

## Administracinės reformos Rusijos valdomoje Lietuvos teritorijoje XVIII a. pabaigoje – XIX a. pradžioje

**Antanas Šenavičius**

*Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

**Vainius Smalskys**

*Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius*

*Straipsnyje analizuojami administraciniai pertvarkymai carinės Rusijos valdomoje Lietuvos teritorijoje XVIII a. pabaigoje - XIX a. pradžioje. Teigiama, kad carinė Rusija, aneksavusi Lietuvą, ėmėsi pertvarkyti okupuoto krašto administracinę teritorinę skirstymą, naujinti buvusius ir kurti naujus valstybinius valdymo institutus, tarp jų ir iki padalijimų galiojusią teisę, apriboti gyventojų teises. Pažymima, kad griauvant buvusią administracinę valdymo sistemą, Lietuvoje buvo pradėtas diegti Rusijos carų autokratiškas centralizuoto administracinio valdymo modelis.*

**Raktažodžiai:** *Lietuva, carinė Rusija, administracinės reformos, valdymo sistema.*

**Keywords:** *Lithuania, Czarist Russia, administrative reforms, system of governance.*

### Įvadas

Abiejų Tautų Respublika Rusijos imperijos įtakon pateko dar XVIII a. pradžioje. Po nesėkmingų bandymų pasipriešinti 1717 m. vadinamajame Nėbyliajame seime Rusijos caro vyriausybė ėmė daryti įtaką šalies politikai bei administraciniams pertvarkymams. Lietuvos ir Lenkijos bajorams buvo uždrausta burtis į konfederacijas, apribotos reformos, etmonų valdžia, labai sumažinta kariuomenė. Caras Petras I privertė pasirašyti sutikimą, kad Lietuvos Didžioji Kunigaikštystė turės ne daugiau kaip 6 tūkst., o Lenkijos Karalystė – 18 tūkst. karių [24, p. 28]. Dėl to Respublika nebegalėjo nepaklusti Rusijos ir iškilusios Prūsijos diktatui. Tai Rusijos protektorato, trukusio beveik 5 dešimtmečius, pradžia. Prasidėjęs atviras Rusijos (ir iš dalies Prūsijos ir

Austrijos) kišimasis į Lietuvos ir Lenkijos vidaus (politinius ir administracinius) reikalus tesėsi iki jų valstybingumo netekimo. Rusijos pasiuntinys Respublikoje N. Repninas (1734-1801), kuris rezidavo Varšuvoje, sprenddamas politinius ir administraciniuose klausimus turėjo daugiau galių negu karalius ir sava valdžia.

1772 m. rugpjūčio 5 d. Austrija, Prūsija ir Rusija Peterburge pasirašė trišalę Lietuvos ir Lenkijos valstybių žemių padalijimo konvenciją [14, p. 179–180]. Po pirmojo Abiejų Tautų Respublikos padalijimo buvo įvykdytos šios administracinės reformos: iš Rusijai tekusių Šiaurės Rytų LDK teritorijų ir Latgalos buvo sudarytos dvi gubernijos – Mogiliovo ir Pskovo, joms paskirti gubernatoriai. Šios dvi gubernijos sudarė Gudų (Baltarusijos) generalguberniją [10, p. 30]. Jekaterina II naujai paskirtiems gubernatoriams išleido plačią instrukciją dėl naujai prijungtų žemių valdymo, kurioje, be kita ko, buvo rašoma: „Miestams kol kas palikite jų teises bei privilegijas ir nei vienam iš jų nedrauskiute prašyti mus tas teises patvirtinti“ [19, p. 221]. Tas „kol kas“ truko apie dvejus metus. Visoje Rusijoje gyvenantiems katalikams valdyti buvo numatyta įsteigti vieną vyskupiją [23, p. 7].

Nepaisydami vis didėjančios Rusijos įtakos, Vilniaus universiteto mokslininkai profesorai J. Stroi-

---

*Antanas Šenavičius* – Kauno technologijos universiteto Teisės katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.  
E. paštas antanas.senavicius@ktu.lt

*Vainius Smalskys* – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedros vedėjas, docentas, socialinių mokslų daktaras.  
E. paštas vainius.smalskys@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2008 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. vasario mėn.

novskis, J. Marchlevskis ir kt. modeliavo Lenkijos ir Lietuvos valstybės ateities santvarką. J. Stroinovskis tvirtino, kad centrinė valdžia turi būti stipri, tačiau nebūtinai turi būti stiprus valdovas. Taigi jis pasisakė ne už absoliutizmo įtvirtinimą, bet už konstitucinę monarchiją. Buvo tikimasi konstitucija sustiprinti vykdomosios valdžios vertikale. Tačiau dėl išorinių (Rusijos) veiksnių to padaryti nepasisėkė.

1793 m. sausio 23 d. Peterburge Rusija ir Prūsija pasirašė antrojo Abiejų Tautų Respublikos pasidalijimo aktą. Austrija, kariavusi tuo metu su Prancūzija, padalijimo procese nedalyvavo. Šiuo aktu Rusijai atiteko kairiakrantė Ukraina, visa Minsko vaivadija, rytinė dalis Vilniaus vaivadijos su Breslauja, kai kuriuos Naugarduko ir Bresto vaivadijų sritys su Pinsku, Nesvyžiumi, Slucku. Prūsija gavo vakarines Lenkijos žemes su Gdansku, Torune ir Poznane. Naujai užgrobtose žemėse Rusija vėl įvykdė administracinius-teritorinius pertvarkymus. Jas suskirstė į tris gubernijas: Minsko, Breslavo ir Iziaslavo (vėliau Voluinės) [29, p. 10],[ 28, p. 12]. Lietuvos katalikų dvasininkų žemės valdos buvo paskelbtos Rusijos išdo nuosavybe. Keli dvarai buvo atimti iš vienuolynų, beveik visų savo valdų neteko Unitų bažnyčia [22, p. 220].

Respublikoje brendo nepasitenkinimas, buvo rengiamasi sukilimui. Rusijos kariuomenės sukilimą numalšino. Anot E. Aleksandravičiaus ir A. Kulakausko, sukilimo pralaimėjimas reiškė ne tik Lietuvos ir Lenkijos valstybingumo pabaigą, bet ir tam tikros visuomeninės-politinės santvarkos baigtį [1, p. 14].

