

DIONISIE LIBONI\*

**ÎN TRE DEZIDERATE ȘI REALIZĂRI:  
MODERNIZAREA BIROCRATICĂ DIN TIMPUL MINISTERIATULUI  
LUI LEV PEROVSKI (1841–1852)**

**Repere metodologice**

Procesul de modernizare a administrației locale și regionale în provinciile de vest ale Rusiei țariste, a luat un alt traiect în deceniul al patrulea. În urma reformei din 1837, au fost suprimate posturile de guvernatori generali din guberniile interne. Lichidarea administrațiilor militare, derulată simultan cu crearea Ministerului Proprietăților de Stat, deschidea calea pentru inaugurarea fundamentelor Polizeistaat – în înțelesul dat de formula consacrată de Marc Raeff –, adică a statului bazat pe rigurozitatea selecției metodelor de guvernare, rigoarea statisticii și a metodelor cantitative de evaluare a eficienței<sup>1</sup>. Din acest motiv, faptul că Ministerul Afacerilor Interne a cooptat în rândurile sale o pleiadă strălucită de intelectuali din varii domenii: scriitori și poeți, cu precădere, dar și importanți filosofi și orientaliști, poate fi considerat drept sugestiv<sup>2</sup>. Dezvoltarea culturii politice a fost determinată de tendința birocrăției centrale de a-și crea conexiuni cu profesioniști: prin asimilarea socială a acestui grup puțin numeros<sup>3</sup>. Atragerea unei clase restrânse de funcționari, școlită în universitățile din Europa occidentală, reprezenta un semnal pentru demararea unor măsuri de ameliorare a situației. Însă, „birocrății luminați” nu reprezentau un grup cu viziuni ideologice comune. Realitatea plăsmuită de ei nu era exagerat de abstractizată, aceștia pornind de la deziderate pragmatice, în concordanță cu ordinea de stat existentă. Spiritul pragmatic i-a determinat să conceapă reformele doar în baza unor cunoștințe temeinice despre domeniile și teritoriile destinate schimbărilor<sup>4</sup>. Noile apariții istoriografice, axate pe

---

\* Doctorand, Facultatea de Istorie, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași.

<sup>1</sup> Marc Raeff, *The Well-Ordered Police State and Development of Modernity in Seventeenth- and Eighteenth-Century Europe: An Attempt at a Comparative Approach*, în *AHR*, vol. 80, nr. 5, 1975, p. 1221–1243. Un exemplu relevant de abordare a conceptului istoriografic în contextul analizei politicii rusești în Principatele Danubiene și, parțial, în Basarabia, îl reprezintă articolul lui Victor Taki, *Between Polizeistaat and Cordon Sanitaire: Epidemics and Police Reform during the Russian Occupation of Moldavia and Wallachia, 1828–1834*, în „AbImperio”, nr. 4, 2008, p. 75–80.

<sup>2</sup> Alexander Etkind, *Vnutrennyaya kolonizatsiya. Imperskiy opyt Rossii* [Colonizarea internă. Experiența imperială a Rusiei], traducere din engleză de V. Makarova, Moskva, Novoe Literaturnoe Obozrenie, 2013, p. 241.

<sup>3</sup> Aoshima Yoko, *Professionals or Bureaucrats? Pedagogues and the State during Russia's Great Reforms*, în „Acta Slavica Iaponica”, nr. 25, 2008, p. 90.

<sup>4</sup> William Bruce Lincoln, *Russia's "Enlightened" Bureaucrats and the Problem of State Reform, 1848–1856*, în *CMRS*, vol. 12, nr. 4, 1971, p. 412.

tendința de modernizare a vieții publice din Rusia, insistă pe influențele cameralismului. Cu certitudine, viziunea de ansamblu a practicilor sociale necesită o nuanțare, pentru că decriptarea contextului general nu este suficientă pentru înțelegerea situației. Teoria politico-economică de inspirație germană, aplicabilă pentru realitățile modernității timpurii, poate subsuma tendințele factorilor de decizie dintr-un șir de state europene de a consacra organizarea rațională a bazelor economiei naționale, de a atrage experți din mediile universitare în actul de verificare a calității guvernării și de a utiliza statistica drept metodă fundamentală de cuantificare a rezultatelor activității instituționale. Promovarea birocratizării a produs declanșarea așa-numitei „revoluții disciplinare”<sup>5</sup>. Totuși, în unele cazuri, modelul teoretic adoptat de artizanii politicilor interne imperiale nu era suficient de elaborat pentru scopurile practice.

