu memoriału widnieją poczynione ołówkiem lapidarne uwagi Mikołaja II: *Razumiejetsja, Da*.

żandarmerii) zostały w zasadzie zrealizowane. Na szczeblu gminy (*wołosti*) została dodatkowo ustanowiona tzw. straż ziemską⁹.

W kwestii pozostającej dotąd pod nadzorem ministerstwa finansów inspekcji fabrycznej stanowisko Plehwego brzmiało, jak następuje: „Należy wziąć pod uwagę, że według prawa — pomimo obowiązku gubernatora sprawowania nadzoru nad utrzymaniem w fabrykach i przedsiębiorstwach porządku — inspekcja fabryczna może funkcjonować w najwyższym stopniu niezależnie, albowiem podporządkowana jest bezpośrednio ministrowi finansów. W praktyce zdarza się nader często, że inspektorzy fabryczni nie powiadamiają gubernatorów o rozwichrzeniu umysłów, do jakiego dochodzi w fabrykach i przedsiębiorstwach w nadziei, że obejdzie się bez interwencji policji. Gubernator dowiaduje się o nieporządkach tylko wówczas, gdy one już rozgorzały i gdy zmuszony jest uciekać się do skrajnych środków w celu uspokojenia sytuacji. W świetle powyższego wydaje się pożądane ściślejsze powiązanie nadzoru nad fabrykami z administracją gubernialną”¹⁰.

Można sądzić, że zamiar przekazania inspekcji fabrycznej pod nadzór gubernatorów był krokiem wymierzonym przeciwko ministrowi finansów Siergiejowi Wittemu. Między tym ostatnim a Plehwe m toczyła się ostra walka o wpływy polityczne¹¹. Pozycja Wittego stawała się coraz słabsza. Minister spraw wewnętrznych — dopingowany przez animatora tzw. socjalizmu policyjnego Siergieja Zubatowa (szefa moskiewskiej *ochrony*, a następnie naczelnika „Wydziału Specjalnego” w Departamencie Policji) — oskarżał ministra finansów o sprzyjanie fabrykantom w ich konflikcie z robotnikami. Inspektorzy fabryczni mający pośredniczyć między fabrykantami i robotnikami — zdaniem Plehwego — nazbyt często przejawiali przychyłność fabrykantom. Przekazanie nadzoru nad inspekcją fabryczną gubernatorom, którzy podporządkowani byli bezpośrednio ministrowi spraw wewnętrznych, znacznie rozszerzyłyby jego zakres władzy. Uzyskanie przez resort spraw wewnętrznych wpływu na stosunki fabryczne sprzyjałoby realizacji popieranej wówczas przez Plehwego (aż do dymisji Zubatowa w sierpniu 1903 r.) polityki „opieki administracyjno-policyjnej” nad organizacjami robotniczymi¹². Swego rodzaju „ochrona” proletariatu przed wpływami ugrupowań socjalistycznych i rewolucyjnych była głównym celem tej polityki.

Zgodnie z rozporządzeniem carskim z 30 maja 1903 inspektorzy fabryczni (formalnie pozostając w gestii ministerstwa finansów) podporządkowani zostali gubernatorom w zakresie obowiązków wiążących się z utrzymaniem w fabrykach porządku i dyscypliny pracy. Ich dobór, rozmieszczenie w określonych rejonach oraz przedstawianie do nagród i wyróżnień miało być wstępnie uzgadniane z gubernatorami, którzy uzyskali prawo domagania się od inspektorów raportów z ich działalności oraz (w określonych przypadkach) odwoływania ich decyzji¹³. Znamienna jest zjadliwa uwaga, jaką poczynił w swych pamiętnikach podówczas wyższy urzędnik ministerstwa spraw wewnętrznych, Władimir Hurko:

⁹ Cf. J. F. Owczenko, *Policejskaja nieforma W. K. Plewe*, „Woprosy Istorii” 1993, nr 8, s. 153–157.

