

STANISŁAW WIECH (Kielce)

Urząd generał-gubernatora w Rosji i w Królestwie Polskim

W dobie niewoli narodowej władze państw zaborczych systematycznie i konsekwentnie dążyły do przekreślenia wielowiekowych tradycji i osiągnięć, jakie w zakresie zarządu i administracji państwowej wykształciła i posiadała Rzeczpospolita. Począwszy od 1772 r. w miejsce rodzimych i utrwalonych zwyczajem rozwiązań na ziemi polskie wprowadzano nieznany i obcy ustroj administracyjny, który w założeniu Rosji, Austrii i Prus miał usprawnić i przyspieszyć proces administracyjnej, politycznej i narodowej unifikacji nowych nabytków terytorialnych. Na ziemiach zaboru rosyjskiego likwidacja polskiego ustroju administracyjnego przebiegała z różnym nasileniem, co wiązało się przede wszystkim z odmiennością ustrojowo-polityczną, jakie posiadały z jednej strony tzw. gubernie zachodnie (ziemie Rzeczypospolitej przyłączone do Rosji w latach 1772-1795), a z drugiej strony utworzone w 1815 r. i zjednoczone z Rosją Królestwo Polskie. Przykład guberni zachodnich oraz Królestwa Polskiego wskazuje na istotną rolę, jaką instytucja generał-gubernatorstwa w ostatnich 200 latach istnienia państwa carów odegrała w kreowaniu polityki wewnętrznej Rosji, a zwłaszcza w procesie rusyfikacji ziem polskich.

Reforma administracyjna Piotra I z 18/29 grudnia 1708 r. wprowadziła w Rosji podział terytorialny kraju na 8 guberni (moskiewska, ingermanłandska zwana od 1710 r. petersburską, smoleńska, kijowska, azowska, kazańska, archangięłogorodska i sybirska), które w sposób znaczący różniły się od siebie pod względem wielkości, warunków geograficznych, liczby miast i mieszkańców¹. Jeśli w guberni kijowskiej znajdowało się 56 miast, to w największej pod względem wielkości guberni sybirskiej, ze stolicą w Tobolsku leżało

¹ *Polnoje sobranije zakonow rossijskoj imperii* (dalej: *PSZRI*), *Sobranije 1-je*, t. 4, Nr 2218. Nazwa guberni i podział na gubernie po raz pierwszy w Europie wprowadzono we Francji w dobie wojny stuletniej (przełom XIV i XV w.). Na początku XVII w. za panowania Ludwika XIII wraz z nasilającymi się tendencjami do centralizacji i wzmocnienia władzy monarszej urząd gubernatora został zlikwidowany, a w jego miejsce wprowadzono urząd intendenta.

26 miejscowości z prawami miejskimi. Mianowani przez Piotra I gubernatorzy (w guberni ingermanłandskiej i azowskiej generał-gubernatorzy), należeli do grona najbliższych współpracowników cara i aktywnych uczestników wojny północnej². Przekazano im obszerne pełnomocnictwa nie tylko w zakresie władz administracyjno-policyjnych, ale także sądowych i finansowych. Gubernatorzy sprawowali też funkcje zwierzchników wszystkich rodzajów wojsk znajdujących się na terytorium powierzonej im guberni. Liczba guberni stopniowo się zwiększała. W 1719 r. było ich już 11, a w połowie XVIII w. Rosja administracyjnie dzieliła się na 15 guberni, które obejmowały 44 prowincje i 178 powiatów.

Podział terytorialny na gubernie został zmodernizowany za panowania Katarzyny II. Zatwierdzone 7/18 listopada, a ogłoszone ukazem 25 XI/6 XII 1775 r. nowe przepisy (w sumie 491 artykułów) dzieliły Rosję na 50 nowych guberni połączonych w 20 namiestnictw³. Pojawiła się także nowa kategoria urzędników określanych mianem generał-gubernatorzy. Generał-gubernatorzy zarządzający namiestnictwami, mianowani osobiście przez carową i odpowiedzialni tylko przed nią, uzyskali jeszcze większe kompetencje niż ich poprzednicy za czasów Piotra I. Pełnili nadzór nad wszystkimi instytucjami państwowymi w powierzonych im guberniach, mogli ingerować w działalność wszystkich organów, także sądowych, a w czasie przebywania w stolicy przysługiwało im prawo uczestnictwa w posiedzeniach Senatu. Podobnie jak za czasów Piotra na urzędy namiestnicze byli mianowani najbliżsi współpracownicy carowej oraz zasłużeni działacze polityczni i wojskowi. Po wybuchu powstania Pugaczowa w 1781 r. dokonano kolejnej reorganizacji guberni, w ramach której zlikwidowano istniejące od czasów Piotra I prowincje.

Po śmierci Katarzyny II zaznaczyła się tendencja do centralizowania władzy, czego wyrazem był wprowadzony 12/23 grudnia 1796 r. przez Pawła I nowy podział państwa na 42 gubernie oraz stopniowa likwidacja posiadających szerokie kompetencje urzędów namiestniczych⁴. Wprowadzane zmiany przyczyniły się do utrwalania w tradycji rosyjskiej urzędów i nazw gubernatorów i generał-gubernatorów. Instytucja namiestnictw zamarła, choć jeszcze przez dłuższy czas zachowała się na obrzeżach Rosji lub terytoriach wcielonych do państwa rosyjskiego (Kaukaz, Królestwo Polskie).

Kolejne zmiany w zakresie kompetencji i roli gubernatorów i generał-gubernatorów (namiestników) w zarządzaniu państwem przyniosły reformy Aleksandra I, który rozporządzeniami z 8/12 września 1802 r. na nowo okre-

² P. Mroczek-Drozdowski, *Oblastnoje uprawlieniye Rossii XVIII w. do ucziędzienija o gubernijach 7 nojabria 1775 g.*, Moskwa 1876, s. 29.

³ PSZRI, *Sobranije 1-je*, t. 20, Nr 14392, 14400, 14960, Zob. też Ju. Gotije, *Istorija oblastnogo uprawlieniya w Rossii ot Pietra I do Jekatieriny II*, t. 1, Moskwa 1913; Je. N. Anuczin, *Istoriczeskij obzor razwitiya administratiwno-policiejskich ucziędzienij w Rossii z Ucziędzienija o guberniach 1775 g. do posliedniego wriemieni*, S-Peterburg 1872.

⁴ PSZRI, *Sobranije 1-je*, t. 24, Nr 17633, 17634, 17638, 17684.

ślił prawa i kompetencje Senatu oraz wprowadził w Rosji instytucje ministerstw⁵. Nie ulega wątpliwości, że podporządkowanie poszczególnych resortów administracji lokalnej centralnym urzędem działającym w Petersburgu, powołanie Komitetu Ministrów oraz utworzenie 1/13 stycznia 1810 r. Rady Państwa zmieniły konfigurację systemu zarządzania i sprawowania władzy w imperium rosyjskim. Wprowadzana za panowania Aleksandra I do centralnych organów państwowych z różnym skutkiem zasada kolegialności władz w przypadku generałów-gubernatorów oznaczała zmianę ich relacji z najważniejszymi organami władz państwowych oraz zwężenie obszaru kompetencji urzędów gubernatorskich, które mimo wszystko nadal pozostawały najważniejszymi, przynajmniej w wymiarze politycznym, organami, decydującymi o charakterze i formie sprawowania władzy lokalnej⁶.

Ukształtowany w latach dwudziestych XIX wieku system sprawowania władzy w guberniach imperium rosyjskiego został uściślony i prawnie określony w oddzielnych instrukcjach oraz w przygotowanym za panowania Mikołaja I i wydany w 1832 r. Zbiorze Praw (*Swod Zakonow*). Nowe podstawy prawne precyzowały prerogatywy i obowiązki gubernatorów oraz utwierdzały, choć z licznymi wyjątkami, system gubernialnego sprawowania władzy, który na rubieżach państwa, dostosowując się do lokalnych warunków geograficznych i historycznych, przybierał zazwyczaj postać instytucji generał-gubernatorów. Dzięki zachowanej elastyczności instytucja generał-gubernatorów stanowiła na rubieżach państwa gwarancję lepszego dostosowania się władz administracyjno-politycznych do zarządzania regionami, które pod względem etnicznym, narodowym, wyznaniowym, kulturowym, a także geograficznym i ekonomicznym zasadniczo odstawały od rdzennych ziem rosyjskich.

Jednym z najważniejszych uzupełnień legislacyjnych dotyczących instytucji generał-gubernatorstw a wprowadzonym za panowania Mikołaja I była zatwierdzona 29 V/10 VI 1853 r. „Ogólna instrukcja dla generał-gubernatorów” (*Obszczaja instrukcja gienierał-gubiernatoram*), w której przypominało, że generał-gubernatorzy są głównymi stróżami niepodważalnych praw samowładztwa, sprawują najwyższą kontrolę nad wszystkimi instytucjami i osobami w podległych im guberniach i cieszą się pełnym zaufaniem cara imperatora⁷. Poza przyznanymi prerogatywami generał-gubernatorzy zyskali przywilej bezpośredniego kontaktowania się z monarchą w celu wyrażania swoich opinii na temat sytuacji w powierzonych im krajach, choć należy zaznaczyć, że u schyłku istnienia carskiej Rosji kontakt ten został nieco sforma-

⁵ N.P. Jeroszkin, *Kriepostniczeskoje samodierżawije i jego političeskije instituty (Pierwaja połowina XIX w.)* Moskwa 1981, s. 203-223.

⁶ Zob. A.D. Gradowski, *Istoričeskij oczerk razvitija gienierał-gubiernatorskoj dołżnosti. So-branije soczinienij*, t. I, S-Peterburg 1899; K. Sokołow, *Oczerk istorii i sowriemiennogo znaczenija Gienierał-gubiernatorstw*, „Wiestnik Prawa” 1903, nr 7, 8.

⁷ *PSZRI, Sobranije 2-je*, t. 28, Nr 27293, S-Peterburg 1854.

lizowany i ograniczał się zazwyczaj do obowiązku składania w Petersburgu pisemnych sprawozdań i raportów.

Cechą charakterystyczną instytucji gubernatora i generał-gubernatora za czasów Mikołaja I było to, że urzędy te w większości powierzano wojskowym, a zarządy gubernialne posiadające specjalne pełnomocnictwa i prawa przekształcano w zarządy wojskowe. W połowie XIX wieku w Rosji liczącej (pomijając Wielkie Księstwo Finlandii i Królestwo Polskie) 53 gubernie i obwody (obłasti) aż 41 zarządów powierzono gubernatorom wojennym, którym oprócz urzędów cywilnych podlegały miejscowe instytucje i formacje wojskowe⁸.

Konstrukcja instytucji gubernatorskich, a szczególnie generał-gubernatorskich rodziła w sposób naturalny konflikty i animozje między organami władzy lokalnej i centralnej. Szerokie pełnomocnictwa przyznane generał-gubernatorom dawały podstawy do niezależnego i autorytarnego zarządzania podległymi guberniami. Władza gubernatorów często wykraczała poza ramy prawa, czego wyrazem były liczne śledztwa i dochodzenia. W latach 1855-1884 przeciwko gubernatorom dopuszczającym się naruszenia obowiązujących przepisów prowadzono 53 sprawy. Śledztwa i rewizje senatorskie niewielki odnosiły skutek, skoro w kręgach władz centralnych powszechnym było przekonanie, że pociąganie gubernatorów do odpowiedzialności prawnej jest szkodliwe, gdyż obniża w oczach społeczeństwa autorytet władzy państwowej⁹. Z drugiej strony ingerencję ministerstw lub niekorzystne po myśli generał-gubernatorów rozstrzyganie spraw traktowano jako naruszenie obowiązujących praw i próbę uszczuplenia kompetencji urzędu generał-gubernatorów. Pojawiające się w połowie XIX wieku liczne spory i zatargi generał-gubernatorów z ministrami¹⁰, komplikowały system zarządzania państwem rosyjskim, naruszały i tak nieczytelne reguły sprawowania władzy i ostatecznie podważały autorytet zarówno instytucji ministerstw, jak i generał-gubernatorstw, którym zazwyczaj pozostawało czekać na odgórne rozstrzygnięcia w postaci wydania niepodważalnej i ostatecznej decyzji przez cara. Nawet specjalny nadzór ustanowiony nad gubernatorami w postaci rewizji senatorskich niewiele wpływał na zmianę sytuacji, skoro w oczach władz centralnych ujawnianie nieprawidłowości w systemie zarządzania było szkodliwe, gdyż w oczach mieszkańców spadał autorytet przedstawicieli władz państwowych.

Historia konfliktów, w których racje i decyzje generał-gubernatorów, nawet kiedy były one sprzeczne z obowiązującymi przepisami, często zwyciężały w konfrontacji z argumentacją wysuwaną przez ministerstwa i centralne organy państwowe, świadczyła równocześnie o tym, że w polityce wewnętrznej imperium rosyjskiego osobiste zaufanie i powiązania z dworem carskim

⁸ *Institut gienierał-gubernatorstwa i namiestnicestwa w rossijskoj impierii*, red. W.W. Czerkiesowa, t. 1, S-Peterburg 2001, s. 94.

⁹ I. Blinow, *Gubernatory. Istorico-sko-juridiczeskij oczerk*, S-Peterburg 1905, s. 344-346.

¹⁰ *Institut gienierał-gubernatorstwa...*, s. 98-106.

ceniono wyżej od instytucjonalnych i formalnoprawnych reguł sprawowania władzy.

Zmieniające się i uzależnione od sytuacji wewnętrznej kraju rola i zadania instytucji generał-gubernatorów w polityce wewnętrznej imperium rosyjskiego byłyby w miarę czytelne, gdyby nie fakt, że nieodzownym elementem i dopełnieniem generał-gubernatorów na rubieżach Rosji (a ściślej mówiąc na obszarach, gdzie ustawa o urzędach gubernialnych nie była całkiem lub też w pełni rozciągnięta), stały się tak zwane „wyższe komitety”. Powoływane komitety, wydzielone z istniejących w Rosji ogólnopaństwowych instytucji centralnych – Rady Państwa i Komitetu Ministrów, posiadały w zakresie zarządzania poszczególnymi terytoriami specjalne uprawnienia analogiczne do tych, jakie przyznawano najwyższym urzędom państwowym. W tej sytuacji, jeśli instytucja generał-gubernatorstwa na danym terytorium w swoim charakterze sprawowania władzy przypominała ministerstwo, to istniejący równolegle specjalny komitet stawał się swojego rodzaju lokalnym Komitetem Ministrów i Radą Państwa.

Powoływanie specjalnych komitetów wiązało się zazwyczaj z koniecznością przygotowania oddzielnych i ograniczonych w swojej rozciągłości reform, jakie zamierzano realizować na terytorium danego generał-gubernatorstwa. Ranga i pozycja komitetu w systemie zarządzania imperium rosyjskim zależała od określonych celów i zadań komitetu, jego składu personalnego, organizacji i struktury, jak również charakteru relacji, jakie istniały między przewodniczącym komitetu a imperatorem. Jakkolwiek jednym z głównych zadań komitetów było wypracowanie takich reform, które w swoim założeniu zgodne byłyby z realizacją idei systematycznej i pełnej unifikacji i integracji obrzeży z imperium rosyjskim, to jednak istnienie komitetów w rzeczywistości podkreślało odrębność, zarówno pod względem ustrojowym, jak i społeczno-politycznym, funkcjonowania i zarządzania obszarami stanowiącymi rubieże państwa carów.