### Eficientizarea controlului birocratic

Ministerul Afacerilor Interne a căutat să identifice surse alternative pentru controlul instituțiilor locale. Anterior, în perioada ministeriatului lui Stroganov, un număr insignifiant de rapoarte ale guvernatorilor ajungea pe masa biroului înaltului funcționar, iar documentele respective erau verificate superficial. Perovski<sup>6</sup> a preluat ministerul în condițiile existenței unor așteptări mari. În timpul exercitării funcției de ministru al Proprietăților de Stat, fiul nelegitim al contelui Alexei Razumovski și-a câștigat supranumele de „Tigru Alexeevich”<sup>7</sup>. Ministrul se arăta neînduplecat în aprecierile față de activitatea directorilor de secțiuni funcționale ale centralei ministerului și a guvernatorilor. Într-o primă etapă, s-a recurs la destituiri, măsură impusă de ilegalitățile comise de unii diriguitori regionali. Perovski a cerut instituirea unor filtre adiționale de control ale rapoartelor, obligând departamentele de resort să prezinte extrase și să le supună atenției consiliului ministerului<sup>8</sup>. În acest fel, la examinarea și soluționarea dosarelor erau cooptați nu doar guvernatorii, ci și departamentele, la dispoziția cărora se aflau instrumentele indispensabile unui control birocratic serios. Se conștientizează faptul că rapoartele guvernatorilor, care conțineau și secțiunile referitoare la activitatea poliției, nu puteau fi singurele surse veridice de informare<sup>9</sup>. Dezvoltarea instituției de agent special al Ministerului de Interne era una din expresiile politicii lui Perovski de a stabili o bază solidă pentru un nou tip de guvernare, bazată pe identificarea precisă a lacunelor funcționale și soluționarea rapidă a curențelor. Istoricul Thomas Marsden aprecia că acțiunea era orientată spre edificarea unui aparat birocratic specializat, capabil să emită expertize în varii domenii, predispus spre reforme<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Andre Wakefield, *The Disordered Police State: German Cameralism as Science and Practice*, Chicago & London, The University of Chicago Press, 2009, p. 138–141.

<sup>6</sup> Pentru încadrarea după criteriile tipologice a lui Lev Perovski în ambientul înaltei birocratii a țarului Nicolae I, a se vedea: William Bruce Lincoln, *The Ministers of Nicholas I: A Brief Inquiry into Their Backgrounds and Service Careers*, în „Russian Review”, vol. 34, nr. 3, 1975, p. 308–323.

<sup>7</sup> Un fost funcționar al ministerului, referindu-se, în memoriile sale, la supranumele lui Perovski, considera că acesta i-a fost atribuit de subalternii de la Ministerul Proprietăților de Stat, datorită caracterului său atroce (A. D. Schumacher, *Pozdnye vospominanya o davno minuvshikh vremenakh* [Memorii târzii despre timpurile demult apuse], în „Vestnik Evropy”, nr. 3, 1899, p. 117).

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> S. V. Motin, *I. S. Aksakov – chinovnik po osobym porucheniyam pri ministre vnutrennikh del L. A. Perovskom (21.09.1848 – 5.04.1851 gg.)* [I. S. Aksakov – funcționar cu atribuții speciale în perioada ministeriatului lui L. A. Perovski (21.09.1848 – 5.04.1851)], în „Probely v rossiiskom zakonodatel'stve. Iuridicheskiy jurnal” [Lacune în legislația rusească. Revista juridică], nr. 6, 2011, p. 295.

<sup>10</sup> Thomas Marsden, *The Crisis of Religious Toleration in Imperial Russia. Bibikov's System for the Old Believers*, Oxford & New York, Oxford University Press, 2015, p. 89.