Daugelis istorikų, tyrinėdami Abiejų Tautų Respublikos raidą po trijų valstybės padalijimų, analizuoja pokyčius socialinėje ir politinėje srityse. Šio straipsnio tikslas – išsamiai išanalizuoti Lietuvos administracinius pertvarkymus, prijungus jos teritoriją prie carinės Rusijos

## **Lietuvos valdymo (administravimo) pertvarkymai**

Rusijos kariuomenei okupavus LDK teritoriją iki Nemuno, pradėta rengtis inkorporuoti kraštą į imperijos sudėtį, pertvarkant administracinį teritorinį skirstymą, naikinant esamus ir kuriant naujus valstybinius institutus [7, p. 83]. Anot P. Čepėno, Lietuva, prieš patekdama Rusijos imperijos valdžion, buvo ne tik vakarietiška valstybė savąja kultūra, bet ir visa politinė ir administracinio valdymo sistema, kuri skyrėsi nuo Rusijos carų autokratiško valstybės administravimo būdo [5]. Galima teigti, kad carinės Rusijos valdymui buvo būdingas rytietiškas konservatyvumas, centralizavimas ir nepaslanki, biurokratinė politinių sprendimų įgyvendinimo sistema.

Kuršo ir Estijos generalgubernatorius N. Repninas 1794 m. spalio 30 d. Jekaterinos II duotu vardiniu įsaku „Dėl Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės padalijimo į tris dalis ir jų valdymo“ jis buvo paskirtas Lietuvos generalgubernatoriumi. Įsakas tapo pagrindiniu dokumentu organizuojant okupuoto krašto valdymą (administracinį teritorinį skirstymą, vykdomąją valdžią, teismus) [30, t. 23, Nr. 17264].

Iš buvusios Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės žemių turėjo būti sudaryta Lietuvos generalgubernatorija, suskirstyta į tris dalis, kurių centrai turėjo būti Vilniaus, Gardino ir Kėdainių arba Kauno miestai. Generalgubernatoriaus N. Repnino būstinė turėjo būti Gardinas. Dalis turėjo administruoti imperatorės skiriami kariuomenės korpusų viršininkai, pavaldūs Lietuvos generalgubernatoriui, kuriam priklausė aukščiausia valdžia Lietuvoje.

1794 m. pabaigoje – 1795 m. pradžioje, t. y. dar galutinai nepaaiškėjus Respublikos likimui, jau imta prisaikdinti Lietuvos gyventojus Rusijos valdovei. Priesaika buvo laikina: reikalauta neprisidėti prie sukilimo ir neremti „maištininkų“ [1, p. 60].

Lietuvos administracinis valdymas, kaip buvo nurodyta 1795 m. liepos 18 d. Jekaterinos II įsake, tuo metu „buvo paruošiamasis“, nes „dar nebuvo galutinio sprendimo dėl naujai prijungtų prie mūsų imperijos lenkiškų žemių“ [31, p. 50]. Beveik metus tęsėsi derybos tarp Austrijos, Rusijos ir Prūsijos dėl trečiojo Abiejų Tautų Respublikos žemių padalijimo.

Galiausiai 1795 m. spalio 24 d. Peterburge buvo pasirašytas Rusijos ir Prūsijos traktatas dėl Respublikos žemių pasidalijimo, galutinai likvidavęs Lietuvos ir Lenkijos valstybes. Rusija užgrobė vakarines LDK žemes iki Nemuno, Voluinę ir Kuršą. Taigi, didžioji etninės Lietuvos dalis – Žemaičių kunigaikštija, Vilniaus ir Trakų vaivadijos – atiteko Rusijai, Užnemunė (pietinė Žemaičių kunigaikštijos ir pietvakarinė Trakų vaivadijos dalis – abi kairėje Nemuno pusėje) - Prūsijai. Nemunas tapo abiejų skirtingoms valstybėms tekusių Lietuvos dalių riba. Šios teritorijos niekada nebuvo Rusijos valstybės sudėtyje [30, t. 23, Nr. 17264].

Iš prijungtų Lietuvos ir Lenkijos žemių Prūsijos vyriausybė sudarė atskirą administracinę provinciją – Naująją Rytų Prūsiją su centru Balstogėje.

1795 m. gegužės mėn. Austrija užėmė plačią teritoriją aplink Krokuvą, kuri vėliau buvo pavadinta Naująja Galicija [30, t. 23, Nr. 17323, 17332].

Abiejų Tautų Respublikos padalijimai neturėjo precedento naujųjų laikų Europos istorijoje. Žlugo civilizacija, savo kultūra ir institucijomis puoselėjusi Vakarų vertybes. Nebuvo kito tokio atvejo, kad tyčia šaltakraujiškai būtų panaikinta viena iš istori-

nių Europos valstybių. Lenkija tapo politinės vivisekcijos auka – ją suluošino, apipjaustė ir galiausiai suskaldė į gabalus, ir vienintelis motyvas buvo tas, kad „pacientas“ prastai jautėsi [8, p. 545]. Anot E. Aleksandravičiaus ir A. Kulakausko, Austrija, Prūsija ir Rusija trimis Abiejų Tautų Respublikos padalijimais Lietuvos XIX amžių padarė savojo XIX amžiaus dalimi. Tačiau Rusijon įtakoje patekusių Lietuvos ir Lenkijos žemių politinė ir administracinė raida XIX a. klostėsi kitaip negu Austrijos arba Prūsijos valdose [1, p. 14].

1795 m. lapkričio 25 d. buvo paskelbta, kad naikinama karaliaus institucija, taip pat titulai, urėdai (pareigybės). Karalius Stanislovas Augustas Poniačovskis, išstremtas į Gardiną, atsisakė sosto. Rusijos carai pasisavino Lietuvos didžiojo kunigaikščio, taip pat Žemaičių kunigaikščio titulus kaip ceremonialą [1, p. 14]. Po šių veiksmų buvo imtasi Rusijai atitekusių LDK žemių aneksijos. Mūsų nuomone, oficialiai LDK kaip politinio administracinio vieneto nebuvo. Pagrindiniu politikos subjektu okupuotoje Lietuvoje tapo rusų administracija.

