

# Rafał Czachor

---

## Historyczne źródła instytucji samorządu lokalnego w Rosji

---

Rocznik Instytutu Polsko-Rosyjskiego nr 1, 173-187

---

2015

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Rafał Czachor**

### **Historyczne źródła instytucji samorządu lokalnego w Rosji**

Celem artykułu jest przedstawienie procesu kształtowania się najwcześniejszych form samorządu terytorialnego w Rosji. Przedmiotem omówienia jest okres od średniowiecza do panowania Katarzyny II. W tym czasie powstawały rozmaite formy samorządności, jednak nie były one przedmiotem większego zainteresowania władz carskich. Centralizacja państwa była głównym celem władz, szczególnie od momentu nabycia przez Rosję cech imperialnych a rozwój samorządu był przez nie akceptowany wyłącznie w kontekście petryfikacji i uskutecznienia rządów.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny w Rosji, samodzielnictwo, Nowogród Wielki, reformy cara Piotra I.

Zagadnienie samorządności, choć będące przedmiotem licznych studiów naukowych i praktyką życia publicznego wielu społeczeństw, wciąż pozostaje trudne do jednoznacznego zdefiniowania. Zasadniczo wskazuje się, że wyjaśnienia genezy tej idei nawiązują do platońskich koncepcji państwa-miasta. Wynika to z faktu, że mimo oczywistych ograniczeń w partycypacji politycznej w ówczesnej *polis*, ze względu na niewielki zajmowany obszar oraz niewielką liczbę ludności, była ona przykładem powszechnego udziału wolnych obywateli w procesie decydowania politycznego [Barański 2007, s. 8]. Tym samym samorząd sprowadzany jest do rządzenia samym sobą, w wymiarze wyodrębnionej bądź nie wspólnoty (o charakterze terytorialnym, zawodowym, itp.). Samorządność w tym wypadku oznacza niezależność danej wspólnoty od scentralizowanych struktur państwowych oraz partycypację w rozwiązywaniu problemów jej dotyczących [Gąciarz 2004, s. 60]. W ślad za Bogusławem Banaszakiem można wskazać, że w przymacie prawa samorząd terytorialny to „forma samorządu o przymusowym charakterze członkostwa, obejmująca wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego państwa, polegająca na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu własnymi sprawami społeczności lokalnej” [Banaszak 2007, s.493].

Współcześnie wskazuje się, że samorząd odgrywa kluczową rolę w procesie decentralizacji państwa [Dębski 2014, s. 27]. Istotnie, teoria suwerenności państwa i zachowania przezeń mono-

polu na pełnienie władzy publicznej przez wieki skutkowałą ograniczonym rozwojem form samorządności. Silne państwo rządzone przez monarchę nie mogło dopuścić do rozbudowy samorządności, gdyż proces ten mógłby zagrozić autorytetowi i skuteczności władzy monarszej. Również obecnie państwa, którym właściwy jest reżim niedemokratyczny, ograniczają instytucję samorządu. Podobnie jak funkcjonujący w danym państwie model systemu politycznego, tak i będący jego częścią model samorządu terytorialnego, jest materializacją historycznego doświadczenia społeczności, pozostaje blisko związany z jego kulturą polityczną.

Celem niniejszego studium przeglądowego jest wskazanie na ewolucję najdawniejszych form samorządności na obszarze Europy Wschodniej, będącym obecnie częścią Rosji. Na bazie dostępnych opracowań źródeł historycznych w zarysie zaprezentowano przebieg kształtowania się instytucji mających charakter samorządu wspólnot lokalnych względem władz centralnych. Pomimo rosnącego zainteresowania rosyjskich badaczy zagadnieniem samorządności, jego aspekt historyczny jest generalnie pomijany. Bazą źródłową dla powstania niniejszego artykułu było w dużej mierze jedno z najwartościowszych aktualnych opracowań [Анимица, Тертышный 2000], do tej pory bliżej nieznanе wśród polskich badaczy.