Raportorii Secției a Treia a Cancelariei Imperiale îl informau pe împărat despre resentimentele guvernatorilor față de recurgerea frecventă la această metodă de control:

Se spune că ministrul Afacerilor Interne a delegat în toate guberniile pe funcționarii săi pentru a supraveghea atât pe slujbașii locali, cât și acțiunile guvernatorilor. Doar simplul zvon a creat nemulțumire generală și au fost auzite plângerile mai multor guvernatori, care au calificat acțiunea drept umilire a propriei demnități<sup>11</sup>.

Reacția guvernatorilor se baza pe predispoziția spre exces a oricărei instanțe investite cu atribuții sporite:

Se consideră că nu este posibilă selectarea a unui număr atât de mare de funcționari onești, cărora li s-ar putea conferi atribuțiile de control al acțiunilor guvernatorilor și, implicit, rapoartele unora, din motive personale, ale altora, din necunoștință de cauză, vor fi, în mare parte, subiective și injuste și, în acest mod, vor provoca întotdeauna aversiuni bine conturate<sup>12</sup>.

Deși criticile nu au fost puține, contemporanii au sesizat efectele evidente ale schimbărilor din politica Ministerului de Interne. În 1879, istoricul Alexei Nakko sublinia că deceniul al cincilea a însemnat amplificarea sancțiunilor pentru infracțiunile care prejudiciau finanțele publice, adică a acelor săvârșite de funcționarii cu statut înalt. Ministerul a afișat o atitudine mai rigidă vizavi de abaterile semnalate, iar soluția funcționarilor delegați de minister a devenit tot mai frecvent aplicată.

Prima inspecție a instituțiilor basarabene din perioada ministeriatului lui Perovski s-a produs în vara anului 1842. Directorul Departamentului de Medicină, Richter, a inspectat Serviciul Sanitar al provinciei. În raportul adresat guvernatorului Fedorov, funcționarul cataloga situația existentă drept „nesatisfăcătoare”, cele mai multe critici având în vedere activitatea cancelariei și a secțiunii de medicină legală<sup>13</sup>. Inspectorul reclama abateri de substanță în conținutul formelor legale emise de cancelaria Secției de Medicină Publică. Frecvent, din documente lipseau mențiuni despre executarea deciziilor și, mai grav, unele nu erau datate<sup>14</sup>. Responsabili pentru comiterea derapajelor și depășirea atribuțiilor au fost declarați inspectorul superior Wojciechowski și subalternii săi, Wolffinger și Donskoi.

Autoritatea locală, în persoana lui Fedorov, era obligată să fie atentă la semnalele venite de la minister. Pe parcursul a doar cinci luni (decembrie 1842 – aprilie 1843), ministrul Perovski a emis trei circulare, cu conținut amplu, referitoare la carentele grave din sistemul de guvernare provincială. Circularele nu aveau doar rol informativ, judecând conform practicilor anterioare, ele urmărind, mai ales, avertizarea reprezentanților puterii centrale. Se căuta inocularea responsabilității comune, prin asumarea dreptului de a-i sancționa drastic pe autorii unor abateri de serviciu. Se aducea în discuție exemplul guvernatorului de Astrahan, Platon V. Stepanov, demis în urma raportului revizorului delegat de minister. În celelalte situații, guvernatorilor din guberniile Pskov

<sup>11</sup> M. Sidorova, E. Șcerbakova (sost.), *Rossia pod nadzorom. Otcheti III otdeleniya (1827–1869)* [Rusia sub supraveghere. Rapoartele Secției a Treia (1827–1869)], Moskva, 2006, p. 326.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Alexei Nakko, *Bessarabskaia oblast': so vremen prisoedineniya eya k Rossii po Bucharestskomu miru 1812-go goda: v istoricheskom, ekonomicheskom i statisticheskom otnosheniyah* [Regiunea Basarabia, de la Unirea cu Rusia, prin Tratatul de la București din 1812, din perspectivă istorică, economică și statistică], manuscris în colecțiile Bibliotecii Universității Naționale „I. I. Mechnikov”, Kishinev, 1879, f. 190 r.–v.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