Wypracowane na forum komitetów decyzje wcielano w życie za pośrednictwem wydawanych w oddzielnym porządku aktów prawnych i administracyjnych, dotyczących wyłącznie terytorium podlegającego danemu komitetowi. W mechanizmie rosyjskiej państwowości funkcjonowały zatem obok centralnego i ogólnopaństwowego trybu i porządku legislacyjnego równoległe instytucje i mechanizmy ustanawiania i wprowadzania aktów normatywnych, które nierozzerwalnie związane były z instytucjami generał-gubernatorstw.

Specjalne komitety powstawały i znikwały na mocy najwyższych rozporządzeń, a opracowywane i wydawane przez nie akty prawne i przepisy nie były włączane do ogólnopaństwowego Zbioru Praw.

Jednym z pierwszych komitetów powstałych jako dopełnienie urzędu generał-gubernatora był powołany 28 VII/9 VIII 1821 r. i istniejący z czternastoletnią przerwą (1838-1852) do 1864 r. Komitet Syberyjski (*Sibirskij komitet*). W skład Komitetu Syberyjskiego wchodził z urzędu: minister spraw we-

wewnętrznych, oświaty, finansów oraz przewodniczący Departamentu Spraw Wojskowych Rady Państwa, państwowy kontroler, syberyjski generał-gubernator (Michaił M. Sperański wchodził w skład komitetu nawet w chwili, gdy już nie pełnił urzędu syberyjskiego generał-gubernatora). Do składu Komitetu dołączył także powołany w 1826 r. szef żandarmów. Przewodniczącymi Komitetu Syberyjskiego byli m.in.: Wiktor P. Koczubej, Aleksiej A. Arakczew i książę Aleksander N. Golicyn, czyli najwyżsi dostojnicy państwowi i bliscy współpracownicy cara Aleksandra I i Mikołaja I, cieszący się pełnym zaufaniem monarchy. Komitet Syberyjski rozpatrywał m.in. coroczne raporty cywilnych gubernatorów i generał-gubernatorów Wschodniej i Zachodniej Syberii, projekty powoływania nowych obwodów (amurski i semipałatyński), problem zarządzania ludami Syberii (Jakutami, Buriatami, Ewenkami itd.), organizacji Amurskiego Wojska Kozackiego, ustroju administracyjnego Kamczatki, traktatów z Chinami (ajguński i tiencinski – 1858), kontaktów handlowych ze Stanami Zjednoczonymi itp. W chwili czasowej likwidacji komitetu jego funkcje przejęły Rada Państwa i Komitet Ministrów.

Komitet Syberyjski stał się wzorcem dla kolejnych instytucji tego typu, w tym m.in. dla powołanego 14/26 sierpnia 1831 r. Komitetu Guberni Zachodnich (*Komitiet Zapadnych gubernij*) oraz trzy dni później 17/29 sierpnia Komitetu do spraw Królestwa Polskiego. Obydwa Komitety powołano w związku z wybuchem na ziemiach polskich powstania listopadowego, które pobudziło rząd rosyjski do podjęcia nowych inicjatyw w celu dokonania pełniejszej unifikacji tych ziem z imperium rosyjskim. Przewodniczącym Komitetu Guberni Zachodnich został prezes Komitetu Ministrów, pełniący równocześnie funkcję przewodniczącego Rady Państwa. W posiedzeniach Komitetu w randze członków brali udział: minister spraw wewnętrznych, finansów, sprawiedliwości, spraw zagranicznych, dóbr państwowych, szef żandarmów; główny dyrektor Departamentu Poczty, główny dyrektor Departamentu Spraw Duchownych Obcych Wyznań, minister sekretarz stanu do spraw Królestwa Polskiego oraz ober-prokurator Najświętszego Synodu. Sprawy biurowe Komitetu prowadziła specjalna kancelaria podporządkowana przewodniczącemu Komitetu Ministrów.

Komitet Guberni Zachodnich rozpatrywał m.in. problem wprowadzenia do Kraju Zachodniego ogólnocesarzowskiego prawodawstwa i ustroju administracyjnego, likwidacji instytucji i praw zachowanych z czasów byłej Rzeczypospolitej, wprowadzenia do szkół nauczania w języku rosyjskim, uściślenia praw i obowiązków chłopów wobec ziemiaństwa (tzw. inwentarze według projektu kijowskiego generał-gubernatora Dmitrija G. Bibikowa) itp. Komitet Guberni Zachodnich istniał do 20 IV/2 V 1848 r., kiedy na mocy ukazu został zlikwidowany, a jego sprawy przejął, podobnie jak w przypadku Komitetu Syberyjskiego, Komitet Ministrów.

Kolejnym z komitetów powołanych w celu zarządzania rubieżami Rosji był utworzony 11/23 lipca 1833 r. Komitet Kaukaski, którego konstrukcja

i rola w systemie zarządzania podległymi mu obszarami była bardziej skomplikowana. Początkowo komitet ten zwany był Komitetem do spraw Urządzenia Kraju Zakaukaskiego (*Komitiet ob ustrojstwie Zakawkazskogo kraja*) i rozpatrywał wyłącznie kwestię przygotowania cywilnej administracji na obszarze Zakaukazia. Po siedmiu latach 24 IV/6 V 1840 r. na mocy ukazu Senatu powołano tak samo nazwany Komitet do spraw Urządzenia Kraju Zakaukaskiego, któremu powierzono najwyższą kontrolę nad realizacją reformy administracyjnej. Po dokonanej w 1842 r. rewizji Zakaukazia nazwę Komitetu poprawiono (od tej pory oficjalnie zwany był *Komitiet po dielam Zakawkazskogo kraja*), a jego uprawnienia częściowo zaczął dublować powołany równocześnie VI Oddział Własnej Jego Cesarskiej Mości Kancelarii, który przygotowywał podstawy prawne dla wcielanej na Zakaukaziu reformy administracyjnej.

Przewodniczącym Komitetu Kaukaskiego został minister wojny Aleksander I. Czernyszew, a w skład komitetu wchodził: minister spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, finansów, dóbr państwowych oraz przewodniczący Departamentu Prawa Rady Państwa.

Powołanie 27 XII 1844/8 I 1845 r. na Kaukazie instytucji namiestnictwa z siedzibą w Tyflisie zmieniło sytuację Komitetu, co ostatecznie doprowadziło do tego, że 3/15 lutego 1845 r. Komitet do spraw Kraju Zakaukaskiego został przemianowany na Komitet Kaukaski, zaś istniejący od 1842 r. VI Oddział Własnej JCM Kancelarii został zlikwidowany¹¹. Funkcje i uprawnienia nowego Komitetu znacznie rozszerzono. Rozpatrywał on wszystkie sprawy dotyczące Zakaukazia i okręgu kaukaskiego, których rozstrzygnięcie przewyższało kompetencje namiestnika, poszczególnych ministrów i głównych dyrektorów departamentu. W ten sposób Komitet stawał się jednym z naczelných administracyjnych i prawnych organów, jakie w imperium rosyjskim decydowały w sprawach Kaukazu.

Przez Komitet przechodziły sprawozdania i raporty namiestnika, generał-gubernatorów i gubernatorów cywilnych dotyczące sytuacji społecznej i politycznej Kaukazu, podejmowano decyzje w sprawie budowy twierdz, rozwoju wodnych i lądowych szlaków komunikacyjnych, urzędzenia miast, realizacji reformy uwłaszczeniowej włościan, przesiedlania kozaków itp. Decyzje Komitetu przedstawiano do najwyższego rozpatrzenia, analogicznie jak to czynił Komitet Ministrów, w postaci dziennika posiedzeń, które po zatwierdzeniu przez cara nabierały mocy prawnej. Od połowy 1865 r. przewodniczącym Komitetu Kaukaskiego był z urzędu przewodniczący Komitetu Ministrów.

Komitet Kaukaski istniał do 23 I/4 II 1882 r. i został zniesiony wraz z likwidacją instytucji namiestnictwa. Formalnym pretekstem zniesienia Komitetu i urzędu namiestnika stało się włączenie obszaru Kaukazu i Zakaukazia do systemu administracyjnego imperium rosyjskiego, choć faktycznie wiązało

¹¹ PSZRI, *Sobranie 2-je*, t. 19, S-Peterburg 1845, Nr 18679.

się to z podjętą wcześniej decyzją o mianowaniu dotychczasowego namiestnika wielkiego księcia Michała Mikołajewicza na urząd przewodniczącego Rady Państwa (14/26 lipca 1881).

Choć urząd namiestnika Kaukazu i Kraju Zakaukaskiego bezpośrednio podległy imperatorowi został przywrócony w 1905 r., to jednak nie zdecydowano się na reaktywowanie Komitetu Kaukaskiego.

„Epoka wielkich reform” charakteryzująca panowanie Aleksandra II, choć nie naruszyła w sposób zasadniczy systemu zarządzania centralnych organów władz państwowych, to jednak wywarła swoje piętno na urzędach gubernatorów i generał-gubernatorów. W trakcie realizowania reformy włościańskiej, sądowej, wojskowej i samorządowej wielokrotnie powracał problem zawężenia, lub też rozszerzenia prerogatyw urzędów gubernatorów i generał-gubernatorów. W następstwie reform od lat sześćdziesiątych XIX w. wszystkie gubernie Rosji można było podzielić na te, w których wprowadzono reformy społeczne i ustrojowe, co pociągało za sobą osłabienie roli gubernatorów, i te, w których reform nie przeprowadzono wcale lub przeprowadzono tylko częściowo, co wiązało się z utrzymaniem dotychczasowej silnej pozycji gubernatorów¹². Jakkolwiek przeobrażenia wewnętrzne Rosji zazwyczaj oznaczały pomniejszanie władzy gubernatorów – tak było szczególnie w przypadku reformy sądowej i ziemskiej – to jednak kryjąca się za reformami decentralizacja władzy sprzyjała także zachowaniu silnej pozycji gubernatorów i generał-gubernatorów, którym przekazywano odpowiedzialność nie tylko za realizację i kontrolę wcielanych zmian, ale także przydzielano nowe obowiązki i prerogatywy. Umocnieniu pozycji gubernatorów i generał-gubernatorów sprzyjała przede wszystkim reforma wojskowa. W powołanych w 1863 r. 4 okręgach wojskowych (warszawski, wileński, kijowski i odesski), a w 1864 r. już 15 okręgach, pełnię dowództwa nad okręgami powierzono generał-gubernatorom, dostosowując w ten sposób podział okręgów wojskowych do istniejącego podziału administracyjnego.

Bilans zmian dokonanych w trakcie realizacji wielkich reform oznaczał upadek instytucji generał-gubernatorstw. Władze centralne wyraźnie dążyły do tego aby zmniejszyć do minimum liczbę generał-gubernatorstw, które utrudniały pełniejszą kontrolę i zależność gubernatorów od ministerstw. W ciągu 20 lat panowania Aleksandra II zlikwidowano 5 generał-gubernatorstw (charkowskie – 1856, witebskie, sankt-petersburskie – 1866, noworosyjskie i przybaltyjskie – 1876), wzmacniając tym samym pozycję i uprawnienia gubernatorów bezpośrednio podporządkowanych centralnym urzędowi¹³.

Problem instytucji generał-gubernatorstw stał się ponownie aktualny w chwili, gdy w Rosji nasiliły się akcje terrorystyczne wymierzone w przed-

¹² I. Blinow, *Gubernatory...*, S-Peterburg 1905, s. 253.

¹³ D.I. Raskin, *Wysszije i centialnyje gosudarstwiennyje ucziezdienija Rossii (1801-1917)*, t. 1, *Wysszije gosudarstwiennyje ucziezdienija*, Sankt-Pietierburg 1998, s. 131-132.

stawicieli najwyższych władz państwowych oraz w osobę cara¹⁴. Po nieudanym ataku terrorystycznym Aleksandra K. Sołowijewa na Aleksandra II, dokonanym 2/14 kwietnia 1879 r., władze postanowiły zastosować nadzwyczajne środki, służące przywróceniu spokoju politycznego i społecznego, czego wyrazem było wydanie 5/17 kwietnia 1879 r. ukazu o powołaniu tymczasowych generał-gubernatorów. Za siedzibę nowo powołanych urzędów obrano Petersburg, Charków i Odessę, które w opinii władz uchodziły za główne centra rozpowszechniania rewolucyjnej propagandy i terroru. Tymczasowym generał-gubernatorom przyznano prawo stawiania przed sąd wojenny osób oskarżonych o przestępstwa państwowe, przyznano im szereg praw administracyjnych w tym prawo administracyjnego wysiedlenia wszystkich osób, których pobyt w guberniach uznany zostanie za szkodliwy. Tymczasowym generał-gubernatorom podporządkowano także instytucje poczty. Na urzędy tymczasowych generał-gubernatorów mianowano generałów, którzy szczególnie wyróżnili się w ostatniej wojnie rosyjsko-tureckiej (Iosif W. Hurko – petersburski, Michaił T. Loris-Mielikow – charkowski, Edward I. Totleben – odesski)¹⁵. Z praw przyznanych tymczasowym instytucjom mieli korzystać także generał-gubernator moskiewski, kijowski i warszawski¹⁶.

Powołanie tymczasowych generał-gubernatorów było symptomem słabości władz centralnych, które w celu przywrócenia ładu społecznego gotowe były przekazać część swoich uprawnień, co oznaczało krok w kierunku decentralizacji systemu sprawowania władzy. Z nadzwyczajnych kompetencji generał-gubernatorów szybko jednak zrezygnowano, gdyż zamach na cara przeprowadzony 5/17 II 1880 r. w Pałacu Zimowym świadczył o nieudolności instytucji generał-gubernatorstw¹⁷. Ostatecznie zdecydowano się na ponowną centralizację władz i utworzenie Najwyższej Komisji Zarządzającej do spraw Zachowania Ładu Państwowego i Spokoju Publicznego¹⁸. Na czele powołanej 12/24 II 1880 r. Najwyższej Komisji stanął tymczasowy generał-gubernator charkowski Loris-Mielikow, którego rządy przeszły do historii pod nazwą „dyktatura serca”, a zapoczątkowana w Rosji polityka wewnętrzna została określona mianem „wilczej paszczy i lisiego ogona”.

Choć powołanie Najwyższej Komisji pociągnęło za sobą likwidację tymczasowego petersburskiego generał-gubernatorstwa, to jednak zachowanie pozostałych instytucji oznaczało, że Najwyższa Komisja w znacznym stopniu

¹⁴ I. Blinow, *Gubernatory...*, s. 258.

¹⁵ PSZRI, *Sobranije 2-je*, t. 55, Nr 60730, S-Peterburg 1881; *Zbornik Zakonow. Uzakonienija i razporiaženija prawitelstwa odnosiaszczijesja do gubernii Carstwa Polskiego sostowszijasja po priekraszczenij w 1871 godu oficjalnego izdanija Dniewnika Zakonow Carstwa Polskiego*, oprac. W. Wyzinowski, t. 15, Warszawa 1883, s. 155-159; t. 16, Warszawa 1884, s. 115.

¹⁶ P.A. Zajonczkowskij, *Krizis samodierżawija na rubieżie 1870-1880-ch godow*, Moskwa 1964, s. 88, 183.

¹⁷ M.I. Hejfic, *Wtoraja riewolucjonnaja situacija w Rossii*, Moskwa 1963, s. 88.

¹⁸ PSZRI, *Sobranije 2-je*, t. 54, cz. 2, Nr 60492, S-Peterburg 1881.

dublowała kompetencje i zadania, jakie przyznano generał-gubernatorom. W celu uniknięcia rozbieżności zdań i wypracowania jednoci poczynań zdecydowano się na odbywanie oddzielnych posiedzeń Komitetu Ministrów, w których obok przedstawiciele poszczególnych resortów mieli zasiadać także wszyscy generał-gubernatorzy, którym na mocy praw z 5/17 IV 1879 r. przyznano specjalne pełnomocnictwa. Zarówno utworzenie tymczasowych generał-gubernatorstw, jak też powołanie Najwyższej Komisji pod przewodnictwem Loris Mielikowa w sposób widoczny naruszało zasadę absolutnej władzy monarchy, zaś wahania co do wyboru centralistycznego czy też decentralistycznego systemu sprawowania władzy świadczyły o znaczącym zamieszaniu w kręgach rządowych¹⁹.