1795 m. gruodžio 14 d. Jekaterinai II paskelbus įsaką dėl LDK prijungimo prie Rusijos imperijos visiems laikams ir prijungtą teritoriją suskirstant į Vilniaus ir Slonimo gubernijas, Vilnius turėjo tapti gubernijos centru [30, t. 23, Nr. 17417, 17418, 17494]. Vilniaus gubernijos iškilmingas atidarymas turėjo įvykti 1796 m. lapkričio 24 d., o Slonimo – gruodžio 25 d. [10, p. 53]. Tačiau šioms iškilmėms nebuvo lemta įvykti, nes 1796 m. lapkričio 6 d. staiga mirė Jekaterina II. Repninas išvyko į Peterburgą, ir atgal į Lietuvą nebegrižo. Jekaterinos II mirtis Repnino pradėtą darbą Lietuvoje laikinai nutraukė. Vilniaus gubernija buvo įkurta vėliau, o Slonimo visai nebuvo įkurta.

Jekaterinos II sūnus Pavelas I (1796–1801 m.) buvo nusistatęs prieš motinos vykdytas reformas ir daug ką darė priešingai negu jo pirmtakė: buvo pakeisti gubernijų pavadinimai, ribos. Jis nusprendė kitaip pertvarkyti okupuotos Lietuvos administracinį valdymą. Jau 1796 m. lapkričio 27 d. įsake Pavelas I vartojo Vilniaus gubernijos vardą, o po savaitės, gruodžio 4 d. – Lietuvos gubernijos vardą [30, t. 24, Nr. 17611]. 1796 m. gruodžio 12 d. Pavelo I įsaku buvo įkurta Lietuvos gubernija [30, t. 24, Nr. 17634]. Vilniaus miestas tapo didelio administracinio vieneto – gubernijos – centru. Toks administracinis teritorinis skirstymas išliko iki 1801 m.

Naujai sudarytos Lietuvos gubernijos generalgubernatoriumi, kartu ir kariniu gubernatoriumi, tapo N. Repninas, gyvenęs Peterburge ir tik retkarčiais atvykdamas į savo valdomą kraštą. 1798 m. N.

Repniną pakeitė Obrien de Lassi, vėliau – Goričius, Goleniščėvas-Kutuzovas [27, p. 199–200]. Lietuvos guberniją sudarė 19 apskričių: Ašmenos, Breslaujos, Brastos, Gardino, Kauno, Kobrino, Lydos, Naugarduko, Pružanų, Raseinių, Slonimo, Šiaulių, Telšių, Trakų, Vilkmėgės, Upytės, Užnerio (Švenčionių), Vilniaus, Volkovysko [24, p. 193].

1799 m. liepos 26 d. specialiu caro įsaku nuo 1800 m. pradžios Lietuvos gubernijoje buvo įvestas Rusijoje galiojęs senasis (Julijaus) kalendorius. Užnemunėje toliau galiojo Grigaliaus kalendorius [30, t. 25, Nr. 19049].

1801 m. naktį iš kovo 11 į 12 d. sąmokslininkų buvo nužudytas Pavelas I. Imperatoriumi tapo jo sūnus Aleksandras I (1801–1825). Tik atėjęs į sostą, jis pažadėjo, kad grįš prie „mylimos senelės“ politikos principų [32, p. 246–261]. Lietuvos teritorijoje vėl buvo įvykdytos administracinės-teritorinės reformos. Rugsėjo 9 d. Lietuvos gubernija buvo padalyta į dvi: Lietuvos Vilniaus ir Lietuvos Gardino [30, t. 26, Nr. 20004], kurias kontroliuoti paskirta Vilniuje reziduojančiam Vilniaus generalgubernatoriui L. Benigsenui (1801–1806). Lietuvos Vilniaus guberniją sudarė 11 apskričių: Ašmenos, Zarasų (Novoaleksandrovsko), Kauno, Raseinių, Šiaulių, Telšių, Trakų, Vilkmėgės (Ukmergės), Upytės (nuo 1843 m. Panevėžio), Užnerio (nuo 1843 m. Švenčionių) ir Vilniaus. Gubernijos centru tapo Vilniaus miestas. Lietuvos Gardino gubernija turėjo 8 apskritis: Gardino, Brastos, Kobrino, Lydos, Naugarduko, Pružanų, Slonimo ir Volkovysko. Gubernijos centru tapo Gardino miestas. Lietuvos Gardino gubernija priklausė Vilniaus generalgubernatoriai [26, p. 1]. Toks administracinis skirstymas išliko iki 1840 m.

1794 m. spalio 30 d. Jekaterinos II įsake N. Repninui buvo nurodyta, kaip tvarkytis prie Rusijos prijungtose LDK žemėse – vienur buvo duotos aiškios, griežtos instrukcijos, kitur jam buvo leista elgtis savo nuožiūra. Lietuvos generalgubernatoriaus N. Repnino manifeste buvo nurodyta, kad visose trijose dalyse vykdomąją valdžią turės imperatorės skiriami kariuomenės korpusų viršininkai. Apskritims turėjo vadovauti karinių įgulų komendantai (brigadininkai arba pulkininkai), kuriems padėtų komisarai [15, p. 344]. Komisarai turėjo padėti kariuomenei gauti pašarą, maistą, butus, pastatus ir kt. Kiek apskrityje buvo komisarų, tiksliai negalima nustatyti, nes pačiame N. Repnino manifeste jų skaičius nebuvo nurodytas.

Taigi 1794 m. rudenį Rusijos okupuotoje Lietuvoje buvo įvesta karinė padėtis, o administravimas sutelktas karinėse institucijose. Karinių korpusų

vadai buvo tarpinė valdymo grandis tarp generalgubernatoriaus ir apskrities valdžios. Civilinei administracijai darė įtaką karinės valdžia.