Przykład Rosji, państwa o wielowiekowym dziedzictwie samodzielnia carów oraz komunistycznego totalitaryzmu, wydaje się w tym kontekście szczególnie interesującym przypadkiem. Z jednej strony już u zarania dziejów Rusi istniał prężny ośrodek władzy opartej na autonomii i demokracji wiecowej – Nowogród Wielki, z drugiej strony całe kolejne wieki despotcja carska wymierzała ostrze swych represji w uprzywilejowane warstwy arystokratyczne, to ograniczając jej prawa, to zaś okresowo dopuszczając do „odwilży”. Diachroniczny przegląd form rozwoju samorządu terytorialnego pozwala na wyróżnienie trzech zasadniczych okresów. Pierwszy, najdłuższy, obejmuje czas istnienia Rusi i Imperium Rosyjskiego. Wyróżnić w nim można podokres pojawiania się stosunkowo efemerycznych form samorządności, który ciągnął się od średniowiecza do reform Katarzyny II i następujący po nim podokres trwałej instytucjonalizacji samorządu w toku reformy ziemskiej i modernizacji czasów Aleksandra II. Drugi obejmuje

czas istnienia Związku Radzieckiego, gdy formalnie istniejące mechanizmy samorządności zostały zdegradowane i podporządkowane rządowi totalitarnym. Trzeci, współcześnie trwający okres, rozpoczął się wraz z powstaniem niepodległej Federacji Rosyjskiej i rozpoczęciem procesu transformacji systemowej. W niniejszym opracowaniu prześlędzony zostanie pierwszy z wymienionych okresów, do reform Katarzyny II.

Najwcześniejsze elementy samorządności w średniowiecznej Rusi związane są z funkcjonowaniem dwóch republik miejskich – Nowogrodu Wielkiego i Pskowa. Zwłaszcza Nowogród Wielki z jego wybieralnymi organami władzy wykonawczej przeszedł do historii jako demokratyczny fenomen tej epoki. Badacze ówczesnych dziejów Rusi za formę samorządu uważają rozpowszechnione w wielu ruskich księstwach *wiecz*, a więc zebrania wolnych obywateli. W feudalnym Nowogrodzie Wielkim, który okres świetności przeżywał od końca XIII do XV wieku, *wiecz* decydowało w najważniejszych kwestiach politycznych, ustrojowych oraz gospodarczych. Znaczenie *wiecz* w tym mieście rosło ze względu na słabość i postępującą degradację instytucji kniazia [Янин 2005]. Z czasem był on wybierany (zapraszany) przez feudałów w stanie zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz konieczności prowadzenia arbitrażu sądowego [Миннирес 2002]. Rosnąca potęga nowogrodzkich feudałów z biegiem czasu doprowadziła też do poważnych zmian w funkcjonowaniu *wiecz*, a samo państwo nabyło cech oligarchii.

Ze względu na republikański ustrój oraz swój kupiecki charakter Nowogród Wielki w pewnym stopniu może przypominać istniejącą od VIII do XVIII wieku Republikę Wenecką. W przypadku Nowogrodu Wielkiego uzasadnione jest nawet twierdzenie o dwuszczeblowym systemie samorządności, albowiem w należących do niego innych miastach również funkcjonowały *wiecz*, a przylegające do nich osady, tak zwane *końce*, także posiadały takie ciała prawodawcze. Uprawomocnia to stwierdzenie, że Republika Nowogrodzka posiadała cechy właściwe federacji [Анимица, Тертышный 2000, s. 24]. Oczywiście trudno w tym przypadku twierdzić o istnieniu systemu samorządności, bardziej o specyficznej i unikalnej jak na owe czasy formie rządów.

Republika Nowogrodzka wraz z jej specyfiką ustrojową zniknęła pod naporem zainicjowanego na Zalesiu procesu „zbiierania ziem ruskich”. Pokonanie „niewoli tatarsko-mongolskiej”, jak nazywa się okres rozdrobnienia Rusi i jej zależności od Złotej Ordy, odbyło się w oparciu o metody, jakimi wcześniej dokonał się jej podbój. Centralizacja aparatu państwowego, silna władza monarchy i bezwzględnie egzekwowane posłuszeństwo stały się podstawą panowania Iwana III Srogiego, który w 1478 roku doprowadził do podboju i wchłonięcia przez Moskwę Nowogrodu Wielkiego.

W czasie jego rządów, a następnie panowania syna i wnuka – Wasyla III i Iwana IV Groźnego – doszło do rozwoju despotcji, która warunkowała polityczne sukcesy Wielkiego Księstwa Moskiewskiego. System rządów opierał się na związanej z osobą władcy arystokracji – bojarach. Ich rola w państwie była stosunkowo duża, wpływy swoje rozwinęli zwłaszcza w okresie panowania małoletniego Iwana IV (wstąpił na tron w wieku 3 lat). W 1547 roku przyjął on tytuł cara, co było jednym z dowodów sukcesów jego rządów i rosnącej potęgi państwa. Wzrost siły monarchy w nieunikniony sposób doprowadził do konfliktu z bojarami. Mimo niechęci cara do arystokracji, w 1549 roku doszło do obrad cara i bojarów nad koniecznymi reformami, które przeszły do historii jako pierwszy sobór ziemski. Jego celem było przygotowanie nowego *Sudiebnika* – zbioru praw regulujących wiele aspektów życia społecznego ówczesnej Rosji. Przyjęty on został w 1550 roku i wprowadzał m.in. ważną zasadę kontroli nad sądownictwem ze strony starostów i *celowników* – ławników sądowych, a więc swoistą formę społecznej kontroli nad sądownictwem.