Śmierć Aleksandra II, zabitego 1/13 III 1881 r. przez terrorystów, zapoczątkowała epokę reakcji i kontrreform, która sprzyjała wzmocnieniu pozycji generał-gubernatorów. Ogłoszony 14/26 sierpnia 1881 r. przez Aleksandra III ukaz „O środkach mających służyć sprawie ochrony porządku państwowego i ładu społecznego” (*O mierach k ochranieniju gosudarstwiennogo poriadka i obszczistwiennogo spokojstwa*) przyznawał generał-gubernatorom prawo wprowadzania „stanu wzmożonej ochrony”, który ostatecznie zatwierdzał minister spraw wewnętrznych. Stan wzmożonej ochrony wprowadzony do 10 guberni (petersburskiej, moskiewskiej, charkowskiej, połtawskiej, czernihowskiej, kijowskiej, wołyńskiej, podolskiej, chersońskiej, bessarbskiej) i szeregu miast i powiatów innych guberni uprawniał generał-gubernatorów do stosowania nadzwyczajnych środków w celu przywrócenia ładu społecznego²⁰. Mogli oni m.in. rozwiązywać wszelkie zebrania i zgromadzenia, zakazywać poszczególnym osobom przebywania w rejonie, gdzie wprowadzono stan, a za zgodą ministra spraw wewnętrznych skazywać osoby podejrzane o przestępczą działalność na zesłanie w trybie administracyjnym na okres od 1 do 5 lat. Generał-gubernatorzy uzyskali także będące w sprzeczności z ustawą sądową z 1864 r. prerogatywy uprawniające ich do pociągania oskarżonych do odpowiedzialności przed sądem wojskowym, decydowania o posiedzeniach sądowych przy zamkniętych drzwiach i bez udziału ławy przysięgłych, oraz zatwierdzania wszystkich wyroków, jakie zapadły w sądach wojskowych.

Stan wzmożonej ochrony ustanawiany na trzy lata, trwał z pewnymi zmianami do 1896 r., gdyż minister spraw wewnętrznych czterokrotnie (w 1884, 1887, 1890 i 1893 r.) przedkładał Komitetowi Ministrów wniosek o jego przedłużenie²¹.

Powołane na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych tymczasowe generał-gubernatorstwa były, jak sama nazwa wskazuje, instytucjami doraźnymi, stworzonymi na okres przejściowy. Władze centralne od samego

¹⁹ P.A. Zajonczkowskij, *Kryzys samodierżawija...*, s. 156.

²⁰ *PSZRI, Sobraije 3-ie*, t. 1, Nr 382, S-Peterburg 1885.

²¹ H.A. Konn, *Prawa wyjątkowe*, Warszawa 1909, s. 34-35.

początku zmierzały do stopniowego ograniczania ich liczby i pozycji, o czym świadczą m.in. podjęte w 1889 r. starania ministra spraw wewnętrznych Dymitra A. Tołstoja, który krytykował zasadę ciągłości istnienia tych instytucji²². Tendencje władz centralnych i istniejące napięcia między ministerstwami i generał-gubernatorami częściowo ujawniają podjęte w latach osiemdziesiątych decyzje w sprawie likwidacji niektórych generał-gubernatorstw. I tak w 1881 r. zlikwidowano orenburskie generał-gubernatorstwo, w 1882 r. zachodniosyberyjskie, a w 1889 r. tymczasowe odeskie generał-gubernatorstwo. Prawdopodobnością stawało się także zmiana charakteru obowiązków i praw generał-gubernatorów, którym uszczuplając funkcje i zadania czysto administracyjne powiększono równocześnie zakres uprawnień i działań mających wymiar polityczny.

U progu rewolucji 1905 r. w Rosji podzielonej na około 80 guberni pozostawało niespełna 10 stałych generał-gubernatorstw: 1) warszawskie z dziesięcioma guberniami, 2) wileńskie, kowieńskie i grodzieńskie, 3) irkuckie; 4) kijowskie, podolskie i wołyńskie, 5) moskiewskie, 6) nadamurskie, 7) stepowe 8) turkiestańskie, 9) fińskie. Zdecydowana większość zachowanych generał-gubernatorstw rozlokowana była na rubieżach imperium rosyjskiego, w tym jedna trzecia istniejących obejmowała ziemie dawnej Rzeczypospolitej wcielone w granice Rosji. Wyraźne odstępstwo w organizacji tej instytucji zastosowano jedynie wobec centralnie położonego moskiewskiego generał-gubernatorstwa. Obejmowało ono praktycznie tylko jedną gubernię, a swoją ciągłość zachowało dzięki politycznej sile tradycji i szczególnemu statusowi, jaki nadano guberni, której siedzibę traktowano jako drugą stolicę imperium.

Wraz z wybuchem rewolucji 1905 r. pogłębiły się sprzeczności, jakie od dziesiątków lat istniały w określeniu prerogatyw i roli generał-gubernatorów w systemie zarządzania poszczególnymi regionami imperium. Władze centralne starając się opanować wewnętrzne nieporządki zdecydowały się na upowszechnienie w strukturze administracji wewnętrznej znanej już instytucji tymczasowych generał-gubernatorstw (nadbaltyckie [*pribaltijskoje*], charkowskie itd.), którym przyznając rozszerzone kompetencje, przypominające system władzy decentralistycznych dyktatur wojskowych, zapewniono odpowiednie instrumenty do walki z ruchem rewolucyjnym. Rozszerzanie tego typu systemu władzy było na tyle powszechne, że w 1906 r. stan nadzwyczajny, stan wzmożonej ochrony lub stan wojenny, oznaczający wprowadzenie rządów generał-gubernatorów obowiązywał na ok. 80% terytorium Rosji²³.

²² *Istoriczeskij obzor diejatielnosti Komitietia ministrow*, oprac. I.I. Tchorżewskij, t. 4, S-Peterburg 1902, s. 102.

²³ *Istoriczeskij opyt' triech rossijskich rewolucij*, cz. 1: *Gienieralnaja rieprieticija Wielikogo Oktjabria: Pierwaja burżuazno-diemokratyczeskaja riewolucija w Rossii*, red. A.F. Kostin, Moskwa 1985, s. 201; N.G. Korolewa, *Pierwaja rossijskaja riewolucija i carizm: Sowiet ministrow Rossii w 1905-1907 gg.*, Moskwa 1982, s. 147.

Dokonane pod presją wydarzeń rewolucyjnych ustępstwa caratu spowodowały z kolei ograniczenie kompetencji i uprawnień generał-gubernatorów, których zakres władzy ograniczyły wprowadzone na wiosnę 1906 r. elementy konstytucyjnego zarządzania państwem. Generał-gubernatorzy stracili status w dużym stopniu niezależnych wielkorządców, posiadających przywilej bezpośredniego nawiązywania kontaktu z monarchą i czerpiącego z tego tytułu korzyści w realizacji polityki wewnętrznej w powierzonym im regionie. W świetle wprowadzonych 23 IV/5 V 1906 r. przepisów urząd generał-gubernatorów poddano ściślejszej kontroli centralnych organów, a wychodzące stąd decyzje i rozporządzenia podlegały sankcji przewodniczącego Rady Ministrów, poszczególnych ministrów i dyrektorów departamentów lub Rządzącego Senatu²⁴. W konsekwencji tych zmian pozycja i rola generał-gubernatorów w znacznym stopniu zbliżyła się do tej, jaką posiadali zwykli gubernatorzy.

Kolejne zmiany w statusie instytucji generał-gubernatorstw przyniósł wybuch I wojny światowej. Na obszarach objętych działaniami wojennymi wyższą władzę administracyjną przekazano w ręce głównodowodzących armiami frontów i głównych naczelników okręgów wojskowych. Militaryzacja instytucji generał-gubernatorstw i podporządkowanie ich wymogom i potrzebom wojny zmieniło charakter i zakres działalności generał-gubernatorów. Ważną zmianą dokonaną w latach wojny była także możliwość powoływania nowych generał-gubernatorstw, które miały obejmować obszary zajęte przez wojska rosyjskie i leżące poza granicami imperium. Na wydartych od przeciwnika ziemiach zamierzano organizować administrację lokalną opartą na instytucji wojennych generał-gubernatorstw. Pierwsze pomysły stworzenia takich struktur pojawiły się w sierpniu 1914 r. w chwili, gdy wojska rosyjskie wkroczyły na terytorium Prus Wschodnich²⁵. Ofensywa niemiecka podjęta przez Paula von Hindenburga i szybkie wycofanie się wojsk rosyjskich z tych terenów przekreśliły realizację tych planów.

Bardziej stabilny okazał się teatr działań wojennych w Zachodniej Ukrainie. Zajęcie i utrzymanie przez dłuższy czas przez Rosjan Lwowa, Halicza i twierdzy Przemyśl dały podstawy do zaprowadzenia na tym obszarze wojskowej administracji. W końcu 1914 r. powołano Galicyjsko-Bukowińskie Wojenne Generał-Gubernatorstwo, które obejmowało obszar nowo powołanych guberni lwowskiej, czerniowickiej i tarnopolskiej. Analogiczna sytuacja na froncie kaukaskim stworzyła przesłanki do powołania w połowie 1916 r. Wojennego Generał-Gubernatorstwa Tureckiej Armenii, które rozciągało swoją zwierzchność na obszarach odebranych Turcji.

Kres instytucji generał-gubernatorstw ostatecznie położyła rewolucja lutowa, która obalając carat zapoczątkowała w Rosji okres dwuwładzy (Rząd Tymczasowy i rady delegatów robotniczych i żołnierskich). Znaczną część

²⁴ *Institut gienierał-gubiernatorstwa ...*, s. 249-250.

²⁵ P.G. Kurlów, *Gibiel' imperatorskoj Rossii*, Moskwa 1991, s. 201-203.

urzędów gubernatorów i generał-gubernatorów zniesiono jeszcze przed 5/17 marca 1917 r., kiedy to na mocy decyzji Rządu Tymczasowego wydano pierwsze rozporządzenia w sprawie organizacji nowych organów administracji terytorialnej. Wydana instrukcja nakazywała odsunięcie od władzy dotychczasowych gubernatorów i generał-gubernatorów, a nowymi przedstawicielami władz centralnych w regionie mieli być powoływani odgórnie gubernialni komisarze Rządu Tymczasowego²⁶. Zmiany zapoczątkowane przez rewolucję lutową, a pogłębione przez wybuch rewolucji październikowej, wymazały ze struktur administracji państwowej instytucję generał-gubernatorstw, która na trwałe wpisała się w charakter rządów i system polityki wewnętrznej państwa carów. Nieco dłużej zachowały się raczej tylko z nazwy gubernie, które w zmienionej formie organizacyjnej przetrwały do przełomu 1928/29 r., kiedy ostatecznie utrwalony został w Związku Radzieckim podział administracyjny na rejony i obwody.

Oceniając zadania i rolę generał-gubernatorstw w systemie zarządzania państwem rosyjskim, należy zwrócić uwagę na kilka zasadniczych elementów ewolucji tej instytucji, jaka dokonała się w przekroju całego XIX i początku XX wieku. Po pierwsze wraz z przeobrażeniami społecznymi, gospodarczymi, ustrojowymi i politycznymi państwa rosyjskiego oraz postępującą liberalizacją systemu *samodierżawia* nasilało się zjawisko osłabiania roli i pozycji generałów-gubernatorów, których zadania z powodzeniem mogli wykonywać zwykli gubernatorzy. Pojawiające się w okresie przesileń i wewnętrznych zaburzeń odstępstwa, polegające na chwilowym przywracaniu i wzmacnianiu roli politycznej instytucji generał-gubernatorstw oraz powoływaniu nowych tymczasowych lub wojennych generał-gubernatorstw, nie mogły zmienić kierunku tych zmian. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na fakt, że w skomplikowanym i archaicznym w porównaniu z krajami Europy Zachodniej systemie zarządzania rozległymi obszarami imperium rosyjskiego, instytucja generał-gubernatorstw, odwołująca się do posiadania specjalnych prerogatywy i uprawnień, najdłużej zachowana została na rubieżach państwa, czyli tam, gdzie aspiracje polityczne, kulturalne i ekonomiczne ludności zamieszkującej poszczególne regiony nie szły w parze z interesami politycznymi państwa i władz rosyjskich.

Dzieje urzędów generał-gubernatorów wskazują na to, że władze centralne, tolerując i podtrzymując na rubieżach imperium system zdecentralizowanej władzy absolutnej, zgodne były w ocenie, że najmocniejszym atutem istniejących generał-gubernatorstw jest ich skuteczność w realizacji najważniejszych w polityce wewnętrznej zadań, jakim była unifikacja, rusyfikacja i integracja tych ziem z imperium. Dzięki nadzwyczajnym pełnomocnictwom i uprawnieniom instytucje generał-gubernatorstw w miarę dobrze radziły so-

²⁶ W.I. Starcew, *Wnutriennaja politika Wriemiennogo prawitielstwa pierwogo sostawa*, Lenin-grad 1980, s. 169, 197.

bie w walce z tendencjami separatystycznymi i stanowiły gwarancję podtrzymania chwiejnej i często podważanej jedności państwowej. W chwili gdy tendencje separatystyczne zostały wystarczająco spacyfikowane i w ocenie władz państwowych nie stanowiły już większego zagrożenia, zdecydowano się, zgodnie z ideą stopniowej unifikacji politycznej i administracyjnej państwa, na likwidację instytucji generał-gubernatorstw. Tak było m.in. w tzw. Kraju Północno-Zachodnim, czyli trzech guberniach litewskich. Wzmoczona od czasów Michaiła N. Murawjowa rusyfikacja tych ziem zaowocowała po 50 latach decyzją Mikołaja II, który 1/13 VI 1912 r. zatwierdził przyjętą przez Radę Państwa i Dumę Państwową decyzję o likwidacji stałego generał-gubernatorstwa wileńskiego, kowieńskiego i grodzieńskiego²⁷.

Nie do końca natomiast zgodzić się można z tezą Kimitaki Matzuzato, którego zdaniem przykład instytucji generał-gubernatorstw świadczy o tym, że z biegiem lat w podziale administracyjnym imperium rosyjskiego coraz mniejszą rolę odgrywał aspekt etniczny, nad którym w trakcie reorganizacji i tworzenia nowych jednostek administracji terytorialnej górę zaczął brać wymiar przestrzenny²⁸. Zapewne teza Matzuzato da się obronić w przypadku centralnych i azjatyckich części imperium oraz tzw. tymczasowych generał-gubernatorstw, lecz trudno te założenia potwierdzić na przykładzie europejskiej części Rosji oraz stałych generał-gubernatorstw obejmujących obszar Królestwa Polskiego, Wielkiego Księstwa Finlandii czy Kraju Północno-Zachodniego.

Istniejąca blisko 200 lat instytucja generał-gubernatorów – twór imperialnego systemu zarządzania państwem rosyjskim – pozostawiła głęboki ślad w charakterze i sposobach realizacji polityki wewnętrznej Rosji. Upadek caratu choć przekreślił istnienie urzędów generał-gubernatorów, to jednak nie oznaczał rezygnacji z utrwalonych tradycją historyczną nawyków i mechanizmów. Władza radziecka ideologicznie odcinająca się od systemu caratu mniej lub bardziej świadomie nawiązywała do wzorców i metod sprawowania władzy, jakie zostały wypracowane przez instytucje generał-gubernatorstw. Przywrócenie po rozpadzie Związku Radzieckiego instytucji i urzędów gubernatorów wydaje się kolejnym świadectwem tego, że instytucja i urzędy gubernatorów i generał-gubernatorów na trwałe wpisały się w model rosyjskiej administracji i w styl rosyjskiego sprawowania władzy o wymiarze lokalnym.