și Reazan le-au fost aplicate sancțiuni disciplinare pentru o perioadă de șase luni, interval în care erau obligați să rezolve fundamental deficiențele. Pentru a-și sensibiliza subalternii, guvernatorul general a dispus expedierea circularelor și a rezultatelor inspecțiilor din cele trei gubernii în instituțiile publice ale Basarabiei. Simultan, guvernatorul a declanșat o anchetă internă despre rezultatele reformelor, delegându-l pe consilierul Toranciuk. Concluziile investigației au fost prezentate în circulara din 4 mai 1843, situația de pe teren părându-i-se șocantă consilierului. Oficialul invoca nu doar o aparentă ruptură dintre procesul decizional și cel executoriu, dar mai observa și debandada din ținuturile de nord, proporțiile acesteia depășindu-le pe cele semnalate în Astrahan, Pskov sau Reazan<sup>15</sup>.

### Proiecte politice

Considerăm oportună decriptarea semnificațiilor documentului, în lumina polemicii sale discrete cu proiectul ministrului afacerilor interne, Lev Perovski. Conform ipotezei reputatului cercetător Edward Thaden, rezidentul plenipotențiar, adresându-i țarului Nicolae I propunerile sale, nu neglija amplitudinea proiectului lui Perovski. În mod cert, intenția de a include provinciile vestice într-un proces mai puțin sedimentat de centralizare administrativă nu îi era străină spiritului lui Paskievici, însă propunerea plasa toată chestiunea sub auspiciile Ministerului de Interne. Integrarea *in corpore* însemna nu doar dirijarea direcțiilor generale de către minister, dar permitea agenților poliției să influențeze și mai puternic activitatea instituțiilor locale și provinciale<sup>16</sup>. Agenții Secției a Treia a Cancelariei Imperiale, instituție precursoră a poliției secrete, raportau nemulțumirile guvernatorilor, legate de inițiativa ministrului de a delega funcționari speciali, cu misiunea de a supraveghea acțiunile reprezentanților imperiali din provincii.

Atât propunerile lui Paskievici, adresate către țar, cât și memoriul lui Perovski, intitulat „Despre necesitatea introducerii legilor organice rusești în toate guberniile și regiunile imperiului”, aveau o aspirație comună: unificarea legislativă și administrativă a tuturor teritoriilor din cuprinsul imperiului și anihilarea particularităților sau a derogărilor de la principiile centraliste. Doar că trecerea de la formularea obiectivului propus la aplicarea acestuia era diferită, în esență, de la o regiune la alta. Ministrul a subliniat nocivitatea păstrării elementului local în administrarea guberniilor baltice sau în zonele ce făcuseră parte din Rzeczpospolita. Conform observațiilor raportate, apariția tensiunilor sociale din Riga, de exemplu, era determinată de distribuția inegală a celor două componente etnice majore în structura administrației. Astfel, din populația totală de 50.000 de locuitori, doar 13.000 erau germani, însă aceștia dețineau toate pozițiile-cheie în consiliul municipal<sup>17</sup>. Acuzațiile potrivit cărora privilegierea nobilimii germane

<sup>15</sup> „Spre surprinderea imensă, din informațiile consilierului Toranciuk am stabilit faptul că, în detrimentul vechimii dispoziției în vigoare, precum și a avertizărilor dure la adresa vinovaților, nu doar că lipsesc exemple de execuție fidelă a obligațiilor funcționale prescrise, dar și multe dintre instituțiile verificate din nordul regiunii demonstrează haos și lacune în activitatea de cancelarie, într-o măsură mult mai mare decât cele semnalate în guberniile Astrahan, Reazan și Pskov. Situația în care administrația regională nu a fost sancționată meritat, exact ca în guberniile menționate, este explicabilă numai prin faptul că, până acum, în Basarabia, n-a ajuns un revizor al Ministerului Afacerilor Interne” (*ibidem*, f. 191 r.-v.).

<sup>16</sup> Edward Thaden, *Russia's Western Borderlands, 1710–1870*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1984, p. 147.