¹⁰ GARF, f. 601 (Nikołaj II), op. 1, jed. chr. 2357, k. 8–8 ob.

¹¹ Cf. L. Jaśkiewicz, *Sergiusz Witte. Biografia polityczna*, Warszawa 1994, s. 51–52.

¹² L. Bazyłow, *Polityka wewnętrzna caratu i ruchy społeczne w Rosji na początku XX wieku*, Warszawa 1966, s. 244–245. O popieraniu przez Plehwego „zubatowszczyzny” także: W. I. Gurko, op. cit., s. 144–145.

¹³ B. W. Ananicz, op. cit., s. 449.

„Wskutek podporządkowania jej administracji gubernialnej inspekcja fabryczna przekształciła się w fabryczną policję”¹⁴.

Domagał się też minister rozszerzenia uprawnień rewizyjnych gubernatorów, podporządkowania im szkolnictwa podstawowego oraz większego wpływu na działalność instytucji samorządowych. W stosunku do tych ostatnich ważnym instrumentem nacisku miała być polityka kredytowa, określona wspólnie przez ministra spraw wewnętrznych i ministra finansów. Warunkiem uzyskania przez ziemstwa i Dumy miejskie kredytów rządowych miało być należyte uwzględnienie w ich działalności dezyderatów administracji gubernialnej¹⁵.

Charakterystyczny dla policyjnej mentalności Plehwego jest fragment memoriału odnoszący się do zasad — by tak rzec — polityki kadrowej. Czytamy w nim: „O przyjmowaniu nowych urzędników na służbę w administracji gubernialnej powinien być powiadamiany naczelnik gubernialnego zarządu żandarmerii. W przypadku gdy uzna określoną osobę za nieprawomyślną, powinien natychmiast powiadomić o tym gubernatora. W konsekwencji powinno nastąpić odstąpienie od nominacji. Nieotrzymanie przez gubernatora w ciągu dwóch tygodni stosownego powiadomienia od zarządu żandarmerii uznać należy za brak przeszkód w nominacji danej osoby na stanowisko administracyjne. Gubernator powinien mieć prawo usuwania ze służby wszystkich osób piastujących stanowiska administracyjne”¹⁶.

Plehwe uznał swój memoriał za „wstępną rejestrację problemów i sposobów ich rozwiązania”, która powinna posłużyć przygotowaniu projektu nowego prawa o administracji gubernialnej¹⁷. Tak się też stało. Zaaprobowany przez Mikołaja II memoriał stał się podstawą prac specjalnej komisji właśnie pod przewodnictwem Plehwego¹⁸. Wagę problemu wzmocnił jeszcze opublikowany 26 lutego 1903 manifest carski „O udoskonaleniu porządku państwowego”, w którym była mowa m.in. o potrzebie „przekształcenia zarządzania gubernialnego i powiatowego”¹⁹. Przygotowany przez komisję Plehwego (10 czerwca 1904) projekt nowej ustawy o administracji gubernialnej został rozesłany gubernatorom w celu zasięgnięcia ich opinii. W oczekiwaniu na wyniki tej konsultacji komisja wstrzymała swoje prace²⁰. Nie zdołała już ich wznowić. Śmierć Plehwego (15 lipca 1904) w wyniku zamachu terrorystycznego położyła kres próbie kompleksowej reorganizacji administracji gubernialnej.

¹⁴ W. I. G u r k o, op. cit., s. 263.

¹⁵ GARF, f. 601 (Nikołaj II), op. 1, jed. chr. 2357, k. 12.

¹⁶ Ibidem, k. 12 ob.

¹⁷ Ibidem, k. 14 ob.

¹⁸ B. W. A n a n i c z, op. cit., s. 446.

¹⁹ *Polnoje Sobranije Zakonow Rossijskoj Impierii*, sobr. III, t. XXIII (1903), cz. 1, S. Pietierburg 1905, nr dok. 22581, s. 113.

²⁰ B. W. A n a n i c z, op. cit., s. 449.