W porównaniu z innymi rubieżami imperium rosyjskiego wprowadzanie do Królestwa Polskiego instytucji generał-gubernatora dokonało się stosunkowo późno, co wynikało przede wszystkim z daleko idącej odrębności i specy-

²⁷ PSZRI, *Sobranije 3-ie*, t. 32, cz. 1, Nr 37665, S-Peterburg 1912.

²⁸ K. Matzuzato, *Gienierał-gubernatorstwa w Rossijskoi imperii: Ot etniczeskogo k prostranstwiennomu podchodu*, w: *Nowaja imperskaja istorija postsowieckiego prostranstwa*, red. I. Gierasimow, Kazań 2004, s. 427-458.

fiki, jakie posiadały w cesarstwie rosyjskim ziemie polskie. Decydującym czynnikiem opóźniającym decyzję o wprowadzeniu generał-gubernatora i zarazem wyróżniającym Królestwo Polskie w organizmie imperium rosyjskiego było to, że w ramach przyznanej autonomii (konstytucji) Królestwo posiadało odrębną administrację i własny system sprawowania władzy lokalnej. Nadana Królestwu Polskiemu w 1815 r. przez cara Aleksandra I konstytucja była główną rękojmią posiadania odrębnego statusu prawnego i politycznego.

Wybuch powstania listopadowego dał podstawy do rewizji statusu Królestwa Polskiego, któremu odbierając autonomię stopniowo ograniczono zakres swobód i narzucano system władzy zbliżony do tego, jaki obowiązywał na pozostałych rubieżach imperium. Formalne wcielenie Królestwa Polskiego do organizmu państwa rosyjskiego ogłoszono 16/26 lutego 1832 r., kiedy Mikołaj I wydał manifest o nowym porządku zarządzania i urzędzenia Królestwa Polskiego (*O nowom poriadkie uprawlienija i obrazowanija Carstwa Polsko-go*). Niszcząc autonomię Królestwa, zniesiono konstytucję, zlikwidowano sejm i wojsko polskie, a na urząd namiestnika Królestwa Polskiego mianowano pogromcę powstania listopadowego – feldmarszałka Iwana F. Paskiewicza-Erywańskiego, któremu w dowód zasług i wdzięczności przyznano tytuł księcia warszawskiego.

Paskiewiczowi, cieszącemu się wielkim zaufaniem cara, przyznano szeroki zakres kompetencji. Pełniąc funkcję naczelnego dowódcy I Armii Czynnej stacjonującej w Królestwie Polskim, sprawował jednocześnie, na równi z centralnymi ministerstwami, kontrolę w Królestwie Polskim nad pocztą, komunikacją, komorami celnymi, oświatą ludową itp.²⁹ Organem wspierającym jego zadania była Rada Administracyjna, składająca się z trzech komisji rządowych (spraw wewnętrznych, duchownych i oświecenia publicznego; sprawiedliwości; finansów i skarbu) i obradująca pod przewodnictwem namiestnika. W Radzie Administracyjnej decyzje podejmowano w drodze głosowania, a przy równowadze głosów decydował głos namiestnika. Namiestnik sprawował także funkcję przewodniczącego w zachowanej w Królestwie Polskim Radzie Państwa, do której poza dyrektorami komisji rządowych wchodził generalny inspektor, urzędnicy noszący tytuł radcy państwa oraz inni urzędnicy mianowani przez cara. Rada Państwa miała kompetencje w zakresie przygotowywania praw i przepisów dotyczących ogólnego zarządzania Królestwem Polskim. W 1841 r. Radę Państwa Królestwa Polskiego, podobnie jak i Najwyższy Sąd, zniesiono, a w ich miejsce powołano w Warszawie IX i X Departament rosyjskiego Senatu Rządzącego.

Niezwykłe szeroki zakres uprawnień i kompetencji namiestnika nie był w pełni przejrzysty, gdyż przez pewien okres decyzje Paskiewicza ograniczał powołany 17/29 sierpnia 1831 r., a więc trzy dni po utworzeniu Komitetu Gu-

²⁹ Zob. L. Gorizontow, *System zarządzania Królestwem Polskim w latach trzydziestych–pięćdziesiątych XIX wieku*, „Przegląd Historyczny” 1985, z. 4, s. 721.

berni Zachodnich, specjalny Komitet do spraw Królestwa Polskiego. Funkcję przewodniczącego Komitetu do spraw Królestwa Polskiego pełnili z urzędu przewodniczący Komitetu Ministrów, którymi w kolejności byli: książę Wiktor P. Kocubej (1831-1834), Nikołaj N. Nowosilcow (1834-1838) i książę Iłarion W. Wasilczikow (1838-1841). W skład Komitetu wchodził ponadto: minister spraw zagranicznych, minister spraw wewnętrznych, minister sprawiedliwości, minister sekretarz stanu do spraw Królestwa Polskiego, przewodniczący Departamentu do spraw Królestwa Polskiego Rady Państwa, przewodniczący Departamentu Spraw Wojskowych Rady Państwa, główny dyrektor Departamentu Poczty, członek Rady Państwa oraz namiestnik Królestwa Polskiego³⁰. Komitet rozpatrywał głównie kwestie dotyczące reorganizacji zarządzania Królestwem Polskim oraz szczegółowe problemy dotyczące spraw administracyjnych, finansowych i sądowych.

Rolę i miejsce namiestnika Królestwa Polskiego w strukturze władz lokalnych i centralnych jeszcze bardziej skomplikował powołany 14/26 lutego 1832 r. w ramach rosyjskiej centralnej instytucji Rady Państwa – Departament Spraw Królestwa Polskiego. Kompetencje Departamentu w znacznym stopniu krzyżowały się i dublowały z kompetencjami Komitetu do spraw Królestwa Polskiego, a niejasność relacji pomiędzy tymi instytucjami pogłębiał fakt, że przewodniczącym Departamentu został namiestnik Królestwa Polskiego, który równocześnie zasiadał w Komitecie.

Wpływy i pozycja, jakie Paskiewicz posiadał na dworze carskim sprawiły, że Komitet do spraw Królestwa Polskiego nie odegrał większej roli w zarządzaniu sprawami Królestwa, a jego prace wkrótce przybrały charakter epizodyczny (ostatnie posiedzenie Komitetu odbyło się w 1841 r.). Po dziesięciu latach istnienia Komitet zaprzestał swojej działalności, choć w sprawie jego rozwiązania nie został wydany żaden akt prawny.

Likwidacja Komitetu do spraw Królestwa Polskiego świadczyła o tym, że ustanowiona w 1815 r. instytucja namiestnictwa, mimo pewnych ograniczeń ze strony władz centralnych oraz reform administracyjnych z lat trzydziestych i czterdziestych (podział Królestwa na gubernie i wprowadzenie urzędów gubernialnych) zmierzających do przybliżenia stylu sprawowania władzy, jaki obowiązywał w Rosji, przez długi czas zwycięsko opierała się tendencjom unifikacyjnym i bez większych zmian przetrwała do upadku powstania styczniowego. Paradoksalnie działalność i pozycja namiestników Królestwa Polskiego – bliskich zaufanych cara Rosji, w tym szczególnie najdłużej pełniącego ten urząd feldmarszałka Iwana Paskiewicza, przyczyniły się do ugruntowania odmienności administracyjnej Królestwa Polskiego i utrzymania daleko idącej samodzielności, nawet w okresie, gdy w polityce wewnętrznej Rosji

³⁰ Ibidem, s. 724.

górze zaczęły brać tendencje unifikacyjne, oznaczające dla Królestwa Polskiego wzmoczenie kursu represyjnego i rusyfikacyjnego³¹.

Istotny wpływ na zmianę charakteru urzędu namiestniczego w Królestwie Polskim odegrały wydarzenia z pierwszej połowy lat sześćdziesiątych XIX wieku. Ożywienie polityczne i ruch narodowy na ziemiach polskich odegrały dużą rolę w procesie osłabiania pozycji namiestników, którzy po śmierci I. Paskiewicza nie posiadali już tak dużego kapitału zaufania u monarchy, a nie mogąc sprostać stojącym przed nimi zadaniom, stosunkowo szybko rozstawali się ze swoim urzędem. Pewne nadzieje na ustabilizowanie sytuacji politycznej w Królestwie i przywrócenie mocnej pozycji namiestnika wiązano z nominacją na ten urząd brata cara – wielkiego księcia Konstantego Nikołajewicza (1862). Zadania i prace nowego namiestnika mieli wspierać specjalnie powołani do tego celu dwaj pomocnicy, jeden do spraw wojskowych, a drugi do spraw cywilnych. Na urząd pomocnika do spraw cywilnych mianowano w czerwcu 1862 r. margrabiego Aleksandra Wielopolskiego, który równocześnie przewodniczył w Królestwie Polskim Radzie Administracyjnej. Nowa konstrukcja urzędu namiestnika w systemie zarządzania Królestwem Polskim nie wytrzymała próby czasu, a wybuch powstania styczniowego definitywnie zmienił charakter rządów w Warszawie³².

Jednym z pierwszych sygnałów zapowiadających odejście od dotychczasowego sposobu zarządzania zachodnimi rubieżami imperium rosyjskiego było powołanie 20 VIII/1 IX 1862 r. Komitetu Zachodniego. Komitet, ustanawiając nowy rodzaj zwierzchności nad sąsiadującymi z Królestwem guberniami, miał na celu przede wszystkim opracowanie i przygotowanie reform zmieniających system zarządzania w guberniach Kraju Zachodniego w taki sposób, aby całkowicie wyeliminować z nich polskie wpływy, a pod względem administracyjnym, społecznym i politycznym zaprowadzić w guberniach zachodnich system zgodny z ogólnopaństwowym porządkiem. Komitet Zachodni rozpatrywał sporządzane przez generał-gubernatorów i gubernatorów raporty dotyczące sytuacji społecznej i politycznej kraju i stosownie do wysuwanych sugestii przygotowywał projekty reform. Po wybuchu powstania styczniowego Komitet, zgodnie z polityką wewnętrzną Rosji, skupił się przede wszystkim na pacyfikowaniu kraju i akcjach represyjnych, zajmując się między innymi sprawą wysiedlania uczestników powstania styczniowego do guberni wewnętrznych Rosji, wzmocnienia żywiołu rosyjskiego w drodze przesiedlania chłopów rosyjskich do guberni zachodnich cesarstwa, wprowadzenia w Kraju Zachodnim do szkół ludowych języka rosyjskiego itp. Równoległe do Komitetu Zachodniego akcje represyjne wymierzone w ruch powstańczy

³¹ Ibidem, s. 711-731.

³² Zob. *Królestwo Polskie. Dokumenty historyczne dotyczące prawno-politycznego stosunku Królestwa Polskiego do Cesarstwa Rosyjskiego*, wydali M. Radziwiłł i B. Winiarski, Warszawa–Lublin–Łódź 1915, s. 142-143.

w guberniach litewskich prowadził wileński generał-gubernator Michaił N. Murawjow, któremu przyznano nadzwyczajne pełnomocnictwa. Po raz kolejny sytuacja wewnętrzna, w jakiej znalazły się tym razem zachodnie rubieże imperium rosyjskiego, wymusiła na władzach centralnych decyzję o wzmocnieniu pozycji urzędu generał-gubernatora i przyznaniu mu większej roli w polityce wewnętrznej państwa.

Bez względu na pozycję wileńskiego generał-gubernatora Komitet Zachodni posiadał ogromny wpływ na politykę wewnętrzną Rosji, a to głównie za sprawą swojego składu osobowego. Do Komitetu Zachodniego wchodził: przewodniczący Komitetu Ministrów (sprawował równocześnie funkcję przewodniczącego Komitetu Zachodniego), szef żandarmów, minister wojny, minister spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, finansów, dóbr państwowych, oświaty i ober-prokurator Najświętszego Synodu. Istniejący do 5/17 kwietnia 1865 r. Komitet pod względem składu przypominał zatem posiedzenia Komitetu Ministrów i z tych powodów stawał się w imperium rosyjskim jednym z najważniejszych organów rozstrzygających o sprawach Kraju Zachodniego, w którym tzw. „problem polski” był jedną z kluczowych kwestii politycznych.

Jeśli w guberniach zachodnich decyzje o zmianie systemu zarządzania podjęto jeszcze przed wybuchem powstania styczniowego, to w Królestwie Polskim główne rozstrzygnięcia w sprawie władz lokalnych zapadły w trakcie powstania i w pierwszych latach po stłumieniu zrywu narodowego Polaków. Dwa miesiące po wybuchu powstania zdecydowano się na to, aby naczelne dowództwo nad Warszawskim Okręgiem Wojskowym przekazać gen. Fiodorowi F. Bergowi, który podobnie jak Murawjow na Litwie był odpowiedzialny za zbrojną pacyfikację kraju. Początkowo zakładano, że uprawnienia i zakres władzy Berga będą tymczasowe, rozwój sytuacji politycznej sprawił jednak, że systematycznie je powiększano, co miało przyspieszyć stłumienie powstania. W chwili kiedy A. Wielopolski otrzymał dymisję gen. Berg został mianowany przewodniczącym Rady Administracyjnej, a po wyjeździe wielkiego księcia Konstantego Nikołajewicza z Warszawy Berg został 8/20 września 1863 r. mianowany na urząd namiestnika Królestwa Polskiego³³. Pozycję namiestnika w systemie zarządzania Królestwem Polskim dodatkowo ugruntował ukaz z 2/14 sierpnia 1864 r., który rozszerzał kompetencje Berga w zakresie spraw wojskowo-sądowniczych.

Dyktowany sytuacją wojenną proces wzmocnienia władzy wykonawczej namiestnika Królestwa Polskiego zakończył się wraz z upadkiem powstania styczniowego. Rodząca się w dobie powstania styczniowego w kręgach władz centralnych idea przeprowadzenia w Królestwie Polskim gruntownych reform społeczno-politycznych dość szybko została połączona z potrzebą powołania sprawdzonego już w systemie zarządzania wewnętrznego państwa specjalne-

³³ S. Askenazy, *Sto lat zarządu w Królestwie Polskim 1800-1900*, Lwów 1901, s. 47.

go komitetu, który w sposób naturalny ograniczał władzę wielkorządców. Sytuację Berga pogarszał także fakt, że wraz z upadkiem powstania styczniowego wyraźnie słabły we władzach Królestwa Polskiego wpływy najmocniej uzależnionych od urzędu namiestnika resortów policyjno-wojskowych, zaś projektowane w Królestwie Polskim reformy, dotyczące w pierwszym rzędzie ustroju społecznego, gospodarczego, administracyjnego oraz zmian w systemie oświaty i sądownictwa, oznaczały przeniesienie ciężaru władzy na instytucje cywilne i urzędy centralne³⁴.

Sygnalem powrotu do centralistycznego systemu zarządzania było powołanie 25 II/8 III 1864 r. przy osobie cara specjalnego, a w pierwszym okresie działalności zupełnie tajnego organu, któremu nadano taką samą, jak w latach trzydziestych nazwę Komitetu do spraw Królestwa Polskiego. Zadaniem Komitetu, odtajnionego 1/13 I 1865 r. i tego samego dnia oficjalnie uznanego za jawny, było przygotowanie projektów reform dotyczących spraw zarządu cywilnego Królestwem, które po przedstawieniu bezpośrednio zatwierdzał car lub przekazywał sprawę do osądzenia przez Radę Państwa. Do kompetencji Komitetu należało rozpatrywanie wszelkich spraw dotyczących Królestwa Polskiego, jakie zlecano Komitetowi z woli cara. Komitet występował także w charakterze wyższego organu wykonawczego w zakresie realizacji reformy włościańskiej w Królestwie Polskim.