1794 m. spalio 30 d. Jekaterinos II įsaku buvo numatyta įsteigti Lietuvos vyriausiąją valdybą Gardine, kaip aukščiausiosios krašto karinės valdžios, kuriai priklausė visa civilinė valdžia ir teismas, įstaigą. Jai turėjo vadovauti Lietuvos generalgubernatorius N. Repninas. Valdyboje turėjo būti 4 skyriai: mokesčių, baudžiamasis, civilinis ir ekonominis. Valdybą sudarė jos pirmininkas ir visų skyrių viršininkai. Skyrių viršininkų padėjėjai turėjo vadintis ekspeditoriais. Jais turėjo būti „skiriami iš vietinių gyventojų, politiškai aiškių, ištikimų, stropių“ po vieną į kiekvieną skyrių iš visų trijų krašto dalių [15, p. 345]. Ekspeditoriai valdybos posėdžiuose balso teisės neturėjo.

Lietuvos vyriausiosios valdybos mokesčių skyrius atitiko Rusijos gubernijų Mokesčių rūmus ir administravo mokesčių rinkimą, kitas pajamas, tvarkė turtų apyskaitą. Ekonominis skyrius vykdė ūkinę valdžią. Jo kompetencija atitiko Rusijos gubernijų ekonominio direktoriaus įgaliojimus. Baudžiamasis ir civiliniai skyriai turėjo tokią pat kompetenciją kaip ir Rusijos gubernijų teismų rūmai. Tai turėjo būti tarpinė instancija tarp Lietuvos vyriausiojo tribunolo ir Rusijos Valdančiojo senato. Tačiau Lietuvos vyriausiasis tribunolas nebuvo atkurtas, todėl baudžiamasis ir civilinis skyriai tapo apeliacine instancija žemesniems teismams [17, p. 59–60]. Taip Lietuvos vyriausioji valdyba sujungė vienoje įstaigoje gubernijos valdybą ir gubernijos teismų rūmus. Valdyba turėjo pradėti veikti 1795 m. vasarą. Jekaterinos II įsaku N. Repninui buvo įsakyta apeliacijas siųsti į Lietuvos vyriausiąją valdybą, o kasacijas perduoti Valdančiojo senato III departamentui [25, p. 93–95]. Šiam hierarchiškam valdymo modeliui didelę įtaką turėjo vokiečių (Prūsijos) administracinės kultūros įtaka. Kita vertus, šiame modelyje buvo ir rytietiško, ir iš LDK palikimo atėjusio valdymo elementų. Nebuvo atskirtos administracijos ir teismų funkcijos. Taigi neriboto absoliutizmo sistemai buvo pajungtos teisminės ir administracinės valdžios funkcijos.

Jei teisėjams kildavo abejonių dėl įstatymų taikymo, jie turėjo kreiptis į gubernijos prokurorą ir tik gavę jo išvadą, turėjo teisę spręsti bylą. Tokią bylą teisėjai turėjo spręsti kartu su padėjėjais (patikėtiniais). Tik baudžiamosiose bylose prokuroras duodavo rašytinę išvadą, kitose bylose jos nereikėjo. Sprendžiant bylą, t. y. vykstant teismo procesui, gubernijos prokuroras ir jo padėjėjai nedalyvaudavo [3, p. 252]. Teismų nuosprendžiai ir administraciniai potvarkiai turėjo būti skelbiami imperatorės vardu lenkų kalba [28, p. 57–58].

Įkūrus Lietuvos vyriausiąją valdybą, buvo šiek tiek pakeistas karinis krašto valdymas: paleistos komisijos prie karinių dalinių, o jų funkcijos perduotos zemstų ispravnikams (kapitanams ispravnikams). Tačiau zemstų ispravnikų bei gorodničių, atlikusių analogiškas funkcijas miestuose, pareigos kiek skyrėsi nuo tokių pat pareigūnų Rusijos gubernijose veiklos, kurią reglamentavo 1775 m. Gubernijų nuostatai. Rusijoje ispravnikai ėjo žemutinio žemės (policijos valdybos) teismo pirmininko pareigas. Tokio teismo Lietuvoje dar nebuvo. Skirtingai negu Rusijoje, Lietuvoje šie pareigūnai buvo skiriami, o ne renkami. Gorodničių funkcijų skirtingumas sąlygojo tai, kad Lietuvos miestuose dar tebegaliojo Magdeburgo teisė, kurios Rusijos miestuose niekada nebuvo. Pavietuose liko jų viršininkai, buvo įsteigta zemskinio ispravniko pareigybė [17, p. 60].

1796 m. rugpjūčio 8 d. Vilniuje buvo įsteigtas Civilinis rūmų departamentas neišspręstoms apeliacinėms byloms, pradėtoms dar Vyriausiajame Lietuvos tribunole iki krašto okupacijos ir aneksijos, nagrinėti. Departamentą sudarė 6 dvarininkų išrinkti tarėjai ir pirmininkas. Jų nutarimai galėjo būti apskundžiami Valdančiajam senatui – aukščiausiai valstybės ir teismo institucijai, pavaldžiai imperatoriui [31, p. 88–89]. Sprendžiant administracines bylas, dažnai buvo vadovaujamosi civiliniais įstatymais. Administracinė teisė kaip viešojo administravimo teisė dar nebuvo susiformavusi.

1797 m. sausio 27 d. buvo išleistas įsakas dėl Lietuvos gubernijos valdybos įsteigimo. 1797 m. Lietuvoje buvo įsteigta, be karinio gubernatoriaus, dar ir civilio gubernatoriaus pareigybė. Karinis gubernatorius skyrė žemutinio teismo komisarus (ispravnikus), vietos bajorams buvo palikta teisė rinkti tik žemutinio žemės teismo (policijos valdybos) tarėjus. Pažymėtina, kad 1775 m. Gubernijų nuostatuose nebuvo griežtai reglamentuotas jų santykis su centrine valdžia. Generalgubernatoriai, valdydami keletą gubernijų, dažnai ėjo ir karinių gubernatorių pareigas, o pastariesiems būdavo pavedamos civilinių gubernatorių funkcijos [17, p. 62].