Do połowy XVI wieku, a więc do czasu przyjęcia *Sudiebnika*, który zastąpił poprzedni taki dokument z epoki Iwana III, na Rusi okrzepła nowa forma organizacji państwowej, nazywana monarchią stanowo-przedstawicielską. W praktyce była ona formą przejściową pomiędzy monarchią wczesnofeudalną a absolutną, nie cechując się silną strukturą centralizacji władzy „centrum–peryferie”. Lokalne organy władzy – sobory ziemskie – posiadały określony zakres swobody działania. Ówczesna Rosja opierała się nie na terytorialnej, lecz stanowej organizacji państwa: każdy poddany cara należał do określonej grupy społecznej i wypełniał spo-

czywające na niej obowiązki. W tym samym okresie na gruncie organizacji i posiadanych praw zaczęła wyodrębniać się społeczność mieszczań. Wynikało to przede wszystkim ze specyfiki życia miejskiego, charakteryzującego się rozwojem rzemiosła i handlu. Mieszczanie – w trosce o własne interesy – popierali dążenia monarchy do ograniczenia praw feudałów w miastach. Można zatem twierdzić, że na XVI-wiecznej Rusi zawiązał się charakterystyczny dla późniejszej Europy Zachodniej sojusz władzy centralnej i mieszczań [Анимца, Тертышный 2000, s. 25]. W czasach Iwana IV Groźnego niższe warstwy mieszkańców miast, „czern moskiewska” i *posadzkie muzyki*, zaczęły odgrywać większą rolę w walce caratu z politycznymi przeciwnikami, więc tym samym rosła ich rola – zostali dopuszczeni do pracy organów władzy w miastach [Шмидт 1996, s. 280].

Przy akceptacji kręgów mieszczańskich władza carska oparła reformy państwowe o proces centralizacji władzy. W czasach Iwana Groźnego rozpoczęła się konsolidacja aparatu samodzielnego, która doprowadziła do marginalizacji i zaniku dawnych swobód, jakie niektórym z miast zostały nadane przez poprzednich władców. W 1497 zmieniono prawo dnia świętego Jura, które pociągnęło za sobą ograniczenie chłopstwu możliwości zmiany pana. Wzmocniało to pozycję właścicieli ziemskich, dla których czas ten był również okresem ważnych przemian.

W ciągu XVI stulecia zaczęła kształtować się nowa klasa społeczna – szlachta (*dworiaństwo*). Stopniowo zaczęła ona wypierać bojarstwo, łącząc obowiązki służebne wobec władcy z samodzielną działalnością na posiadanych do dyspozycji majątkach ziemskich. Kształtowanie się *dworiaństwa* oznaczało wejście Rosji w nową epokę stosunków społecznych. Do II połowy XIX wieku to właśnie *dworiaństwo* nadawało ton życiu społeczno-politycznemu kraju, będąc nośnikiem nie tylko najlepszych wartości i tradycji rosyjskich, ale również podatnym gruntem do zaszczerpania płynących z Europy Zachodniej idei wolnomyślicielskich i reformatorskich.

W XV i XVI wieku ewoluowała struktura administracyjno-terytorialna Rusi. Rozwijała się instytucja ziemstwa jako lokalnego ciała prowadzącego kwestie ograniczone do spraw bieżących danej wspólnoty. Dołączyła do niej jednostka administracyjno-terytorial-

na nowego typu – *ujezd*. Początkowo postawały one na obszarach pozbawionych zwartego osadnictwa oraz na nowo włączanych w skład państwa rosyjskiego terytoriach. Stopniowo na nich zaczęto wprowadzać jednostki niższego rzędu – *wołoście*. Tym samym ówczesna struktura administracyjna bazowała na ziemstwach, *ujezdach* i *wołościach*. Te ostatnie były jednostkami najniższego rzędu, które posiadały ograniczony zakres samorządności oraz wypełniały funkcje publiczno-prawne. *Wołość* odpowiedzialna była za pobór podatków z jej mieszkańców, rozkład powinności wobec państwa oraz organizację codziennego życia, m.in. zasiewów, zbiorów plonów, wypasu bydła. Na czele *wołości* stali *wołościele*, którzy w odróżnieniu od namiestników miast nie byli wyznaczani przez władzę monarszą, lecz pochodzili z wyboru. Ponosili oni wyłącznie odpowiedzialność cywilną przed daną społecznością, ale nie polityczną przed władzą państwową. Zwiększało to ich swobodę postępowania, godząc w zasadę centralizacji władzy.