<sup>17</sup> Lev Perovski, *O neobkhodimosti vvesti vo vseh guberniakh i oblastiakh imperii russkie organicheskie zakony*, în *CHOIDR* [Comunicări la Societatea de Istorie și Antichități ale Rusiei, afiliată Universității de la Moscova], vol. 3, 5, 1865, p. 177.

ar fi periclitat evoluția vieții sociale din provinciile menționate reprezentau o ilustrare a tendinței specifice unei pături a nobilimii de origine etnică rusă, deținătoare de funcții înalte în stat, de a-și exprima tot mai sonor nemulțumirea față de obligația de a renunța la controlul politic, pe anumite segmente, în periferiile occidentale. Birocrația imperială nu mai era de acord cu păstrarea reminiscentelor guvernării indirecte din zonele de vest, sistem ce presupunea coabitarea cu elitele regionale<sup>18</sup>. Și pentru a-și justifica pretențiile, această categorie devine purtătoare a unui discurs naționalist, în acord cu necesitățile statului monarhic, organism ce aspiră să obțină noi forme de exprimare pentru a-și amplifica legitimitatea<sup>19</sup>. În accepțiunea birocrăției, loialitatea față de Monarhie și Autocrație nu era suficientă în sine. În plus, elitelor purtătoare de alte tradiții administrative le era impusă obligația de a recunoaște că soluțiile de la centru erau cele mai bune, deși în opinia polonezilor sau a germanilor lucrul nu părea atât de sigur<sup>20</sup>. Din raportul lui Paskievici notăm linia de argumentare construită în așa mod încât să sugereze fidelitatea față de cursul enunțat prin suprimarea insurecției din Noiembrie 1830 – selecția păturii superioare a societății poloneze în funcție de loialitate, pentru cooptarea unui element dinamic în administrarea teritoriului. Măsura n-a avut în toate cazurile efectul scontat, iar anumite cercuri de interese nu au ezitat să exploateze unele eșecuri<sup>21</sup>. În acest sens, discursul lui Perovski denotă deziluzia față de posibilitatea reeducării politice a reprezentanților elitelor locale. Spre deosebire de Paskievici, unele voci din cadrul aparatului central își exprimau deschis fobiile față de atitudinea elementului funcționăresc local, atât pe timp de război, cât și în decursul derulării activității administrative ordinare<sup>22</sup>. Soluția invocată de rezidentul plenipotențiar – de a dispune concentrarea masivă a nobilimii în Varșovia pentru monitorizarea conduitei acestora nu era considerată nici pe departe ca fiind una sigură. Pe de altă parte, autoritățile au încercat să orchestreze producerea unui „impact etnografic” (F. M. Umanetz) asupra teritoriului polonez relativ omogen din punct de vedere etnic. Doar că lipsa unui acord între decidenți, dificultatea realizării exercițiului din considerații financiare, plus suspiciunile față de loialitatea coloniștilor au compromis proiectul<sup>23</sup>. Instrumentele aculturante aflate la dispoziția artizanilor politicii Petersburgului erau limitate în comparație cu cele ale Habsburgilor, care au avut succes în alt teritoriu cândva polonez, Galiția<sup>24</sup>.

Intenția lui Perovski a fost, în general, acceptată de guvernatori, dar cu o excepție notabilă. Voronțov a intrat în polemică cu Perovski referitor la proiectul de modificare a organigramelor Administrațiilor Guberniale și a competențelor Guvernatorului. Măsura viza diversificarea aparatului executiv, prin cooptarea contabililor, trezorerilor și a

<sup>18</sup> Alexei Miller, *The Romanov Empire and the Russian Nation*, în Stefan Berger, Alexei Miller (edited by), *Nationalizing Empires*, Budapest/New York, CEU Press, 2015, p. 323.

<sup>19</sup> Ute Frevert, *La politique de sentiments au XIX<sup>e</sup> siècle*, în „Revue d’histoire du XIX<sup>e</sup> siècle”, nr. 46, 2013/1, p. 54.

<sup>20</sup> Alexei Miller, *op. cit.*, p. 324.