Generalgubernatorius buvo vyriausias imperatoriaus vietininkas jo valdomose gubernijose. Generalgubernatoriaus svarbiausia pareiga buvo jo valdžioje esamoje teritorijoje saugoti monarcho teises, skelbti įstatymus, įsakus ir prižiūrėti jų vykdymą. Lietuvos Vilniaus ir Lietuvos Gardino gubernatoriai buvo pavaldūs Vilniaus generalgubernatoriui. Vilniaus generalgubernatorius dažniausiai būdavo ir Vilniaus karinės apygardos viršininkas. Po generalgubernatoriaus aukštieji vietos administracijos valdininkai buvo gubernatoriai. Jiems tie-

siogiai priklausė gubernijos valstybės turto valdymas, akcizas, paštas, izdas. Viena iš svarbiausių gubernatoriaus funkcijų buvo gyventojams privalomų valstybinių mokesčių surinkimo priežiūra ir jų persiuntimas į Rusijos imperijos izdą. Gubernatoriai turėjo teisę siūlyti mokesčių padidinimo ar sumažinimo projektus. Gubernatoriams taip pat buvo pavesta rūpintis jų gubernijose esamais valstybiniais pastatais, jų statyba, remontu, taip pat fabričių ir kitų įmonių darbo higienos sąlygų priežiūra. Gubernatoriai buvo pavaldūs vidaus reikalų ministrui, kurio iniciatyva jie buvo skiriami. Tiesa, oficialiai gubernatorius skirdavo pats imperatorius, tačiau gubernatoriaus kandidatūrą per Ministrų komitetą jam paprastai siūlydavo vidaus reikalų ministras [7, p. 87].

Lietuvos gubernijų centruose Vilniuje ir Gardine buvo visų Rusijos imperijos ministerijų skyriai. Gubernatorius turėjo teisę prižiūrėti visą tų imperatoriaus centrinių skyrių valdininkų veiklą. Gubernatoriai taip pat turėjo teisę kasmet asmeniškai padaryti pranešimą carui apie jo valdomą guberniją. Be to, jiems buvo patikėta visų gubernijos gyventojų politinė priežiūra [7, p. 87–88]. Vėliau izdo reikalai buvo atskirti nuo gubernijos administracijos ir pavesti Izdo rūmams. Juos sudarė vicegubernatorius, ekonomijos direktorius, tarėjas, 2 asesoriai ir izdininkas [18, p. 3].

1797 m. pavasarį buvo atkurtas Vyriausiasis Lietuvos tribunolas, pavadintas Vyriausiuoju Lietuvos teismu. Tai buvo apeliacinė instancija. Jos sprendimus galima buvo siųsti Valdančiajam senatui. Nuosprendžius baudžiamosiose bylose turėjo tvirtinti imperatorius. Valstybinių dvarų ir žemės ginčų byloms nagrinėti buvo įkurtas Rūmų teismas. Jis, kaip ir Vyriausiasis Lietuvos teismas, buvo pirmosios instancijos teismų ir Valdančiojo senato tarpinė grandis [27, p. 215–216]. 1801 m. pabaigoje Rūmų teismas buvo panaikintas, o jo funkcijos perduotos Vyriausiajam Lietuvos teismui [30, t. 26. Nr. 20096].

Lietuvos guberniją suskirsčius į Lietuvos Vilniaus ir Lietuvos Gardino gubernijas, kiekvienoje iš jų vietoj Lietuvos Vyriausiojo teismo 1801 m. buvo sudaryti du tokio pobūdžio teismai: Lietuvos Vilniaus gubernijos vyriausiasis teismas ir Lietuvos Gardino gubernijos vyriausiasis teismas. Jie susidėjo iš pirmojo (baudžiamųjų bylų) ir antrojo (civilinių bylų) departamento [30, t. 26, Nr. 20096]. Rusijoje tokie teismai veikė nuo 1775 m. ir buvo visiems luomams skirta trečioji apeliacinė instancija. Tačiau Lietuvoje apeliacijos teisė priklausė ne visiems luomams. Bajorų bylas galutinai turėjo svarstyti Valdantysis senatas.

Jekaterina II 1794 m. spalio 30 d. ir 1795 m. gruodžio 14 d. įsakais užtikrino buvusios Lietuvos

Didžiosios Kunigaikštystės gyventojams jų iki tol turėtas laisves ir teises. Nepaisant užtikrinimų, okupacinė valdžia stengėsi jas siaurinti, sudaryti Lietuvoje rusų bajorijos sluoksnį kaip atramą okupuotame krašte. Todėl valstybinės žemės ekonomijų, seniūnijų ir tenutų dvarus Jekaterina II dalijo savo šalininkams, favoritams, aukštiems karininkams arba jų našlėms. Pavyzdžiui, 1795 m. Jekaterina II Šiaulių ekonomiją, buvusią tiesioginėje valdovo valdžioje, padovanojo P. Zubovui [12, p. 260].

LDK bajorų teisės, palyginti su Rusijos bajorų teisėmis, buvo skirtingos. Lietuvoje buvo pritaikytas Jekaterinos II 1785 m. balandžio 21 d. „Bajorų privilegijų raštas“. Pagal šį įstatymą buvo patvirtintos Lietuvos bajorų teisės žemei ir valstiečiams, bajorams leista steigti pramonės įmones, verstis urmo prekyba prekėmis, pagamintomis savo dvare [13, p. 203].

Kartu su nauja administravimo tvarka okupuotame krašte buvo pritaikyta bajorų savivalda. Jos principus deklaravo minėtas „Bajorų privilegijų raštas“. Palyginti su Respublikoje turėtomis politinėmis teisėmis ir galimybe daryti įtaką valstybiniam gyvenimui, Lietuvos bajorijai tai buvo žingsnis atgal. „Bajorų privilegijų raštas“ įteisino luominę instituciją - bajorų susirinkimą. Jo analogas LDK buvo bajorų seimeliai. Nuo susirinkimų jie skyrėsi pavadinimu, kuris asocijavosi su XIX a. perkeltomis seimelių tradicijomis. Įsigaliojęs Lietuvoje „Bajorų privilegijų raštas“ čia bajorų teises ir jų savivaldą gerokai sumenkino. Bajorų seimelių veiklą taip pat reguliavo atskirieji prijungtoms žemėms taikomi Rusijos įstatymai. Seimeliuose buvo leista dalyvauti tik tiems bajorams, kuriems priklausė 8 dūmai arba 25 baudžiauninkai, arba turėjo tam tikrą mokslo cenzą, arba karininko laipsnį, o civilinėje tarnyboje – kolegijos registratoriaus rangą [18, p. 4–5; 4, p. 94 – 96].