Niezwykłą rangę i pozycję Komitetu wyznaczał jego skład osobowy. Wszyscy członkowie Komitetu byli bezpośrednio mianowani przez cara i należeli do grona osób cieszących się jego największym zaufaniem. Przewodniczącym Komitetu był sam Aleksander II (do 1872 r., po czym funkcję tę pełnił jego brat, były namiestnik Królestwa Polskiego – wielki książę Konstanty Nikołajewicz). W czasie nieobecności cara obradami Komitetu kierował przewodniczący Komitetu Ministrów. W skład Komitetu wchodził m.in. członkowie Rady Państwa hrabia Wiktor N. Panin i Konstantin W. Czewkin, minister spraw wewnętrznych hrabia Piotr A. Wałujew, minister dóbr państwowych Aleksandr A. Zielienyj (Zielonoj) i główny naczelnik Własnej Jego Cesarskiej Mości Kancelarii do spraw Królestwa Polskiego Nikołaj A. Milutin.

Przez Komitet przechodziły najważniejsze sprawy dotyczące zmian ustroju społeczno-politycznego Królestwa Polskiego, jakie dokonały się po upadku powstania styczniowego. Komitet odegrał zatem jedną z kluczowych ról w realizacji reformy włościańskiej, reformy Kościoła i duchowieństwa katolickiego, oświaty ludowej, zaś po zlikwidowaniu Komitetu Urządzącego w 1871 r. rozstrzygał wszelkie spory pojawiające się między poszczególnymi instytucjami i resortami administracji państwowej Królestwa Polskiego, a dotyczące zakresu i kompetencji władz. W ten sposób Komitet do spraw Królestwa Pol-

³⁴ Zob. S. Kieniewicz, *Teodor hrabia Berg – wielkorządca w feudalnym, czy też w burżuazyjnym stylu?*, w: *Między feudalizmem a kapitalizmem. Studia z dziejów gospodarczych i społecznych*, Wrocław 1976, s. 280.

skiego stawiał się wobec instytucji namiestnictwa w roli wyższego administracyjnego i prawodawczego organu, który zarówno koordynował, jak i kontrolował prace urzędów i instytucji formalnie podległych namiestnikowi.

W procesie uszczuplania zdobytej przez namiestnika w czasie powstania styczniowego władzy znaczną rolę, poza Komitetem do spraw Królestwa Polskiego, odegrał powołany równolegle z realizacją ukazu uwłaszczeniowego z 19 II/3 III 1864 r. – Komitet Urządzący. Organ ten, przy którym utworzono trzy komisje: likwidacyjną, sądową i włościańską, miał za zadanie nie tylko przygotowywać odpowiednie projekty praw, ale także dysponował szerokim zakresem władzy, przypominającym kompetencje Rady Administracyjnej. Komitetowi Urządzącemu podlegały różne komisje rządowe, w tym także wydział wojskowo-policyjny, zobowiązane do wykonywania jego postanowień i decyzji³⁵. Choć przewodniczącym Komitetu Urządzącego pozostał namiestnik Królestwa Polskiego, to jednak poważne wpływy posiadali w nim przedstawiciele obozu wyraźnie rywalizującego z pozycją i wpływami feldmarszałka Berga, a skupionego wokół osoby Nikołaja A. Milutina, cieszącego się coraz większym zaufaniem Aleksandra II i mającego ogromny wpływ na kierunek i charakter realizowanych w Królestwie reform³⁶.

Podjęmowane przez namiestnika próby przeciwstawienia się wpływom obozu Milutina okazały się szczególnie trudne w chwili, gdy z woli cesarza N. Milutin został mianowany na urząd kierownika utworzonej 19/13 maja 1866 r. Własnej Jego Cesarskiej Mości Kancelarii do spraw Królestwa Polskiego. Nominację tę można było odebrać jako wyraźny sygnał idący ze strony Petersburga o potrzebie ograniczenia roli namiestnika w systemie zarządzania Królestwem Polskim, tym bardziej że wraz z objęciem nowego urzędu Milutinowi przyznano wszystkie prawa, jakie do tej pory posiadał minister sekretarz stanu Królestwa Polskiego. Dla Berga szczególnie krępujące stało się wprowadzenie obowiązku kontaktowania się namiestnika Królestwa Polskiego z osobą cara za pośrednictwem sekretarza stanu Milutina, który w swojej Kancelarii koncentrował wszystkie prace ustawodawcze dotyczące spraw Królestwa Polskiego, zmierzające coraz wyraźniej do likwidacji miejscowych władz centralnych³⁷. Podjęte w czasie powstania styczniowego oraz w pierwszych latach po jego stłumieniu decyzje sprawiły, że w drugiej połowie lat sześćdziesiątych decydujący głos w sprawach Królestwa Polskiego, poza

³⁵ W. Tokarz, *Ustrój Królestwa Polskiego za czasów Wielopolskiego i zniweczeniu jego odrębności administracyjnej przez Komitet Urządzący (1861-1876)*, „Przegląd Wszechpolski” 1905, R. 11, s. 838; S. Askenazy, *Sto lat...*, s. 51.

³⁶ Zob.: J.K. Targowski, *Komitet Urządzący i jego ludzie*, „Przegląd Historyczny” 1937/1938, z. 1, s. 168-175; S. Kieniewicz, *Teodor hrabia Berg...*, s. 280-283; *Korespondencja namiestników Królestwa Polskiego – sierpień-maj 1864*, w: *Powstanie styczniowe. Materiały i dokumenty*, pod red. S. Kieniewicza i I.S. Millera, Wrocław 1978, s. 258-259.

³⁷ Zob. *Zbornik Zakonow. Uzakonienija i razporiaženija prawitelstwa odnosiaszczijesja do gubernii Carstwa Polskogo...*, t. 9, Warszawa 1881, s. 205.

urzędem namiestnika, posiadały: Komitet do spraw Królestwa Polskiego, Komitet Urządzący oraz, najpóźniej utworzona, Własna JCM Kancelaria do spraw Królestwa Polskiego³⁸.

Nie ulega wątpliwości, że realizowana przez centralne władze rosyjskie oraz Komitet Urządzący polityka wcielenia Królestwa Polskiego do rosyjskiego organizmu państwowego zakładała likwidację wszelkich odrębności narodowo-politycznych, co równocześnie skutkowało osłabieniem roli urzędu namiestnika w zarządzaniu zachodnimi rubieżami imperium rosyjskiego. Prawie wszystkie ważniejsze decyzje zapadające po 1864 r. w sprawie Królestwa Polskiego bezpośrednio lub pośrednio pociągały za sobą ograniczenie kompetencji feldmarszałka Berga³⁹. Tak było m.in. w przypadku realizacji reformy administracyjnej z 19/31 XII 1866 r. dzielącej Królestwa Polskiego na 10 guberni i 84 powiaty i wprowadzającej system zarządzania krajem analogiczny do tego, jaki obowiązywał na pozostałych ziemiach cesarstwa. Choć reforma nominalnie przyznawała namiestnikowi władzę nad gubernatorami, to jednak faktycznie najważniejszym organom administracji Królestwa Polskiego narzucała zwierzchność centralnych instytucji i urzędów państwowych⁴⁰. Stopniowo likwidowano także podległe namiestnikowi organy posiadające kompetencje w zakresie zarządzania Królestwem Polskim. Najwcześniej, bo 10/22 marca 1867 r. zniesiono Radę Państwa Królestwa Polskiego, a następnie wszystkie centralne urzędy Królestwa Polskiego (Radę Administracyjną, Komisję Rządową Przychodu i Skarbu, Komisję Rządową Oświecenia Publicznego, Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych itd.)⁴¹. Istniejące i nowo powołane instytucje podciągano pod zwierzchnictwo poszczególnych ministerstw i organów centralnych urzędujących w Petersburgu. Przystąpiono wreszcie do likwidacji tych specjalnych instytucji i komitetów, które symbolizowały odrębność statusu prawnego Królestwa Polskiego. Decyzją z 23 III/7 IV 1871 r. zdecydowano o tym, że z dniem 1/13 IV 1871 r. zostanie zamknięty Komitet

³⁸ Zob. N. Rejnke, *Oczerk zakonodatielstwa Carstwa Polskogo (1807-1881 g.)*, S-Peterburg 1902, s. 111-112. Jeden z korespondentów „Dziennika Poznańskiego”, drwiąc z systemu zarządzania Królestwem Polskim, pisał na początku 1867 r.: „Razem posiadamy więc tyle władz centralnych: namiestnik z Radą Administracyjną, Komitet Urządzący, Komitet do spraw Królestwa Polskiego i Kancelaria cara również do spraw Królestwa [...] podobnych anomalii nigdzie, jak świat szeroki, nie znajdziecie”. „Dziennik Poznański” 1867, nr 2.

³⁹ Już w 1868 r. drwiono z zakresu uprawnień namiestnika twierdząc, że w jego kompetencji pozostała już tylko dyrekcja teatrów rządowych w Warszawie. Zob. S. Kieniewicz, *Teodor hrabia Berg...*, s. 282; M.O. Bienka, *Warszawskie Teatry Rządowe. Dramat i komedia (1890-1915)*, Warszawa 2003, s. 41.

⁴⁰ Zob. *Ukaz Najwyższy o nowych zarządach gubernialnym i powiatowym w Królestwie polskim 19/31 XII 1866*, Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 66, Warszawa 1866, s. 115-193.

⁴¹ Zob. Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 67, Warszawa 1866, s. 35, 43, 63, 89; t. 68, Warszawa 1868, s. 19, 55, 429; A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880, s. 115, 146, 152, 164, 175, 181, 187; S. Askenazy, *Sto lat...*, s. 54-56; N. Rejnke, *Oczerk zakonodatielstwa...*, s. 115-116, 156-157; W. Tokarz, *Ustrój Królestwa Polskiego...*, s. 842.

Urządzający⁴². Funkcje administracyjne Komitetu przekazano urzędowi namiestnika, a zadania przygotowywania projektów ustawodawczych w sprawie Królestwa miał przejąć II Oddział Własnej Jego Cesarskiej Mości Kancelarii. W późniejszym okresie zdecydowano się także na likwidację centralnych urzędów zajmujących się sprawami Królestwa Polskiego. W 1876 r. zlikwidowano Własną JCM Kancelarię do spraw Królestwa Polskiego⁴³, a pięć lat później 29 V/10 VI 1881 r. zlikwidowano ostatnią centralną instytucję zajmującą się zarządem Królestwa Polskiego, tj. Komitet do spraw Królestwa Polskiego⁴⁴. Sprawy Komitetu przejął Komitet Ministrów i Rada Państwa⁴⁵.

Proces likwidacji krajowych i centralnych instytucji i organów zarządzających sprawami Królestwa Polskiego, będący efektem realizowania polityki wcielania tych ziem do cesarstwa rosyjskiego, objął swoim zasięgiem także instytucję namiestnika Królestwa Polskiego. Urząd namiestnika podkreślający odrębność i specyfikę Królestwa utrzymano stosunkowo długo jednie ze względu na osobiste zasługi dla Rosji feldmarszałka Berga. Nie chcąc urazić osoby namiestnika, dla którego dymisja z Warszawy lub likwidacji urzędu byłaby równoznaczna z degradacją, zwlekano z decyzją do bardziej stosownej chwili. Zniesienie urzędu namiestnika Królestwa Polskiego ostatecznie nastąpiło wraz ze śmiercią feldmarszałka Berga. Likwidacja instytucji namiestnictwa pociągnęła za sobą konieczność powołania w Królestwie Polskim sprawdzonego i od dawna funkcjonującego już na rubieżach imperium rosyjskiego urzędu generał-gubernatora. Zaraz po śmierci Berga na mocy rozporządzenia z 11/23 I 1874 powołano urząd generał-gubernatora warszawskiego⁴⁶, a kilka dni później (17/25 I 1874) Najwyższym rozkazem Ministerstwo Spraw Wewnętrznych objawiło Rządzącemu Senatowi decyzję „O nadaniu byłej Kancelarii Namiestnika w Królestwie Polskim nazwy Kancelarii Generał-Gubernatora Warszawskiego”⁴⁷. Choć na początku zmiana nazwy nie wpłynęła na skład i uposażenie Kancelarii, to jednak nie ulegało wątpliwości, że zamiana urzędu namiestnika na urząd warszawskiego generał-gubernatora, symbolizująca unifikację tych ziem z organizmem imperium rosyjskiego, oznaczała de-

⁴² Ukaz Najwyższy o zniesieniu Komitetu Urządzającego i Komisji Prawnej 23 III/4 IV 1871, Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 71, Warszawa 1871, s. 133-134; A. Okolski, ..., s. 195-198

⁴³ Zbornik Zakonow. Uzakonienija i razporiazenija prawitielstwa odnosiaszczijesja do gubernii Carstwa Polskogo..., t. 9, Warszawa 1881, s. 205-207.

⁴⁴ W ostatnim roku istnienia na utrzymanie Kancelarii Komitetu do spraw Królestwa Polskiego przeznaczano z budżetu państwa 15 044 rb., gdy w tym samym czasie utrzymanie Kancelarii Komitetu Kaukaskiego kosztowało skarb państwa 27 537 rb. *Priłożenije k' gosudarstwiennoj rospisi dochodow i rozchodow na 1881 god. Tipografia II otdielienija Sobstwiennoj Jego Impieratorskogo Wieliczestwa Kancelarii*, S-Pietierburg 1880, s. 54.

⁴⁵ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, s. 206; N. Rejnke, *Oczerk zakonodatielstwa...*, s. 171.

⁴⁶ N. Rejnke, *Oczerk zakonodatielstwa...*, s. 160.

⁴⁷ W pierwszym okresie zmiana kancelarii dotyczyła tylko nazwy, gdyż jej skład i uposażenie utrzymano na dotychczasowym poziomie. *Zbornik Zakonow. Uzakonienija i razporiazenija prawitielstwa odnosiaszczijesja do gubernii Carstwa Polskogo...*, t. 4, Warszawa 1879, s. 391.

gradację pozycji wielkorządców Królestwa Polskiego. Wkrótce po likwidacji urzędu namiestnika zapadła decyzja, by w oficjalnej korespondencji i dokumentach odnoszących się do ziem Królestwa Polskiego używać specjalnie stworzonego jak się wydaje dla potrzeb instytucji generał-gubernatora terminu „Kraj Przywisański”, który w swojej wymowie miał podkreślać likwidację narodowej i politycznych odrębności ziem polskich.

Pierwszym warszawskim generał-gubernatorem został mianowany 11/23 stycznia 1874 r. hr. Paweł E. Kotzebue (1801-1884), pełniący wcześniej przez 12 lat urząd besarabskiego i noworosyjskiego generał-gubernatora. Według nieoficjalnych doniesień awans na urząd w Warszawie zawdzięczał Kotzebue przelicytowaniu raportu Dmitrija N. Nabokowa⁴⁸ o stanie gospodarczym Królestwa Polskiego⁴⁹. P. Kotzebue w porównaniu z namiestnikiem był o wiele słabszą indywidualnością, miał znacznie słabszą pozycję, choć podobnie jak Berg, przez kilka lat umiejętnie zabiegał o to, aby w Petersburgu posiadać dobrą reputację zarówno własną, jak i powierzono mu kraju⁵⁰. Doczekawszy sześćdziesiątej rocznicy służby w stopniach oficerskich hr. Kotzebue został, jak oficjalnie donoszono, „z powodu nader nadwątlonego stanu zdrowia” na własną prośbę uwolniony z urzędu⁵¹, choć rzeczywistym powodem była narastająca zarówno w Petersburgu, jak i w Królestwie Polskim krytyka jego polityki⁵².