Problem ten stał się przedmiotem zmian reformatorskich, które zostały podjęte przez Iwana IV Groźnego, gdy objął samodzielne rządy w państwie w połowie XVI wieku. Reforma z lat 1555–1556, oprócz poważnych zmian w armii, której podstawą miała stać się *dworzańska* służba, była także reformą administracyjną, dającą podstawy rozwoju młodej państwowości rosyjskiej (zastępującej wcześniejszą Ruś). Ograniczenie autonomii szlachty w zakresie władania nadaną przez monarchę ziemią (*kormlienija*) związane było z konsekwentnym wprowadzeniem instytucji ziemstwa. Nie zyskała ona jednak określonego zakresu samodzielności, będąc w praktyce formą decentralizacji aparatu biurokratycznego w kwestii zbierania danin i sądownictwa. Mimo zawartej w wydanym przez Iwana IV akcie formuły o prawie kierowania przez ziemstwa swoimi lokalnymi sprawami [Приговор царский], w praktyce ich działalność polegała na realizacji płynących z Moskwy wytycznych oraz wybierania ze swojego składu osób do pełnienia służby państwowej.

Podobnie sytuacja kształtowała się w miastach, aczkolwiek ze względu na swoją specyfikę i silniejsze niż na prowincji dążenia mieszczan do zachowania pewnej swobody, mogły one uzyskać prawo do posiadania samorządu pod warunkiem uiszczenia do kasy państwowej *pososzego wykupu*. System „wykupu” miast pozwalał

kształtującej się burżuazji miejskiej na większą samodzielność i wolność w działalności gospodarczej. Rozwój despotcji i pojawienie się *opriczniny* w oczywisty sposób uderzyło w bogatsze warstwy społeczne. Niekorzystny dla cara Iwana IV Groźnego przebieg wojny inflanckiej (1558–1583) spowodował ograniczenie swobód arystokracji, wzrost obciążeń podatkowych oraz przypisanie mieszczan do zamieszkiwanych miast. Tym samym mieszczanom, podobnie jak i chłopom, uniemożliwiono migrację. Reforma zakończyła proces organizacji organów władzy w oparciu o kryterium stanowe. Różne grupy społeczne, z czasem coraz dokładniej dzielone na klasy i *czyny*, zostały obłożone różnymi zobowiązaniami służebnymi wobec państwa.

Organy ziemstw zostały włączone w system władzy centralnej i bezwzględnej jej podległości. Jednocześnie za ich działalność odpowiedzialność ponosili członkowie danej wspólnoty ziemskiej. Wybór starosty ziemskiego oraz innych osób wspomagających go w wykonywaniu obowiązków, wiązał się z ich odpowiedzialnością, także materialną [Анимица, Тертыйшный 2000, s. 28]. Władze ziemstw były wybierane spośród najbogatszych mieszczan i wolnych chłopów na okres jednego roku. Mimo że spoczywały na nich rozmaite kompetencje związane z gospodarką, zapewnieniem bezpieczeństwa i sądownictwem, ich podstawowym zadaniem pozostawał rozkład podatków na członków wspólnoty, ich pobór i bezpośrednie przekazanie do Moskwy. Starostowie ziemscy oraz inni urzędnicy z racji pełnionych funkcji nie pobierali wynagrodzeń, korzystając jedynie z określonych przywilejów.

Rosyjscy badacze stwierdzają, że reforma czasów Iwana IV była postępową i służyła wzmocnieniu państwa. Jednocześnie dokonała się ona kosztem ówczesnego społeczeństwa i doprowadziła do rozwoju *opriczniny* – państwa policyjnego, którego ostrze zostało skierowane przeciwko rzekomo przygotowywanemu spiskowi arystokracji przeciw carowi. Co znamienne dla historii Rosji, pierwsza odgórna reforma państwa dała początek brutalnemu reżimowi, który przyniósł ogromne straty ludzkie [Анимица, Тертыйшный 2000, s. 28].