Tikėtina, kad bajorų savivaldos modelio pritaikymas, prijungus Lietuvą prie Rusijos, buvo kryptingas caro valdžios žingsnis siekiant užkirsti kelią vietinei (iš Lietuvos gyventojų) profesionaliai biurokratijai formuotis. Renkamos administracinės pareigybės neužtikrino kokybiško tarnautojų darbo. Rusijoje profesionali (tarnybinė) biurokratija pradėjo formuotis XVII a. pab. – XVIII pr.. Iš Rusijos atsiųsti aukščiausi tarnautojai (vadovai) iš dalies buvo profesionaliai geriau pasirengę. Tai turėjo parodyti, kad svetimšalių vadovaujama administracija gali geriau ir efektyviau valdyti buvusios LDK teritorijas.

Lietuvos miestų ir miestelių gyventojų teisinė padėtis buvo nevienoda. Nors XVIII a. pabaigoje ir buvo deklaruojama, kad paliekamos visiems miestams jų turėtos teisės, dauguma miestų jas ir teisę naudoti herbą prarado. 1795 m. revizijos metu Vil-

niaus išdo rūmai sudarė Lietuvos miestų ir miestelių sąrašą. Į jį pateko 316 vienetų [12, p. 249]. Jekaterinos II 1796 m. rugpjūčio 8 d. įsaku Vilniui ir apskrities miestams turėjo būti pritaikyti 1785 m. balandžio 21 d. „Malonės rašto miestams“ nuostatai [30, t. 23, Nr. 17495]. Tačiau šio įsako įgyvendinimas Lietuvoje užtruko. Lietuvos Vilniaus gubernijoje numatyti apskričių centrai – Panevėžys, Vilkmėrgė (Ukmergė), Švenčionys, Telšiai – buvo Jekaterinos II išdalyti savo šalininkams, favoritams arba priklausė dvarininkams. Išimtį sudarė Vilnius, Kaunas, Šiauliai. Rusų valdžia siekė minėtuosius miestus išpirkti arba iškeisti. 1806 m. rugsėjo 4 d. Valdantysis senatas panaikino Ketverių metų seimo duotas privilegijas. Be kelių neetatinių miestų, savivaldžiais buvo pripažinti tik tie, kurie turėjo gubernijos arba apskrities miesto statusą. Tad dabartinėje Lietuvos teritorijoje liko 8 senieji miestai: Vilnius, Kaunas, Panevėžys, Raseiniai, Šiauliai, Telšiai, Trakai ir Vilkmėrgė, kurie galėjo naudoti herbus (XVIII a. pab. jų buvo apie 70) [19, p. 227 – 228].

„Malonės rašto miestams“ nuostatai buvo pradėti taikyti nuo 1808 m. Tais metais jie buvo duoti Vilniaus miestui. Kiti Lietuvos apskričių miestai juos gavo vėliau. Šių miestų gyventojų teisinė padėtis pasikeitė: jie buvo apsaugoti nuo bajorų savivalės, gyventojams buvo paliktos arba suteiktos savivaldos teisės. Pagal „Malonės raštą miestams“ Vilniaus, Kauno ir kitų Lietuvos miestų valdžia buvo pajungta bendrai generalgubernatoriaus administracijai. Miestų magistratai išlaikė teismo funkcijas, kurias atliko daugiausia remdamiesi Magdeburgo teise. Magistrato ūkinius administracinius reikalus sprendė miesto dūma, kurią rinko vietos luomai (miestiečiai, pirkliai) ir jos vykdomoji institucija – 6 narių miesto taryba [20, p. 15]. Savivaldžių miestų skaičiaus Lietuvos teritorijoje apribojimas dar kartą įrodo rytietišką Rusijos valdymo pobūdį. Vakarų šalyse miestų savivalda ugde miestiečių pilietiškumą, įvairios miesto piliečių grupės kovodavo dėl įtakos miestų magistratų sprendimams. Lietuvoje buvo sustabdyta pilietinės visuomenės raida.

Prijungus Lietuvą prie Rusijos, daugumos miestelėnų teisinė padėtis pablogėjo. Seniūnijų miesteliai pateko į dvarininkų valdžią. Seniūnijų valdytojai ir dvarininkai, kuriems atiteko savivaldos teisės turėję miesteliai, miestelėnus ėmė laikyti baudžiauninkais, atėmė iš jų teisę mokėti činčą, vertė eiti lažą [12, p. 250]. Lietuvos teritoriją prijungus prie carinės Rusijos, buvo reformuojama mokesčių sistema. LDK laikais valstybiniai mokesčiai buvo renkami nuo valstiečių kiemo (dūmo, padūmės), o Rusijos imperijoje – nuo „revizinės

sielos“, tai yra nuo vyriškos lyties žmogaus. [25, p. 141]. Tik 1812 m. sausio 29 d. Aleksandro I manifestu valstybiniai mokesčiai Lietuvoje buvo sulyginti su valstybiniais mokesčiais, buvusiais Rusijos imperijos vidaus gubernijose. [27, t. 32, Nr. 24976]. Katalikų Bažnyčios administravimo srityje 1797 m. vasario 26 d. Jekaterinos II įsaku prie Kuršo, Estijos ir Suomijos reikalų justicinės kolegijos buvo įsteigtas Romos katalikų departamentas [30, t. 24, Nr. 17836]. 1801 m. lapkričio 13 d. Aleksandro I įsaku šis departamentas buvo pertvarkytas į savarankišką Romos katalikų dvasinę kolegiją [30, t. 27, Nr. 20053], įsikūrusią Peterburge. 1811 m. birželio 25 d. buvo įsteigta Vyriausioji kitatikų dvasinių reikalų valdyba [30, t. 31, Nr. 24307, 24326]. Ji turėjo ministerijos teises. Valdybai pavaldi tapo ir anksčiau įsteigta Romos katalikų dvasinė kolegija, kurią sudarė pirmininkas, du padėjėjai ir 6 atstovai. Lietuvos Katalikų bažnyčiai taip pat buvo privalomi ir Lietuvos generalgubernatoriaus bei gubernijos valdybos nurodymai. Katalikų bažnyčioms ir vienuolynams priklausanti nejudamąji ir kilnojamąji turtą buvo draudžiama perduoti, dovanoti arba perleisti be imperatoriaus sutikimo [22, p. 35].