Zdymisjonowanego 11/23 maja 1880 r. Kotzebuego zastąpił Piotr P. Albie-dynski (1826-1883), który doświadczenia na urzędzie generał-gubernatora zdobywał od 1866 r. najpierw w Rydze – jako zwierzchnik trzech nadbałtyckich guberni (liflandzkiej, estlandzkiej i kurlandzkiej), a potem w Wilnie, gdzie w 1874 r. objął urząd wileńskiego, kowieńskiego i grodzieńskiego generał-gubernatora⁵³. Albie-dynski na urzędzie warszawskiego generał-gubernatora pozytywnie wyróżniał się na tle pozostałych wielkorządców Królestwa Polskiego. Posiadał w miarę sprecyzowany program reform, jakie należało zrealizować w Królestwie Polskim, a jego cechy osobowe oraz czynione starania zyskały mu wśród Polaków sympatię i popularność. Jak zauważył Anto-

⁴⁸ D. Nabokow od marca 1867 r. pełnił funkcję ministra-sekretarza stanu do spraw Królestwa Polskiego, kierując Własną JCM Kancelarią do spraw Królestwa Polskiego. Nabokow był także członkiem Komitetu do spraw Królestwa Polskiego.

⁴⁹ Rossijskij Gosudarstwiennyj Istoriczeskij Archiw (dalej: RGIA), f. 1284, op. 44, d. 425, k. 1-33; „Orędownik” 1874, nr 124; „Gazeta Narodowa” 1874, nr 216.

⁵⁰ Zob. „Gazeta Narodowa” 1874, nr 26, 29, 41; A. Zaleski, *Towarzystwo warszawskie. Listy do przyjaciółki przez Baronową XYZ*, oprac. R. Kołodziejczyk, Warszawa 1971, s. 87-89.

⁵¹ „Warszawskij Dniownik” 1880, nr 106, 107; „Gazeta Warszawska” 1880, nr 67, 120.

⁵² Zob. Gosudarstwiennyj Archiw Rossijskoj Fiederacji (dalej: GARF), Siekrietnyj Archiw III Otdielenija, f. 109, op. 2, d. 763 a, k. 1-51; *Sytuacja polityczna Królestwa Polskiego w świetle tajnych raportów naczelników Warszawskiego Okręgu Żandarmerii z lat 1867-1872 i 1878*, oprac. S. Wiech, W. Caban, Kielce 1999, s. 249 i n.

⁵³ LGVIA, Kancelaria Gienierał Gubernatora Wilenskogo, Kowienskogo i Grodnienskogo, f. 378, obszczij otdiel 1874, d. 124, k. 16-17; Rossijskij Gosudarstwiennyj Wojenno-Istoriczeskij Archiw, f. 400, op. 12, d. 12831, k. 1-5.

ni Zaleski, w odróżnieniu od swoich poprzedników i następców Albiędyski „nie drażnił, nie jątrzył, nie podjudzał, nie pastwił się, postępował sprawiedliwie, nie był eksploatatorem, lecz opiekunem kraju, miał pewną dla niego życzliwość i dobre chęci [...] to wszystko wystarczyło na zdobycie mu takiej popularności, jakiej żaden jeszcze z dygnitarzy rosyjskich w tym kraju nie zażywał”⁵⁴. Mimo nasilającego się wobec Królestwa Polskiego, zwłaszcza po śmierci Aleksandra II, kursu rusyfikacyjnego Albiędyskiemu udało się wyjednać drobne ustępstwa. Dzięki jego staraniom powołano na Uniwersytecie Warszawskim katedrę filologii słowiańskiej z zakresem historii literatury polskiej (12/24 I 1882), a kilka tygodni później decyzją Rady Państwa z 2/14 lutego 1882 r. „wzmocniono wykład języka polskiego w gimnazjach i szkołach realnych Warszawskiego Okręgu Szkolnego”, zwiększając w nich w skali roku liczbę godzin z 12 do 19⁵⁵.

Po śmierci Albiędyskiego 19/30 maja 1883 r. wielkorządcą Królestwa Polskiego został gen. Iosif W. Hurko (1828-1901), który najdłużej, bo 11 lat pełnił urząd warszawskiego generał-gubernatora. Hurko nie posiadał ani większych talentów, ani doświadczeń w cywilnym zarządzaniu krajem, a swój awans zawdzięczał przede wszystkim sukcesom, jakie odnosił w trakcie wojny rosyjsko-tureckiej 1877 r. (m.in. zdobycie twierdzy Plewny). W Królestwie Polskim upowszechnił surowy, utrzymany w drylu wojskowym styl zarządzania, który charakteryzował się wzmożoną rusyfikacją i uciskiem narodowym Polaków. Nic też dziwnego, że rządy Hurki były najgorzej ocenione przez społeczeństwo polskie, choć niepopularność warszawskiego generał-gubernatora szła w parze z uznaniem i poparciem ze strony władz carskich. Oddanie, gorliwość i surowość Hurki zgodne były z oczekiwaniami władz centralnych, które za czasów panowania Aleksandra III wyraźnie obrały kierunek konserwatywny. W tej sytuacji o zmianach na urządzie warszawskiego generał-gubernatora można było myśleć dopiero po odejściu w 1894 r. cara Aleksandra III. W ocenie Petersburga Hurko dobrze wywiązywał się ze swoich obowiązków w Królestwie Polskim i choć schorowanemu sześćdziesięciosześcioletniemu generał-gubernatorowi ostatecznie wręczono dymisję, to jednak trud jego wynagrodzono przyznaniem mu w 1894 r. tytułu feldmarszałka⁵⁶.

Czwartym w kolejności warszawskim generał-gubernatorem został hr. Paweł A. Szuwałow (1830-1908), posiadający, podobnie jak jego poprzednicy, przede wszystkim doświadczenie w służbie wojskowej (udział w wojnie krymskiej, wojnie rosyjsko-tureckiej 1877 r.). Przełomem w wojskowej karierze Szuwałowa stała się nominacja w kwietniu 1885 r. na urząd ambasadora

⁵⁴ A. Zaleski, *Towarzystwo warszawskie...*, s. 106.

⁵⁵ *Zbornik Zakonow. Uzakonienija...*, t. 21, Warszawa 1885, s. 3, 91-93; S. Askenazy, *Sto lat zarządu...*, s. 58.

⁵⁶ Por. Hurko i jego współpracownicy, „Nowa Reforma” 1895, nr 151, 155, 156161, 162, 172, 174, 175; Je. Fieoktistow, *Za kulisami polityki i literatury 1848-1896. Wspominanija*, Moskwa 1991, s. 369-375, 434, 437-438.

Rosji w Berlinie. Będąc zwolennikiem zbliżeniem Rosji i Niemiec, w dużym stopniu przyczynił się do podpisania w 1887 r. tzw. układu reasekuracyjnego oraz porozumienia handlowego (1894) kończącego wojnę celną między Rosją i Niemcami. Po 10 latach karierę dyplomatyczną Szuwałowa przerwał awans w styczniu 1895 r. na urząd warszawskiego generał-gubernatora. W Królestwie Polskim hr. Szuwałow przebywał stosunkowo krótko, gdyż w grudniu 1896 r. z powodu choroby zakończonej wylewem musiał opuścić Warszawę. Według oceny ministra spraw wewnętrznych Sergiusza Witte, Szuwałow w Królestwie Polskim niczym szczególnym się nie wyróżnił, choć cieszył się wielką sympatią, szczególnie wśród oficerów⁵⁷.

Następcą Szuwałowa został książę Aleksander K. Imeretyński (1837-1900), który nie był nowicjuszem na służbie w Królestwie Polskim, gdyż przed objęciem urzędu warszawskiego generał-gubernatora spędził w Królestwie Polskim kilkanaście lat. Stopień kapitana zdobył w 1863 r., m.in. za udział w walkach z oddziałami Józefa Jankowskiego w guberni lubelskiej, a później przez kilka lat był pomocnikiem naczelnika Sztabu Warszawskiego Okręgu Wojskowego, by ostatecznie w 1873 r. zostać naczelnikiem Sztabu WOW, najpierw u boku namiestnika Berga, a potem warszawskiego generał-gubernatora Kotzebuego. Zatarg, w jaki popadł w 1875 r. z hr. Kotzebuem, zmusił Imeretyńskiego do opuszczenia Warszawy, do której powrócił u schyłku swego życia. Dla ks. A. Imeretyńskiego, podobnie jak dla wielu jego poprzedników, objęcie w styczniu 1897 r. urzędu warszawskiego generał-gubernatora było uwieńczeniem długoletniej kariery wojskowej.

W Królestwie Polskim Imeretyński pozował na liberała, starał się nawiązać osobiste kontakty z częścią arystokracji polskiej i zyskać popularność w społeczeństwie polskim. Przychylność polskiej opinii publicznej Imeretyński zawdzięczał wyjednaniu drugorzędnych ustępstw w postaci zniesienia kontrybucji z 1863 r. (zastąpiono ją podwyższonymi podatkami), wprowadzenia pewnych ulg dla Kościoła katolickiego, chwilowego zelżenia cenzury, wyrażenia zgody na wystawienie pomnika Mickiewicza w Warszawie. Swoją popularność i przychylne nastawienie społeczeństwa polskiego Imeretyński chciał zademonstrować w trakcie wizyty młodego cara Mikołaja II w Królestwie Polskim (1897). Wkrótce po wizycie cara okazało się, że rozbudzone przez Imeretyńskiego nadzieje na zmianę polityki rosyjskiej wobec Polaków były częścią jego gry politycznej, zaś swoje prawdziwe oblicze i plany wobec Polaków i Królestwa Polskiego wyraził w tajnym memoriale ze stycznia 1898 r. skierowanym na ręce cara Mikołaja II. W dokumencie tym, ujawnionym opinii publicznej przez działaczy Polskiej Partii Socjalistycznej, warszawski generał-gubernator, wbrew powszechnie panującym poglądom szczególnie w kręgach arystokracji, opowiadał się za koniecznością stosowania

⁵⁷ *Swita rosyjskich impieratorow*, kniga 2, red. W.I. Fiedorczenko, Krasnojarsk 2005, s. 447-449.

w Królestwie Polskim konsekwentnej polityki rusyfikacyjnej⁵⁸. Reprezentowany przez księcia Imeretyńskiego kierunek polityczny w sprawie Królestwa Polskiego zapewniał mu stabilizację na urządzie warszawskiego generał-gubernatora, z którym związał się aż do śmierci (17/29 XI 1900). W ten sposób książę Imeretyński, jako już piąty po gen. Zajączku, Paskiewiczzu, Bergu i Albidyńskim wpisywał się w szereg dygnitarzy, którzy jednocześnie swoją służbę i życie kończyli w roli wielkorządców Królestwa Polskiego, stojących na straży rosyjskich interesów.

Śmierć Imeretyńskiego wprawiła w pewne zakłopotanie władze w Petersburgu, które dopiero w kwietniu 1901 r. potrafiły wyłonić ostatecznego kandydata na urząd warszawskiego generał-gubernatora. Przez kilka miesięcy obowiązki te pełnił Iwan G. Podgorodnikow (1840-1910), aż w końcu wybór padł na gen. Michaiła I. Czertkowa (1829-1905), byłego współpracownika Murawjowa na Litwie⁵⁹. Czertkow, pełniąc na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XIX w. urząd generał-gubernatora kijowskiego, podolskiego i wołyńskiego, dał się poznać jako prześladowca polskość⁶⁰, stąd w przeciwieństwie do swojego poprzednika nie zabiegał w Warszawie o popularność w społeczeństwie polskim i zaraz po objęciu urzędu, zgodnie ze swoimi przekonaniem politycznymi, otwarcie wyrażał potrzebę utrzymania w Królestwie Polskim zdecydowanego kursu reakcyjnego. M. Czertkow na urządzie warszawskiego generał-gubernatora pozostał do wybuchu rewolucji 1905 r., a kilka miesięcy po dymisji, którą otrzymał 19 II/3 III 1905 r., zmarł.

Po odejściu Czertkowa przez kilka miesięcy urząd warszawskiego generał-gubernatora piastował nieudolny Konstatin K. Maksymowicz (1849-1917), którego przerosły wyzwania, jakie niosła ze sobą rewolucja 1905 r., stąd w sierpniu 1905 r. zastąpił go gen. Gieorgij A. Skałon (1847-1914). Awans Skałona z urzędu zastępcy dowodzącego wojskami Warszawskiego Okręgu Wojskowego na urząd warszawskiego generał-gubernatora w dużym stopniu wymusiły wydarzenia rewolucyjne, którym władze rosyjskie starały się szczególnie na rubieżach imperium przeciwstawić rządy silnej ręki. Gen. Skałon wyraźnie spełniał pokładane w nim nadzieje, a w Królestwie Polskim dał się poznać przede wszystkim jako zdecydowany przeciwnik aspiracji narodowych i politycznych Polaków oraz obrońca narodowych interesów Rosji. Nieudany zamach terrorystyczny na osobę warszawskiego generał-gubernatora zorganizowany w sierpniu 1906 r. przez działaczy rewolucyjnych umocnił jedynie pozycję Skałona, który na urządzie warszawskiego generał-gubernatora pozostał aż do swojej śmierci (1/14 II 1914 r.).

⁵⁸ Zob. *Tajne dokumenty rządu rosyjskiego w sprawach polskich. Memoriał ks. Imeretyńskiego. Protokoły Komitetu Ministrów. Nota Kancelarii Komitetu Ministrów*, Londyn 1898.

⁵⁹ Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy w Królestwie Polskim. Szkic do portretu zbiorowego*, Wrocław 1999, s. 204-207.

⁶⁰ Zob. D. Beauvois, *Walka o ziemię. Szlachta polska na Ukrainie prawobrzeżnej pomiędzy caratem a ludem ukraińskim 1863-1914*, Sejny 1996, s. 35-37.

Ostatni trzech generał-gubernatorzy zbyt krótko sprawowali swoje funkcje, aby wywrzeć większy wpływ na politykę, jaką władze rosyjskie prowadziły wobec Królestwa Polskiego. Po Skąłonie przez kolejne sześć miesięcy, od marca do września 1914 r., urząd warszawskiego generał-gubernatora sprawował Jakow G. Żilinskij (1853-1918). Po wybuchu pierwszej wojny światowej został on mianowany naczelnym dowódcą armii północno-zachodniego frontu, a po klęsce Rosji pod Tannenbergiem odsunięto go od spraw wojskowych i wysłano z misją do Paryża.