Dążenia do wprowadzenia pełnej kontroli nad ludnością doprowadziły do nieuchronnego konfliktu pomiędzy wykluczającymi się w praktyce dwoma instytucjami państwowymi: ziemstwami



i opartą na *opriczninie* biurokracją. Przegrana wojna z Polską w 1582 roku, rządy słabego syna Iwana IV Fiodora I i nastanie okresu *smuty* przyniosły pewne odrodzenie ziemstw i złagodzenie biurokratycznego reżimu. Wynikało to w dużym stopniu z upadku władzy centralnej oraz konieczności wzmocnienia szlachty w obliczu groźby rozlania się buntów chłopskich. Czas chaosu zakończył się dopiero wraz z wybraniem – przez składający się z przedstawicieli arystokracji i duchowieństwa Sobór Ziemski – na cara Rosji Michała I Romanowa [Pipes 2006, s. 109]. Oznaczało to ponowny kryzys istniejących form samorządności. Pochodzących z wyborów starostów i innych urzędników zaczęli zastępować wyznaczani przez cara wojewodowie. W zakresie ich kompetencji znalazło się kierowanie całą lokalną administracją. Skupili oni w swoich rękach zadania finansowe, kontrolne, zapewnienia bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Tam, gdzie utrzymały się ziemstwa ze swoimi wybieralnymi organami, również one i ich starostowie podlegali kontroli wojewody.

Kolejnym epokowym wydarzeniem w historii ustroju państwowego Rosji było objęcie władzy w państwie przez wnuka Michała I – Piotra I Wielkiego. Okres jego rządów charakteryzował się bezprecedensowym wzrostem potęgi państwa rosyjskiego, znacznymi podbojami terytorialnymi oraz brutalnymi próbami modernizacji i europeizacji zarówno instytucji państwowych, jak i społeczeństwa. Wzmocnieniu siły Rosji na arenie międzynarodowej towarzyszyły wysiłki cara na rzecz reformy systemu administracji państwowej. Jego celem pozostawało stworzenie w pełni zcentralizowanej struktury władzy. Służyć temu miało wprowadzenie uniwersalnego systemu rang, kompetencji urzędniczych oraz wynagrodzeń za pełnione obowiązki. Piotr I zaszczerpił kult administracji i jej wszechobecność: żadna struktura społeczna – nie wyłączając cerkwi prawosławnej – nie mogła istnieć bez kontroli ze strony organów państwowych. Wzorujący się na rozwiązaniach europejskich car za przykład wybrał rozwiązania istniejące w administracji szwedzkiej, która bazowała na zasadzie kameralizmu i funkcjonalizmu [Анимица, Тертышный 2000, s. 30].

Już we wczesnym okresie panowania Piotra I dokonano reformy samorządu lokalnego. W *ujezdach* zaczęto tworzyć liczące kilka osób rady *dworiańskie*. Wyboru ich składu dokonywali sami

arystokracji spośród dobrych i cenionych osób należących do ich grupy społecznej. Status rad *dworiańskich* był wysoki, gdyż na równi z wojewodami miały one kierować sprawami *ujezdów*. Car czynił tym samym gest w kierunku arystokracji, będąc zainteresowany w jej życzliwości wobec swojej polityki. W celu zwiększenia efektywności instytucji państwowych, w tym skuteczności poboru podatków, Piotr I przeprowadził gruntowną reformę administracyjną. Centralizacja, bo to było jej głównym celem, polegała na powoływaniu nowych jednostek – guberni – które łączyły kilka dotychczasowych *ujezdów*. Pierwsza gubernia powstała w 1702 roku, a do 1710 roku było ich 11. Gubernie były podzielone na prowincje a w późniejszym czasie na dystrykty.

Na czele guberni stali powoływani przez monarchę gubernatorzy. Do ich kompetencji należało zarządzanie sprawami cywilnymi i wojskowymi (pobór podatków, sądownictwo, dowodzenie wojskiem). Organem pomocniczym funkcjonującym przy gubernatorze byli landraci, którzy z kolei byli wybierani przez arystokrację danej guberni. Wraz z gubernatorami landraci ponosili odpowiedzialność za funkcjonowanie podległej im jednostki administracyjnej. Ten element samorządu szlacheckiego w państwie Piotra I istniał krótko – zaledwie w latach 1713-1719. Na czele dystryktów znajdowali się komisarze ziemscy, którzy w wykonywaniu swych obowiązków podlegali kameryrom – terenowym przedstawicielom wojewodów. Zadaniem kameryrów było kontrolowanie finansów oraz poboru danin, co też w dużym stopniu determinowało charakter pracy komisarzy ziemskich. Wojewodowie z kolei podlegali gubernatorom, odpowiadając głównie za kwestie wojskowe oraz wymiar sprawiedliwości.