Apibendrinus, galima teigti, kad Lietuvos Katalikų bažnyčia iš dalies tapo integralia carinės administracijos dalimi. Jos pavaldumas Apaštalo Sostui (Vatikanui) tapo nominalus. Popiežius negalėjo skirti vyskupų nesuderinęs su carinės Rusijos valdžia.

### **Administracinį valdymą reguliuojančių teisės aktų veikimo panaikinimas**

Tyrinėjant prijungtų prie carinės Rusijos buvusios LDK teritorijų administracinio valdymo pokyčius ir reformas, negalima nepaminėti XVIII–XIX a. sandūroje įvykusių pokyčių teisminės valdžios ir teisės galiojimo srityje, juolab kad carinėje Rusijoje teisminės valdžios ir administracijos funkcijos nebuvo atskirtos. Pati administravimo sistema buvo hierarchinė ir rytietiška, smarkiai veikiama vokiškos, teise paremtos, administravimo tradicijos (vokiškos kilmės carų valdymo įtaka). Lietuvos teritorijoje buvo atlikta įvairių teisinės sistemos reformų.

Jekaterinos II 1794 m. spalio 30 d. įsaku Lietuvoje buvo palikta galioti senoji teismų santvarka, III Lietuvos Statutas ir po jo išėjusios seimų konstitucijos. Įsake nurodyta, kad 1791 m. gegužės 3 d. Konstitucija ir visi kiti LDK galioję teisės aktai laikomi neturintys teisinės galios. Pagal šio teisės akto prasmę liko galioti tik baudžiamoji ir civilinė teisės bei jų teismo procesai, reguliavę teisinius santykius LDK

iki jos okupacijos ir prijungimo prie Rusijos imperijos. Teisės aktai, reguliavę administracinį valdymą, nustojo galioję [2, p. 34–37; 6, p. 4].

XIX a. pradžioje pasikeitus aukščiausiajai valdžiai senieji Lietuvos įstatymai buvo panaikinti kaip nesuderinami su Rusijos imperijos valstybinio administravimo principais. Antai, Rusijoje tikybiškai mišrios santuokos buvo reguliuojamos Švenčiausiojo Sinodo (pavaldaus carinei (civilinei) administracijai) nutarimais. Senosiose LDK teisės aktuose normų, reguliuojančių tikybiškai mišrių santuokų sudarymą ir jų pasekmes, nebuvo. Civilinės administracinės įstaigos santuokų sudarymui įtakos neturėjo [21, p. 105].

Lietuvos administracinis teritorinis skirstymas iškelavo teisinės kolizijas. Caro valdžiai, besivadovaujančiai unifikacijos tendencijomis, senieji LDK teisės šaltiniai buvo svetimi ir menkai pažįstami. Tai skatino carinę administraciją „arčiau pažinti“ (ypač administracinio teritorinio skirstymo srityje) ir „suvarkyti“ vietinę teisę, suderinti ją su Rusijos teise. Tam tikslui 1798 m. iš lenkų kalbos į rusų kalbą buvo išverstas III Lietuvos Statutas ir kelios Seimo konstitucijos. Tačiau dėl neigiamo recenzentų įvertinimo vertimas nebuvo atspausdintas [2, p. 37].

Nikolajus I 1840 m. birželio 25 d. įsaku paskelbė III Lietuvos Statuto artikulų likučių ir juos papildančių teisės aktų galiojimo Vakarų gubernijose (taigi ir Lietuvoje) panaikinimą ir įvedė bendrus Rusijos imperijos įstatymus [16, p. 20–21]. Į Rusijos imperiją inkorporuotoje Lietuvos teritorijoje įsigaliojo ją okupavusios šalies įstatymai ir pagal juos turėjo būti įgyvendinami politiniai ir administraciniai sprendimai. Administracinėse įstaigose buvo įvesta rusų kalba. Imperatoriaus įsakai turėjo atgalinę galią.

## Apibendrinimas

Po Abiejų Tautų Respublikos III padalijimo, Lietuvos teritoriją prijungus prie carinės Rusijos, buvo vykdomi administraciniai-teritoriniai buvusios valstybės pertvarkymai. Lietuvos teritorijoje sukurtų gubernijų ribos keitėsi, kol 1801 m. buvo suformuotos Lietuvos Vilniaus ir Lietuvos Gardino gubernijos. Aukščiausiu šių gubernijų vadovu tapo Vilniaus generalgubernatorius.

Carinės Rusijos valdymo metais (XVIII a. pab. – XIX a. pr.) Lietuvos teritorijoje esančių gubernijų civilinė administracija buvo veikama karinės rusų valdžios. Karinių korpusų vadai tapo tarpine valdymo grandimi tarp generalgubernatoriaus ir apskričių valdžios.

Lietuvoje (kaip ir visoje Rusijoje) nebuvo atskirtos administracijos ir teismų funkcijos. Už-

grobtų teritorijų valdymas turėjo rytietišką, vokiškosios ir iš LDK palikimo atėjusių administracinės kultūros bruožų.

Bajorų savivaldos modelio pritaikymas ir pratęsimas, iš bajorų renkant administracijos ir teismo tarnautojus, buvo kryptingas caro valdžios žingsnis siekiant užkirsti kelią vietinės (iš Lietuvos gyventojų) profesionalios biurokratijos formavimuisi. Iš Rusijos atsiųsti aukščiausi administracijos vadovai iš dalies buvo geriau pasirengę dirbti administracinę darbą ir turėjo parodyti, kad tik svetimšalių vadovaujama administracija gali efektyviau valdyti okupuotas teritorijas.

Rusijos okupacijos metais (XVIII a. pab. – XIX a. pr.) Lietuvoje buvo įgyvendinta nemažai įvairių teisinės sistemos pertvarkymų. Carinėje Rusijoje teisminės valdžios ir administracijos funkcijos nebuvo atskirtos. Lietuvoje (kaip ir Rusijoje) teisminės valdžios ir teisinės sistemos reformos darė tiesioginę įtaką administraciniam pertvarkymams.