Wydarzenia wojenne i niepewna sytuacja co do losów Królestwa Polskiego, na obszarze którego prowadzono działania militarne, utrudniały decyzję w sprawie obsady kolejnego kandydata na stanowisko warszawskiego generał-gubernatora. Po ustąpieniu Żilinskiego przez kilka miesięcy (do stycznia 1915 r.) obowiązki te sprawował Anton O. von Essen (1863-1919), aż w końcu urząd ten, za sprawą naczelnego wodza armii rosyjskiej – wielkiego księcia Nikołaja Nikołajewicza, przejął książę Paweł N. Jengałyczew (1864-1944). Ostatni warszawski generał-gubernator zupełnie nie radził sobie na tym stanowisku. Swoje obowiązki pełnił aż do chwili ostatecznego wycofania się Rosjan z Warszawy, choć formalnie na urzędzie warszawskiego generał-gubernatora pozostawał do marca 1917 r.⁶¹

Wraz ze zmianami personalnymi na urzędzie warszawskiego generał-gubernatora (w sumie na urzędzie tym zasiadało 13 osób), dokonywały się stopniowe zmiany dotyczące zakresu jego kompetencji, uposażenia i charakteru władzy. W chwili przejęcia władzy przez P. Kotzebuego generał-gubernator, podobnie jak w pozostałych częściach imperium rosyjskiego, będąc najwyższym przedstawicielem rządu na podległej mu części państwa, łączył w swojej osobie funkcje zwierzchnika gubernatorów poszczególnych guberni z funkcją dowódcy wojsk Warszawskiego Okręgu Wojskowego. Granice Warszawskiego Okręgu Wojskowego nie w pełni pokrywały się z granicami Królestwa Polskiego, gdyż na mocy decyzji Ministerstwa Wojny z 25 III/6 IV 1875 r. gubernię suwalską włączono do Wileńskiego Okręgu Wojskowego, a leżącą poza granicami Królestwa Polskiego twierdzę Brześć podporządkowano Warszawskiemu Okręgowi Wojskowemu⁶². Warszawski generał-gubernator sprawował także nadzór nad służbami lekarskimi i sanitarnymi, organami administracji rolnictwa, kontroli, przemysłu i handlu. Ponadto przejmował sprawy, które przekraczały kompetencje władz gubernialnych, o ile odnosiły się do: zawiadywania strażą ziemską, dozoru policyjnego, wysiedlania z miejsca zamieszkania, powrotu skazańców na dawne miejsce zamieszkania, wymierzania kar pieniężnych w drodze administracyjnej, otwierania księgarni, drukarni itp.⁶³

⁶¹ *Swita rosyjskich impieratorow*, kniga 1, s. 336-337.

⁶² *Sbornik Zakonow...*, t. 7, Warszawa 1882, s. 149, 243-245.

⁶³ *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1982, s. 72.

Zależności i charakter relacji między władzami cywilnymi i wojskowymi, które kumulowały się w osobie zwierzchnika Królestwa Polskiego, szczególnie rozstrzygał ukaz Senatu Rządzącego z 12/24 XI 1875 r., w myśl którego „generał-gubernator, jako główny naczelnik rządu cywilnego w powierzonym mu kraju i komendant wojsk, jako główny naczelnik wojsk w okręgu” posiadali równe prawa „każdy w swym zakresie” i znosili się ze sobą za pomocą odezw⁶⁴.

Po reformie sądowej wprowadzonej do Królestwa Polskiego 1/13 lipca 1876 r. zakres policyjno-politycznych kompetencji warszawskiego generał-gubernatora został poszerzony. Zapowiadała to uchwała Komitetu Ministrów z 13/25 lipca 1876 r., która generał-gubernatorom i gubernatorom nadawała prawo wydawania rozporządzeń w celu zapobieżenia nadużyciom prawa lub zapewnienia bezpieczeństwa i porządku ogólnego. Uchwałę tę ostatecznie Senat Rządzący potwierdził ukazem z 20 IX/2 X 1876 r. „O nadaniu miejscowym władzom administracyjnym prawa wydawania postanowień obowiązujących”. Ukaz ogłoszony „w formie środka tymczasowego”, lecz zachowany w mocy do końca panowania rosyjskiego, przyznawał prawo wydawania w Królestwie Polskim rozporządzeń służących utrzymaniu i zabezpieczeniu porządku publicznego. Wydawane przez generał-gubernatora decyzje miano trzykrotnie publikować w lokalnych „Wiadomościach Gubernialnych” oraz wywieszać na placach, ulicach i w zarządach policyjnych w tych miejscowościach, których miały dotyczyć⁶⁵.

Kolejną propozycję zmian, tym razem dotyczącą uprawnień sądowniczych, przedstawiło 7/19 lipca 1876 r. Komitetowi do spraw Królestwa Polskiego Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Komitet na posiedzeniu z 31 VIII/12 IX 1876 r. wypracował w tej sprawie ostateczne stanowisko i podjął 10 IX/2 X 1876 r. uchwałę, którą Senat Rządzący ukazem z 18/30 X 1876 r. wydał pod nazwą: „W kwestii zachowania w guberniach Warszawskiego Okręgu Sądowego niektórym urzędnikom miejscowej administracji władzy wymierzania kar”. Warszawski generał-gubernator, podlegli mu gubernatorzy oraz oberpolicmajster miasta Warszawy otrzymali prawo karania (gubernatorzy i oberpolicmajster do 10 rubli grzywny i 5 dni aresztu, gen.-gubernator do 500 rubli i 3 miesięcy aresztu). Karę można było wymierzyć m.in. za: naruszenie obowiązujących od 20 IV/2 V 1867 r. przepisów o dozorcze policyjnym i posiadaniu broni; nieodprawienie nabożeństw w dni galowe i dworskie; naruszenie przepisów o zjazdach duchowieństwa rzymskokatolickiego; wznoszenie kaplic, krzyży i pomników; niewłaściwe zachowanie się w kościele lub teatrze w czasie uroczystości galowych; noszenie żałoby bez pozwolenia władz⁶⁶.

⁶⁴ *Sbornik Zakonow...*, t. 7, Warszawa 1882, s. 267-277.

⁶⁵ *Sbornik Zakonow...*, t. 9, Warszawa 1882, s. 271-279; N. Rejnke, *Oczerk zakonodatielstwa...*, s. 160.

⁶⁶ *Sbornik Zakonow...*, t. 9, Warszawa 1882, s. 299-307; N. Rejnke, *Oczerk zakonodatielstwa...*, s. 162.

Kompetencje sądownicze uprawniające warszawskiego generał-gubernatora do karania za przestępstwa o charakterze politycznym analogiczne były do uprawnień namiestnika, jakie otrzymał w chwili wprowadzenia w Królestwie Polskim 2/14 X 1861 r. stanu wojennego, który nigdy formalnie nie został uchylony⁶⁷.

Na rok przed swoją dymisją Kotzebue uzyskał dalsze rozszerzenie swoich kompetencji. Narastający w Rosji ruch rewolucyjny i nasilające się akcje terrorystyczne wymierzone w najwyższych przedstawicieli władz państwowych spowodowały wydanie 5/17 IV 1879 r. przez Aleksandra II ukazu „O mianowaniu tymczasowych generał-gubernatorów w miastach: S-Petersburg, Charkowie i Odessie i nadaniu tak tym generał-gubernatorom, jako też generał-gubernatorom w Moskwie, Kijowie i Warszawie praw szczególnych dla zabezpieczenia porządku i spokoju publicznego w powierzonych im kraju”⁶⁸. Według nowych praw generał-gubernator zyskiwał wobec wszelkich władz cywilnych takie stanowisko, jakie miał głównodowodzący armią w miejscowościach będących w stanie wojny. W stosunku do ludności generał-gubernator miał natomiast prawo: oddawać pod sąd wojskowy osoby cywilne według swego uznania; wydalać z powierzonego sobie okręgu osoby, których pobyt uzna za szkodliwy; nakazywać zatrzymanie osób w przypadkach, które uzna za konieczne; wstrzymywać lub zupełnie zabraniać wydawania dzienników i innych czasopism; stosować wszelkie środki w celu zabezpieczenia spokoju i porządku w kraju. Przyznane kompetencje mogły ulec dalszemu rozszerzeniu w razie ogłoszenia stanu wojennego⁶⁹.

Zabójstwo cara Aleksandra II w swoich konsekwencjach spowodowało czasowe wzmocnienie władzy generał-gubernatorów. Nowy władca zmierzając do spacyfikowania wystąpień rewolucyjnych wydał 14/26 VIII 1881 r. ukaz o środkach ochrony porządku państwowego i bezpieczeństwa publicznego, który upoważniał generał-gubernatora do ogłaszania stanu wzmocnionej ochrony.

W latach dziewięćdziesiątych zaszły istotne zmiany w zakresie funkcjonowania urzędu i kancelarii generał-gubernatora. Na mocy ukazu z 2/14 IV 1892 r. powołano urząd pomocnika warszawskiego generał-gubernatora do spraw administracyjnych, którego назначał cesarz⁷⁰. W hierarchii służbowej pomocnik podlegał bezpośrednio generał-gubernatorowi, który z mocy prawa mógł mu powierzać każdą część swoich uprawnień w zakresie sprawowania zarządu cywilnego, np. delegować go do objazdu kraju w celu lustracji funkcjonowania terenowego aparatu administracyjnego. Urząd pomocnika generał-gubernatora do spraw zarządu cywilnego w wypadkach nieobecności,

⁶⁷ H.A. Konn, *Prawa wyjątkowe*, s. 83-84.

⁶⁸ *Sbornik Zakonow...*, t. 15, Warszawa 1883, s. 155-159.

⁶⁹ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 2, s. 326; N. Rejnke, *Oczerk zakonodatielstwa...*, s. 160-161.

⁷⁰ *Sbornik Zakonow...*, t. 45, Warszawa 1893, s. 242-251; t. 53, Warszawa 1897, s. 913-915.

choroby lub śmierci zwierzchnika Królestwa Polskiego przejmował wszystkie jego kompetencje w zakresie administracji cywilnej kraju. Pierwszym pomocnikiem generał-gubernatora warszawskiego do spraw zarządu cywilnego został mianowany w 1892 r. Nikołaj N. Medem, który od 1867 r., czyli przez 25 lat, pełnił urząd gubernatora warszawskiego.

Na początku lat dziewięćdziesiątych XIX w. warszawskiemu generał-gubernatorowi podporządkowano także Warszawski Komitet Statystyczny. Największe zmiany dotyczące zarządu wprowadzono jednak w chwili, kiedy generał-gubernator P. Szuwałow wyjednał w Petersburgu likwidację urzędu naczelnika Warszawskiego Okręgu Żandarmerii i reorganizację w Królestwie Polskim policji politycznej. Na mocy ukazu z 13/25 VII 1896 r. powołano urząd Pomocnika Warszawskiego Generał-Gubernatora do spraw Policyjnych, a dla nowego urzędu zorganizowano oddzielną kancelarię⁷¹. W ten sposób wzmocniono zakres władzy policyjnej, a warszawski generał-gubernator za pośrednictwem swojego pomocnika zyskał zwierzchność nad strukturami policji politycznej⁷². Pierwszym pomocnikiem do spraw policyjnych został dotychczasowy naczelnik Warszawskiego Okręgu Żandarmerii gen. Nikołaj P. Brok. Powołanie dwóch pomocników warszawskiego generał-gubernatora w pewnym stopniu przypominało rozwiązanie, jakie wprowadzono w schyłkowym okresie istnienia instytucji namiestnika Królestwa Polskiego, który na początku lat sześćdziesiątych XIX w. również posiadał dwóch pomocników, jednego do spraw cywilnych, a drugiego do spraw wojskowych.

Aspiracje warszawskich generał-gubernatorów do zwiększenia zakresu władzy policyjnej nasiliły się w czasie rewolucji 1905-1907 r. Kiedy 28 X/9 XI w 10 guberniach Królestwa Polskiego ogłoszono stan wojenny, to równocześnie warszawskiemu generał-gubernatorowi przyznano nadzwyczajne pełnomocnictwa. Stan wojenny został wkrótce oficjalnie zniesiony (18/30 XI 1905), lecz zapobiegawczo na mocy ukazu z 29 XI/12 XII 1905 r. warszawskiego generał-gubernatora uprawniono do wprowadzania stanu ochrony nadzwyczajnej, a Rada Ministrów 14/26 IV 1906 r. zdecydowała o zachowaniu przez generał-gubernatora nadzwyczajnych pełnomocnictw do 11/23 IV 1907 r. Policyjny i wojskowy wymiar władzy, jaki posiadał w czasie rewolucji warszawski generał-gubernator, został jeszcze bardziej wzmocniony, gdy w 1906 r. na terytorium Królestwa Polskiego wprowadzono sądy wojskowo-polowe⁷³.

Istotną zmianę w zakresie władzy terytorialnej warszawskiego generał-gubernatora wprowadziła uchwała rosyjskiej Dumy Państwowej z 1912 r. Zrealizowano wówczas podnoszony od lat sześćdziesiątych XIX w. projekt wcielenia do Rosji tzw. Zabuża. Z części guberni siedleckiej i lubelskiej, za-

⁷¹ GARF, f. 110, op. 24, d. 158, k. 16; *Sbornik Zakonow...*, t. 53, Warszawa 1897, s. 5-9; A. Próchnik, *Z dziejów „ochrony” warszawskiej. Szkic ustrojowy i organizacyjno-historyczny*, w: idem, *Studia i szkice (1864-1918)*, Warszawa 1962, s. 106-107.

⁷² „Czas” 1896, nr 175, 178.

⁷³ *Institut gienierał-gubiernatorstwa...*, s. 237.

mieszkaney w dużym stopniu przez unitów i ludność wyznania prawosławnego, stworzono gubernię chełmską, którą następnie wyłączono spod władzy warszawskiego generał-gubernatora. Nad nowo powstałą gubernią zaprowadzono skomplikowany system zarządzania. W sprawach sądowych gubernia podlegała kijowskiemu okręgowi sądowemu, zarząd majątków skarbowych spoczywał w rękach urzędu do spraw dóbr państwowych w Żytomierzu, w dziedzinie wojskowej zachowana została zwierzchność warszawskiego generał-gubernatora, zaś ogólny nadzór nad gubernią przekazano ministrowi spraw wewnętrznych, co sprawiło, że gubernator chełmski zyskał dużą samodzielność⁷⁴.

Po wybuchu pierwszej wojny światowej, na początku której Królestwo Polskie stanowiło jeden z głównych teatrów działań wojennych, zmienił się charakter rządów i uprawnień warszawskiego generał-gubernatora. Od tej pory generał-gubernator stawał się nie tyle najwyższym zwierzchnikiem władz cywilnych, ile głównym dowódcą wojskowym odpowiedzialnym za sytuację militarną w powierzonym mu kraju. Nic też dziwnego, że w odmiennych warunkach politycznych wielkorządcą Królestwa Polskiego, jako komendant Warszawskiego Okręgu Wojskowego, siłą rzeczy otrzymywał nominację na naczelnego dowódcę armii północno-zachodniego frontu. Dopiero klęski militarne armii rosyjskiej i wycofanie się Rosjan z Królestwa Polskiego przekreśliły władzę warszawskich generał-gubernatorów, którzy choć nie tracili swoich uprawnień i urzędów, to jednak tytuły i kompetencje posiadali już tylko na papierze. Ewakuowane z Warszawy w głąb Rosji urząd i kancelaria generał-gubernatora mogły jedynie pozorować ciągłość swojej działalności, gdyż faktycznie urzędy te nie pracowały i nie były w mocy wcielić w życie żadnej podjętej decyzji. Stan zawieszenia działalności instytucji warszawskiego generał-gubernatorstwa trwał aż do wybuchu rewolucji lutowej⁷⁵.

Wybuch wojny światowej bynajmniej nie przerwał systemu autorytarnego zarządzania ziemiami polskimi, jaki był charakterystyczny w dobie panowania rosyjskiego. Po wycofaniu się Rosjan z Królestwa Polskiego i zajęciu tych ziem przez wojska niemieckie i austro-węgierskie, nawiązano do modelu rządów rosyjskich, powołując w dwóch strefach okupacyjnych urząd generał-gubernatora. Niemieckie generał-gubernatorstwo ze stolicą w Warszawie dzieliło się na 32 powiaty, zaś austriackie z siedzibą w Lublinie podzielone zostało na 27 powiatów.