Będący pod wrażeniem europejskich miast Piotr I zainteresowany był rozwojem miast w Rosji oraz stworzeniem sprawnego systemu administracji miejskiej. Ze względu na rosyjską specyfikę, gdzie miasta w dużym stopniu były zakładane i rozbudowywane na polecenie cara jako twierdze obronne oraz względnie słabą pozycję mieszczan, zarządy miejskie były organizowane odgórnie przez władze państwowe, wpisując się przede wszystkim w ich potrzeby [Анимица, Тертыйшний 2000, s. 31]. W 1699 roku miasta zostały wyjęte spod jurysdykcji wojewodów i podlegały izbie burmistrzowskiej, której kompetencje dotyczyły samorządności Moskwy

i wszystkich innych miast Rosji. W poszczególnych miastach wprowadzono instytucje ziemskich izb, na czele których stali ziemscy burmistrzowie. Podlegała im ludność mieszczańska, a więc osoby wolne i nieprzynależące do *dworiaństwa*. Mieszczanie posiadali też prawo wyboru ziemskiej izby i burmistrza. Miasta nie uzyskały w owym czasie osobowości prawnej, co oznacza, że postrzegane były przez pryzmat określonej grupy społecznej, a nie organizacji o charakterze przestrzennym. W 1720 roku izbę burmistrzowską zastąpiono Głównym Magistratem, a w miastach pojawili się miejscy magistrzy, odpowiadający za rozwój handlu i manufaktur.

Reformy Piotra I Wielkiego zaszczerpiły w Rosji elementy cywilizacji zachodnioeuropejskiej. Wzorowana na rozwiązaniach najpierw szwedzkich, a następnie niemieckich idea samorządu dotyczyła głównie miast. Jak zauważają historycy, nieposiadające ugruntowanej pozycji w świadomości społecznej i pozbawione tradycji organy samorządowe szybko przekształciły się w dodatek do biurokratycznej maszyny. Ani arystokracja, ani mieszczaństwo nie dążyły w organach samorządowych instytucji poprzez które można dążyć do zaspokojenia swoich potrzeb i interesów. W konsekwencji władza lokalna koncentrowała się w rękach gubernatorów [Анимца, Тертыйшный 2000, s. 34]. Niezależnie od tego utrzymywał się konflikt pomiędzy władzą centralną (reprezentowaną przez gubernatora) a organami samorządowymi na poziomie ziemstw.

Rzeczywisty rozwój instytucji samorządowych w carskiej Rosji rozpoczął się w okresie panowania Katarzyny II. Ciężkie konflikty zbrojne z Turcją i Prusami, konieczność pokonania buntu Jemieliana Pugaczowa oraz wewnętrznych problemów gospodarczych stały się katalizatorem przemian. Ich istotnym komponentem było wprowadzenie instytucji samorządu terytorialnego jako trwałego elementu systemu politycznego Rosji, posiadającego podstawy prawne, własne cele i zadania. Działania carycy Katarzyny II określane były mianem kolejnej „odgórnej rewolucji”, której przyczyną tkwiła w strachu przed rewolucją oddolną (jej widmo zaczęło być stosunkowo realne po rewolucji francuskiej w 1789 roku). Wydarzenia we Francji nie tylko przyczyniły się do odwrotu dworu carycy od idei oświeceniowej ale i do refleksji na temat stanu państwa i jego wewnętrznej organizacji [Bazyłow, Wiczorkiewicz 2007, s. 207].

Zdaniem Katarzyny II wadą ówczesnego ustroju państwowego Rosji była nadmierna centralizacja i oderwanie terenowych struktur władzy państwowej od najbardziej wpływowej na rosyjskiej prowincji grupy społecznej – *dworiaństwa*. W ciągu XVIII wieku zyskało ono istotne znaczenie w strukturze społeczno-gospodarczej Rosji i w dużym stopniu mogłoby, w przypadku sytuacji konfliktowej, zagrozić władzy monarszej. Reforma zarządzania państwowego, którą przeprowadziła Katarzyna II miała na celu również włączenie w większym stopniu w procesy administrowania szlachty. Jak stwierdzają badacze, jej panowanie stało się złotym wiekiem *dworiaństwa*, które otrzymało szereg przywilejów oraz większy wpływ na sprawy państwowe [Bazyłow, Wieczorkiewicz 2007, s. 260]. W 1785 roku caryca wydała dwie *gramoty* – dokumenty państwowe nadające przywileje arystokracji oraz miastom. *Gramota na prawa i wygody miastom Imperium Rosyjskiego* była pierwszym aktem prawnym, który gwarantował częściową samorządność ośrodkom miejskim [*Грамота на права и выгоды*]. Dokument rozszerzył kategorię mieszczan na ludzi wszystkich stanów zamieszkujących w miastach, którzy posiadali w nich nieruchomości, trudnili się rzemiosłem lub pełnili służbę miejską. Wprowadził on także pojęcie społeczności miejskiej bez wyróżniania pochodzenia mieszczan z tej czy innej grupy. Wprowadzono natomiast nowy podział członków społeczności miejskiej na sześć kategorii (stanów): a) prawdziwych obywateli miejskich, posiadających nieruchomości w mieście; b) kupców należących do jednej z gildii; c) rzemieślników należących do cechu; d) gości z innych miast lub państw; e) znamienitych obywateli (uczonych, artystów, właścicieli dużych majątków); f) innych zajmujących się rękodziełem lub pracujących w mieście [Анимица, Тертышный 2000, s. 38].