## Literatūra

1. Aleksandravičius E., Kulakauskas A. *Carų valdžioje. XIX amžiaus Lietuva*. Vilnius: Baltos lankos, 1996.
2. Andriulis V. Teisės vystymo Lietuvoje XIX a. klausimu. *Lietuvos TSR aukštųjų mokyklų mokslo darbai: Teisė*. 1972, T. 11, 34-37.
3. Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V., Pečkaitis J. S., Šenavičius A. *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002.
4. Bairašauskaitė T. Bajorų seimeliai XIX amžiaus Lietuvoje. *Lietuvos istorijos metraštis. 1996 metai*. Vilnius, 1997, 94-96.
5. Čepėnas P. *Naujųjų laikų Lietuvos istorija*. Fotografinis leidimas. T. 1. Vilnius: Lituania, 1992.
6. Davies N. *Dievo žaibas. Lenkijos istorija. T. 1: Nuo seniausių laikų iki 1795 metų*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 1998.
7. Davies N. *Dievo žaibas. Lenkijos istorija. T. 2: Nuo 1795 metų iki mūsų dienų*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2002.
8. Janulaitis A. *Lietuvos bajorai ir jų seimeliai XIX amž. (1795–1863)*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto teisių fakulteto leidinys, 1936.
9. Jučas M. *Baudžiavos irimas Lietuvoje*. Vilnius: Mintis, 1972.
10. Jurginis J., Merkys V., Tautavičius A. *Vilniaus miesto istorija nuo seniausių laikų iki Spalio revoliucijos*. Vilnius: Mintis, 1968.
11. Kiaupa Z., Kiaupienė J., Kuncevičius A. *Lietuvos istorija iki 1775 metų*. Vilnius: A. Varno personalinė įmonė, 2000.
12. *Lietuvos TSR istorijos šaltiniai. T. 1: Feodalinis laikotarpis*. Vilnius: Valstybinė politinės ir mokslinės literatūros leidykla, 1955.

13. Maksimaitis M. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918 – 1940 metais*. Vilnius: Justitia, 2001.
14. Petrauskas Z. Lietuvos valdymo reorganizavimas 1794–1797 metais. *Teisinių institutų raida Lietuvoje, XI–XIX a. (Straipsnių rinkinys)*. Vilnius: Mintis, 1981, 173-180.
15. Purėnas P. *1831 m. sukilimas Lietuvoje*. Kaunas, 1931.
16. Rimša E. Miestų heraldika Abiejų Tautų Respublikos padalijimų metu. *Lietuvos valstybė XVII–XVIII a.* Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 1997, 20-21.
17. Rusų valdžios pastangos reformuoti savivaldybes. *Savivaldybė*, 1930, Nr. 10, 60-62.
18. Sidaravičius J. Santuokos ir šeimos santykių teisinis reguliavimas Lietuvoje 1795–1840 metais. *Teisinių institutų raida Lietuvoje, XIV–XIX a. (Straipsnių rinkinys)*. Vilnius: Mintis, 1981, 4-5.
19. Truska L. *Bažnytinė žemėvalda Lietuvoje feodalizmo laikotarpiu (XVIII a. 2-oje – XIX a. 1-oje pusėje)*. Mokyimo priemonė. Vilnius, 1988.
20. Vaičekonis P. *Katalikų dvasininkijos juridinė padėtis XIX a. Lietuvoje*. Vilnius: Atkula, 1999.
21. Vaitekūnas S. *Lietuvos teritorija ir gyventojai*. Vilnius: Alma litera, 1998.
22. Żytkowicz, L. *Rządy Repina na Litwie w latach 1794-7*. Wilno: Nakładem Towarzystwa Przyjaciół Nauk w Wilnie z zasiłku Funduszu kultury narodowej Józefa Piłsudskiego, 1938.
23. *Акты и документы архива Виленского, Ковенского и Тродненского генерал – губернаторского управления, относящиеся к истории 1812–1813 г.г.* Ч. 1-2. Вильна, 1912-1913.
24. Жукович, П. Западная Россия в царствование императора Павла. *Журнал Министерства народного просвещения*. Новая серия. Ч. 63. С. Петербург: Сенатская типография, 1916.
25. Жукович, П. Управление и суд в Западной России в царствование Екатерины II. *Журнал Министерства народного просвещения*. Новая серия. Ч. 51. С. Петербург: Сенатская типография, 1914.
26. Нольде, А. *Очерки по истории кодификации местных гражданских законов при графе Сперанском*. Выпуск 1. С. Петербург: Сенатская типография, 1906.
27. *Полное собрание законов Российской империи. 1830-1849*. Собр. I-е, с 1649 по 12 декабря 1825 г.: В 45 т. С. Петербург: отд. ЕИВ. канц., Т. 32.
28. *Сборник документов, касающихся административного устройства Северо-западного края при императрице Екатерине II (1792-1796)*. Вильна, 1903, 12.
29. Черкасов, П. П., Чернышевский, Д. В. *История императорской России*. От Петра Великого до Николая II. Москва: Международные отношения, 1994.
30. *Полное собрание законов Российской империи. 1830-1849*. Собр. I-е, с 1649 по 12 декабря 1825 г.: В 45 т. С. Петербург: отд. ЕИВ. канц., Т. 23-32.
31. *Сборник документов, касающихся административного устройства Северо-западного края при императрице Екатерине II (1792-1796)*. Вильна, 1903, 88-89.

Antanas Šenavičius and Vainius Smalskys

### **Administrative Reforms in the Lithuanian Territory Governed by Russia: End of XVIII - Beginning of XIX Centuries**

#### Summary

After the Third Division of Lithuanian and Polish states almost the entire territory of the Lithuanian Great Kingdom was incorporated into the Russian Empire (except Uzmemune that was devolved to Prussia). Lithuania has lost its lineament as a political society, therefore the citizens were alienated from the Western tradition of administration and law. After annexing Lithuania, Russia has initiated the reorganization of the administrative-territorial distribution of the occupied country as well as rehashing the former and creating the new administrative institutions. While ruining the previous governance system the deployment of autocratic-centralized model of state administration and law was started.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.27.26950