Pozycję warszawskiego generał-gubernatora w strukturze terytorialnych władz imperium rosyjskiego wyznaczały nie tylko przyznane kompetencje i prawa, ale także uposażenie, jakie przeznaczano dla wielkorządcy Królestwa

⁷⁴ Zob. P. P. Wieczorkiewicz, *Biskup Eulogiusz i oderwanie Chełmszczyzny od Królestwa Polskiego*, w: *Historia XIX i XX wieku. Studia i szkice*, Wrocław 1979, s. 86-98; M. Wierzchowski, *Sprawa chełmszczyzny w rosyjskiej Dumie Państwowej*, „Przegląd Historyczny” t. 57, 1966, s. 97-125.

⁷⁵ *Instytut gienierał-gubiernatorstwa...*, s. 280.

Polskiego i jakie wyznaczano jego kancelarii. Podjęta w 1874 r. decyzja o utrzymaniu w kancelarii generał-gubernatora etatów z czasów namiestnictwa (ok. 60 000 rubli) oznaczała swoiste *status quo* w zachowaniu pozycji i prestiżu nowo powołanego urzędu. Po kilku latach przyznawane środki uznano za zbyt niskie i następcą Kotzebuego – P. Albiedynski wyjednał w Petersburgu korzystną dla siebie zmianę, w następstwie której 15/27 VI 1882 r. zdecydowano się na powiększenie sumy przeznaczonej na utrzymanie kancelarii warszawskiego generał-gubernatora o 20 800 rubli⁷⁶. W porównaniu z innymi kancelariami generał-gubernatorów przyznana dotacja wyraźnie wysuwała Warszawę na czoło najbardziej rozbudowanych i najlepiej opłacanych instytucji zarządzających zachodnimi rubieżami Rosji. Wystarczy wspomnieć, że ryski generał-gubernator, któremu podlegały trzy gubernie nadbałtyckie, otrzymywał na potrzeby swojej kancelarii zaledwie 5872 ruble⁷⁷.

Warszawski generał-gubernator zajmował czołowe miejsce także pod względem wynagrodzenia, jakie pobierał za swoją pracę i pełnione funkcje. Spośród wszystkich wielkorządców, pomijając urząd moskiewskiego generał-gubernatora, posiadającego specyficzną pozycję i odmienne zadania, warszawski generał-gubernator otrzymywał najwyższe uposażenie, z którym porównywać mógł się jedynie urząd namiestnika Kaukazu (zob. Tabela).

Nie ulega wątpliwości, że pod względem finansowym, który w sposób decydujący przesądzał o zajmowanej w hierarchii administracyjnej pozycji i posiadanym prestiżu, nominacja na stanowisko zwierzchnika Królestwa Polskiego oznaczała awans nawet dla najbardziej zasłużonych i najlepiej opłacanych dygnitarzy imperium rosyjskiego. Doskonale potwierdza to przykład P. Albiedynskiego, który na rok przed przybyciem do Warszawy, pełniąc urząd wileńskiego generał-gubernatora, otrzymywał rocznie wynagrodzenie w wysokości 21 640 rubli. W chwili, kiedy otrzymał nominację na urząd warszawskiego generał-gubernatora, jego pensja automatycznie wzrosła do 38 000 rubli⁷⁸. Nie było to z resztą jedyne wynagrodzenie wielkorządcy Królestwa Polskiego. Z tytułu pełnienia obowiązków komendanta Warszawskiego Okręgu Wojskowego Albiedynski pobierał kolejne 11 640 rubli, co oznaczało że rocznie wynagrodzenie warszawskiego generał-gubernatora sięgało blisko 50 000 rubli. Co więcej, cesarz w nagrodę za awans oraz na pokrycie wydatków związanych z przejściem nowych obowiązków przyznał Albiedynskiemu na własne potrzeby dodatkowo 15 000 rubli⁷⁹. Zarządzający Królestwem Polskim korzystał też z innych dotacji. I tak według oficjalnych przekazów, skarb

⁷⁶ *Sbornik Zakonow...*, t. 10, Warszawa 1886, s. 145. „Gazeta Warszawska”, opierając się na doniesieniach „Gońca Urzędowego”, informowała, że kwota ta wynosiła 28 878 rb. Zob. *Kancelaria General-Gubernatora Warszawskiego*, „Gazeta Warszawska” 1882, nr 173.

⁷⁷ Latvijas Valsts Vēstures Arhivs (Ryga), fond 1, op. 12, d. 1175, k. 1-4.

⁷⁸ LVIA, KGGW, f. 378, obszczij otdiel 1874, d. 124, k. 16; RGWIA, f. 400, opis 12, d. 12381, k. 1-5.

⁷⁹ LVIA, KGGW, f. 378, op. 88, d. 325, k. 2.

państwa w 1881 r. dla warszawskiego generał-gubernatora wygospodarował 135 000 rubli, które przeznaczono przede wszystkim na pokrycie kosztów podróży i inne bieżące wydatki⁸⁰. Piastowane w Warszawie funkcje stanowiły wreszcie istotną przesłankę do tego, aby gen. Albiedynskij po kilkumiesięcznym zarządzaniu Królestwem Polskim mianować członkiem Rady Państwa.

Pensja namiestnika Kaukazu i generał-gubernatorów na początku lat osiemdziesiątych XIX wieku

Lp.	Generał-gubernatorstwo	Pełniący urząd	Wysokość wynagrodzenia (rocznie w rublach)
1.	moskiewskie	gen.-adiutant ks. Władimir A. Dołgorukow	58 800
2.	warszawskie	gen.-adiutant Piotr P. Albiedynskij	37 240
3.	namiestnik Kaukazu	ks. Aleksandr M. Dondukow-Korsakow	37 240
4.	wileńskie, kowieńskie i grodzieńskie	gen.-adiutant Edward I. Totleben	23 520
5.	kijowskie, podolskie i wołyńskie	gen.-adiutant Aleksandr R. Drenteln	23 520
6.	wschodniosyberyjskie	gen.-lejtant Dymitr G. Anuczyn	18 620
7.	stepowe	gen.-lejtant Gierasim A. Kołpakowskij	17 640
8.	liflandzkie, estlandzkie i kurlandzkie*	gen.-adiutant Piotr R. Bagration	16 143
9.	zachodniosyberyjskie	gen.-lejtant Nikołał G. Kaznakow	13 233

* Urząd generał-gubernatora liflandzkiego, estlandzkiego i kurlandzkiego został zlikwidowany w 1876 r.

Źródło: Latvijas Valsts Vēstures Arhivs (Ryga), fond 1, op. 12, d. 1175, k. 1-4; *Adries-Kaliendar gubernij Carstwa Polskogo na 1881 god*, s. 338; „Gazeta Warszawska” 1881, nr 228; 1883, nr 238.

Gdyby pominąć stołeczny Petersburg, który ze zrozumiałych względów stwarzał zupełnie inne szanse na awans w carskiej administracji, można by stwierdzić, że w imperium rosyjskim dla najbardziej aktywnych i zasłużonych działaczy państwowych objęcie urzędu w Warszawie było niemal szczytem możliwości w karierze urzędniczej i administracyjnej. Wraz z mianowaniem na urząd warszawskiego generał-gubernatora znikają widoki na objęcie bardziej eksponowanego i intratnego stanowiska. Z pozycji rezydenta Zamku Królewskiego (stałej siedziby namiestników Królestwa Polskiego, a później warszawskich generał-gubernatorów) jedynie wyjazd do Petersburga, związany z nominacją na urzędy ministerialne lub inne ważne stanowiska w instytucjach władz centralnych, można było traktować jako awans godny przyjęcia. W przeciwnym przypadku dymisja z urzędu warszawskiego generał-gubernatora, za którą nie poszły odpowiednie gratyfikacje, oznaczała społeczną i poli-

⁸⁰ „Gazeta Warszawska” 1881, nr 38.

tyczną degradację. Niewiele w tej sytuacji pomagały przyznawane dymisjonowanym wielkorządcom Królestwa Polskiego ordery, tytuły i honorowe godności. Nawet dla cenionego i zasłużonego dla Rosji generał-gubernatora I. Hurki dymisja z urzędu, którą osłodzono przyznaniem tytułu generał-feldmarszałka, była jedynie smutnym, a w odczuciu najbliższej rodziny nawet przykrym rozstaniem się z władzą⁸¹. Nic też dziwnego, że dla Hurki, bez względu na wcześniejsze i późniejsze osiągnięcia i splendory, podobnie jak dla wszystkich jego poprzedników i następców, urząd warszawskiego generał-gubernatora stanowił ukoronowanie długoletniej służby.

Służba w Warszawie nie stanowiła bynajmniej spokojnej przystani, która pozwalała bezboleśnie doczekać sędziwej starości. Kiedy P. Szuwałow po 10 latach opuszczał placówkę dyplomatyczną w Berlinie, by objąć urząd warszawskiego generał-gubernatora, to od razu wysuwano wątpliwości, czy jest to dobra kandydatura na tak trudną funkcję, skoro w Królestwie Polskim czeka go góra problemów do rozwiązania, a Szuwałow nie ma w tym względzie większych doświadczeń, gdyż „na ambasadzie berlińskiej zażywał niemal nieprzerwanego spokoju”⁸². Wszyscy wielkorządcy Królestwa Polskiego musieli dokonywać trudnych wyborów, borykać się z poważnymi problemami, których rozstrzygnięcie wymagało posiadania odpowiedniej wiedzy, doświadczenia i talentu w zarządzaniu powierzonym im krajem. Obowiązki i praca musiały stresować, tym bardziej że każdy z generał-gubernatorów miał grono przeciwników politycznych i konkurentów czekających tylko na wszelkiego rodzaju potknięcia i uchybienia, które dawały podstawy do wysuwania krytyki i oskarżeń. Chybione i niezgodne z oczekiwaniami Petersburga decyzje, wytknięta przez oponentów nieudolność i błędy popełnione na stanowisku generał-gubernatora, czy wreszcie brak poparcia na dworze cesarskim kończyły się wręczeniem dymisji, która oznaczała nie tylko dezaprobatę dla poczynań wielkorządcy Królestwa Polskiego, ale także koniec kariery. Jak potwierdza przykład wielu warszawskich generał-gubernatorów najlepszym zabezpieczeniem przed groźbą dymisji było takie ukoronowanie kariery na urządzie warszawskiego generał-gubernatora, którą przerywała jedynie śmierć. W innym przypadku opuszczenie Warszawy pociągało za sobą szybkie usunięcie się z życia społecznego i politycznego Rosji.

Na koniec warto jeszcze zwrócić uwagę, że bezpośrednio zainteresowanie monarchy i władz centralnych doбором odpowiedniego kandydata na stanowisko warszawskiego generał-gubernatora oraz roszady personalne i tarcia polityczne, jakie towarzyszyły nominacji na ten urząd, z jednej strony wskazywały na szczególne traktowanie instytucji odpowiedzialnej za spójność i ład państwowy w najdalej wysuniętych na zachód rubieżach imperium rosyjskie-

⁸¹ Zob. *Ustąpienie jen. Gurko*, „Kraj” 1894, nr 50; K. Beylin, *Dni powszednie Warszawy w latach 1880-1900*, Warszawa 1967, s. 380-381.

⁸² „Gazeta Narodowa” 1895, nr 115.

go, a z drugiej świadczyły o silnej pozycji, jaką w strukturze administracyjnej państwowej i w kreowaniu polityki wewnętrznej odgrywał urząd i osoba wielkorządcy Królestwa Polskiego. Potwierdza to zarówno skład personalny warszawskich generał-gubernatorów, jak i ich wkład w politykę wewnętrzną Rosji.

Oceniając charakter i system rządów rosyjskich, należy też stwierdzić, że zachowanie instytucji generał-gubernatorstwa na ziemiach dawnej Rzeczypospolitej do końca istnienia carskiej Rosji świadczyło o istniejącym w kręgach władz centralnych Rosji przekonaniu, że integracja i unifikacja tych ziem z cesarstwem, mimo upływających dziesięcioleci, jest niepełna i ciągle wymaga stosowania środków nadzwyczajnych. Ten rodzaj przekonań sprawił, że instytucja warszawskiego generał-gubernatorstwa stała się kolejnym, charakterystycznym dla polityki wewnętrznej imperium rosyjskiego paradoksem⁸³, polegającym na niemożliwym do pogodzenia założeniu, że wobec ziem polskich należy stosować nadzwyczajne środki, odrębne reguły i restrykcyjne prawa, a z drugiej strony dążyć do pełnej unifikacji tych ziem z pozostałymi obszarami cesarstwa, gdzie obowiązują inne zasady i normy prawne.

THE OFFICE OF GENERAL-GOVERNOR IN RUSSIA AND THE KINGDOM OF POLAND

S u m m a r y

The office of general-governor was first created in Russia in 1775 and has since played an important role in the shaping of the internal policy of the Russian Empire, and, in particular, in the „Russification” process of the Polish territories. The structure of that office gave rise to a number of conflicts and animosities among various organs of central and local authorities in Russia. Despite all that, however, the power exercised by general-governor’s offices on Russian western frontiers (or, more precisely, on the eastern parts of partitioned Poland under Russian rule) were a better guarantee of a proper adjustment of the local administrative and political organs to their primary function that was effective management of regions that were ethnically, nationally, culturally, geographically, economically and religion-wise significantly different from those in the Russian Empire.

Together with the social, economic and political transformations of the Russian state and the progressing liberalisation of the ‘self-governing’ system in Russia, the role and position of general-governors had gradually diminished, and their functions were successfully performed by ordinary governors. In critical situations, and at times of intensified internal conflicts, those ordinary governors were again replaced by general-governors, or specially appointed temporary or military general-governors. The once established trend, however, was on a way with no return.

The institution of general-governors, characteristic of special prerogatives and rights, had prevailed the longest along the frontiers, in the regions in which the political, cultural and economic aspirations of their inhabitants did not go hand in hand with the political interests of the state and the Russian authorities. As the history of those institutions shows, the central government not only tolerated but it practically supported them in those regions, seeing them as the most effective tool through which the main objectives, i.e. unification, Russification and integration of those territories with the Empire could be achieved.

⁸³ Zob. L. Je. Gorizontow, *Paradoksy imperskoj politiki: polaki w Rossii i rusckije w Polsce*, Moskwa 1999.

L'OFFICE DU GÉNÉRAL-GOUVERNEUR DANS LA RUSSIE ET DANS LE ROYAUME DE POLOGNE AU XIX^E SIÈCLE

Résumé

Existants dans la Russie depuis 1775, les offices des généraux-gouverneurs jouissaient le rôle très important dans la création de la politique interne de l'Empire de Tsar et notamment dans le processus de la russification de la Pologne. Bien que la formation de l'office du général – gouverneur provoquait les nombreux conflits entre les organes des pouvoirs locaux et les autorités centrales, cet office était toujours considéré comme la meilleure manière de gouverner des régions de l'Empire qui se distinguaient du territoire de la Russie dans les aspects différents, notamment ethnique, national, confessionnel, culturel, y compris géographique et économique. En conséquence des changements sociaux, économiques et politiques de l'Etat Russe qui ont causé la libéralisation du système du pouvoir absolu des Tsar (« Samodzierzawie ») au cours du XIX^e siècle, la position des généraux-gouverneurs était diminuée. Leur tâche pouvait être exercée effectivement par les gouverneurs ordinaires. L'institution des généraux – gouverneurs qui exerçaient le pouvoir spécial muni des prérogatives exceptionnelles restait le plus longtemps dans les territoires extrêmes de l'Empire où les aspirations politiques, culturelles et économiques de la population se distinguaient des intérêts politiques de l'Etat des Tsars. L'histoire des offices des généraux-gouverneurs exerçant le pouvoir absolu dans certains territoires de l'Empire prouve que l'autorité centrale de ceci ne changeait guère pas son opinion que cet office constituait le moyen bien meilleur de la réalisation effective des buts de la politique interne, à savoir l'unification, la russification et l'intégration de tous les territoires gouvernés par les tsars.