Istota ówczesnego samorządu miejskiego sprowadzała się do istnienia ograniczonych w kompetencjach i kontrolowanych przez władze centralne instytucji, których skład był wybierany przez członków społeczności miejskiej. Najważniejszą z nich było zebranie obywateli miejskich, w którym prawo uczestnictwa posiadali najbogatsi mieszkańcy mający ponad 25 lat i roczny procent od kapitału przewyższający kwotę 50 rubli. Zebranie było zwoływane za zgodą gubernatora raz na trzy lata, a jego zadania sprowadzały się do: a) informowania gubernatora o stanie miasta, w tym o jego

potrzebach; b) wysłuchiwanie propozycji gubernatorów i odpowiedzi na nie; c) prowadzenia i sprawdzania akt miejskich; d) wybierania zarządu miejskiego oraz sędziów.

Ze swojego składu zebranie obywateli miejskich wybierało na 3 lata organ przedstawicielski – dumę miejską, która miała reprezentować interesy wszystkich sześciu stanów. Posiedzenia dumy były zwoływane w razie konieczności, a do jej zadań należało: wybieranie członków organu władzy wykonawczej – dumy sześciogłosowej oraz podejmowanie decyzji w kwestiach, które nie mogły być rozwiązane na posiedzeniach tegoż organu.

Duma sześciogłosowa składała się z sześciu reprezentantów każdego ze stanu i była stale działającym organem egzekutywy. Jej posiedzenia odbywały się cotygodniowo, a zakres kompetencji obejmował bieżące funkcjonowanie miasta, zapewnienie porządku publicznego, reagowanie na potrzeby mieszkańców miasta. Społeczność miejska nabyła prawo do dysponowania własnym majątkiem, na który składały się dobrowolne składki odprowadzane przez jej członków [Анимица, Тертыйшный 2000, s. 39].

Wcześniej, bo w 1775 roku, rozpoczęła się reforma administracyjna. Przyniosła ona zmiany w strukturze administracyjno-terytorialnej państwa rosyjskiego, jak i po raz pierwszy w jego historii potwierdziła istnienie instytucji samorządu lokalnego. Akt *Instytucje dla zarządzania guberniami Imperium Wszechrosyjskim*, oparty na idei trójpodziału władz Monteskiusza, wprowadzał nowy podział administracyjny, doskonalił organizację aparatu biurokratycznego oraz rozszerzał funkcje administracji terenowej. Po pierwsze, zamiast trójstopniowego podziału administracyjno-terytorialnego wprowadzono organizację dwustopniową. Likwidowano prowincję, a struktura oparta miała być na guberniach i *ujezdach*. Nowego podziału dokonano w oparciu o liczbę ludności: gubernie liczyły około 300–400 tysięcy mieszkańców, a *ujezdy* – 20–30 tysięcy. W 1781 wprowadzono dodatkową instytucję o charakterze głównie kontrolnym – namiestnictwa i generał-gubernatorstwa, które łączyły 2–3 gubernie. Administracja w guberniach została oparta na wspólnym modelu, w którym kwestiami bezpieczeństwa zajmował się zarząd gubernialny, porządku i prawa – izba karna i izba cywilna, zaś finansów – izba skarbowa. Oprócz podstawowych zadań biurokratycznych, w tym poboru podatków, na administrację tere-

nową nałożono obowiązek organizowania szkolnictwa, ochronę oraz lecznictwa, co było poważnym krokiem w rozwoju zrębów infrastruktury. Ważnym *novum* było nadanie miastom osobowości prawnej, stały się one tym samym osobnymi jednostkami administracyjnymi. Na ich czele stanęli *gorodniczy* bądź komendanci, zaś w stolicy *ober-policmajster*. Reforma nie zniosła kolegialnych magistratów – składały się one z dwóch burmistrzów oraz czterech ratmanów. Wyborów dokonywało kupiectwo i mieszczaństwo poszczególnych miast na trzyletnią kadencję.

Na czele guberni w dalszym ciągu stał wyznaczany przez władzę zwierzchnią gubernator, którego zadania sprowadzały się do informowania mieszkańców o obowiązującym prawie, zapewnienie jego przestrzegania i wydawania wykonawczych aktów prawnych o lokalnym zasięgu obowiązywania. Za swoją działalność gubernatorzy ponosili odpowiedzialność przed namiestnikami i generał-gubernatorami. Generał-gubernatorzy byli wyznaczani przez cara spośród zaufanych osób. Nie stali oni na czele wyodrębnionej administracji, nie posiadali dużego aparatu urzędniczego, mając głównie zadania kontrolne. Posiadali natomiast prawo zasiadania w Senacie.

Ogółem, reformy Katarzyny II, a zwłaszcza nowo wprowadzone instytucje samorządu miejskiego, nie przyniosły rozwoju samorządności i autonomii w takim stopniu, w jakim przewidywała to carska *Gramota*. Jak podkreślają badacze, faktycznie cała działalność organów miejskich znajdowała się pod kontrolą miejscowej administracji, w której składzie znajdowali się *dworianie*. Prawdziwa władza w miastach spoczywała w rękach *gorodnicznych*, policji i urzędników wyznaczanych przez gubernatora. Organy miejskie zajmowały się głównie kwestiami o znaczeniu marginalnym i w żadnym stopniu nie będącymi w polu zainteresowań z perspektywy interesów władz centralnych. Zaznacza się również, iż reformy Katarzyny II stworzyły sprzyjające warunki dla rozwoju przemysłu i handlu w miastach. Przyspieszyło to proces kształtowania się stosunków kapitalistycznych w Rosji, ale również przyczyniło się do rozwoju infrastrukturalnego i społecznego ówczesnych ośrodków miejskich [Анимица, Тертышный 2000, s. 40].

Jak wspomniano, w czasie panowania Katarzyny II rozpoczął się nowy etap rozwoju samorządności w Imperium Rosyjskim. Wydane przez carycę *gramoty* nadawały przywileje miastom,

w których w ograniczonym stopniu rozwijały się instytucje samorządowe oraz arystokracji – *dworiaństwu* – które w tym czasie stało się już trwałą podporą władz centralnych i stanowiło zasoby kadrowe dla całej administracji państwowej oraz było nośnikiem wartości niematerialnych.

### **Bibliografia**

- Banaszak B. (2007), *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa.
- Barański M. (2007), *Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego* [w:] Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa.
- Bazyłow L., Wieczorkiewicz P. (2007), *Historia Rosji*, Wrocław.
- Dębski S.S. (2014), *Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość*, Grudziądz.
- Gąciarz B. (2004), *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa.
- Pipes R. (2006), *Rosja carów*, Warszawa.
- Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. (2000), *Основы местного самоуправления*, Москва.
- Грамота на права и выгоды городам Российской империи*, <[www.hist.msu.ru/ER/Etext/gogram.htm](http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/gogram.htm)>
- Минникес И.В. (2002), *Основания и порядок избрания князя в русском государстве X-XIV вв.*, „Академический юридический журнал”, nr 4 (10).
- Приговор царский о кормлениях и о службе. 1556*, <[http://history-doc.edu.ru/catalog.asp?ob\\_no=16329&cat\\_ob\\_no=12292](http://history-doc.edu.ru/catalog.asp?ob_no=16329&cat_ob_no=12292)>
- Шмидт С.О. (1996), *У истоков российского абсолютизма. Исследование социально-политической истории времени Ивана Грозного*, Москва.
- Янин В.Л. (2005), *Истоки новгородской государственности*, „Наука и жизнь”, nr 1.

### **Historical roots of the local self-government in Russia**

The main goal of the following paper is to present the process of forming very initial frames of local self-government in Russia. It focuses on the period from the Middle Ages to Catherine the Great. In that time various forms of self-government have emerged, however the Russian government did not pay much attention to that. Russian tsars tend to centralize the state, especially after gaining by Russia imperial status the development of

self-government was accepted only in the context of petrifying the state and making the state power more effective.

Key words: local self-government in Russia, Russian despotism, Veliky Novgorod, Peter the Great reforms.

**INFORMACJA O AUTORZE**

**Czachor Rafał**, doktor, Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Obszar badawczy: systemy polityczne, instytucje samorządu lokalnego w państwach b. ZSRR.  
E-mail: r.czachor@dwspit.pl

**ABOUT THE AUTHOR**

**Czachor Rafał**, PhD, the Lower Silesian University of Entrepreneurship and Technology in Polkowice (Poland). Scientific interests: political systems, local self-government in former USSR republics