<sup>21</sup> L. Gorizontov, *Slujit’ ili neslujit’ imperii? Poliyaki v Rossii XIX v.* [Servind sau nu imperiul? Polonezii în Rusia din secolul XIX], în Stefan Grzybowski, Viktor Khoriev, M. Volos (coord.), *Russko-pol’skie iazykovye, literaturnye i kul’turnye kontakty* [Contacte lingvistice, literare și culturale între ruși și polonezi], Moskva, Kvardruga, 2011, p. 299.

<sup>22</sup> Mikhail Dolbilov, *Poliyak v imperskom politicheskom leksikone* [Polonezul în lexicul politic imperial], în «*Poniatiya o Rossii*». *K istoricheskoi semantike imperskogo perioda* [Noțiuni despre Rusia. Pentru o semantică istorică a perioadei imperiale], vol. II, Moskva, Novoe Literaturnoe Obozrenie, 2012, p. 306.

<sup>23</sup> L. Gorizontov, *Vybor nositeliya «russkogo nachala» v pol’skoi politike Rossiiskoi imperii. 1831–1917* [Alegerea purtătorului nucleului rusesc în politica poloneză a Imperiului Rus. 1831–1917], în Rossiiskaia Akademia Nauk, *Poliyaki i russkie v glazakh drug druga* [Polonezii și rușii. Imagini reciproce], Moskva, Indrik, 2000, p. 108.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 303.

arhiviștilor. În plus, se dorea simplificarea procedurii de examinare a actelor. Guvernatorul nu mai era obligat să asiste la ședințele Administrației, ci doar să sancționeze deciziile acesteia<sup>25</sup>. În accepțiunea lui Voronțov, reforma intra în contradicție cu spiritul „Așezământului” Ecaterinei a II-a. El credea că astfel se promova adoptarea formelor asiatice, iar puterea guvernatorilor devenea echivalentă cu cea a pașalelor din Imperiul Otoman<sup>26</sup>. Totuși, în informațiile primite de împărat era expusă o viziune favorabilă față de inițiativa lui Perovski. Mecanismul de lucru al ministrului presupunea parcurgerea câtorva pași importanți: semnalarea deficiențelor Statutului precedent privitor la Administrațiile Regionale, examinarea opțiunilor oamenilor de stat experimentați, contabilizarea concluziilor și a recomandărilor din rapoartele inspectorilor. Valoarea inițiativei era confirmată, în accepțiunea autorilor raportului, de experiența îndelungată a ministrului în postura de șef al Departamentului Proprietăților de Stat<sup>27</sup>.

Revenind la considerațiile lui Paskievici, punctăm rolul decisiv pe care l-a jucat în teoretizarea puterii excepționale. Mai mult decât atât, rezidentul propunea o interpretare mai concisă și comprehensivă, dar sugera o durată lungă pentru punerea unor măsuri în aplicare. Rezidentul plenipotențiar a ținut să precizeze, în baza altor exemple, că aspirațiile autorului trebuiau temperate în condițiile în care rusificarea legislativă și administrativă nu era întotdeauna un proces fluid. Conform observațiilor sale, consolidarea puterii directe a Ministerului de Interne nu era impetuos necesară în condițiile în care, în celelalte provincii privilegiate, Finlanda și Caucaz, acest lucru nu se produsese. De asemenea, aplicarea actelor statutare în guberniile ce aparținuseră Regatului Poloniei până la 1830 nu a produs instant modificarea decisivă, lovindu-se de predominanța șlehtei în viața politică și economică regională.

Memoriul guvernatorului din Varșovia ilustra dorința de a proteja o ordine de tip militar, în care reglementările legislative să dea întâietate operațiunilor punitive contra noilor insurecții. În postura de comandant al Armatei Permanente, rezidentul avea un drept de ingerință incomparabil mai mare decât în alte teritorii, girând indirect și activitatea Comitetului pentru Afacerile Regatului Poloniei din capitala imperiului.

Aparent paradoxal, Willard Sunderland remarcă faptul că problema cea mai mare pentru eforturile de centralizare administrativă de la mijlocul secolului XIX o constituia clarificarea competențelor guvernatorilor generali de la periferiile teritoriale. Cu toate că erau considerați niște agenți indispensabili ai autorității imperiale și ministeriale, în practică însă, aceștia nu întotdeauna își sincronizau acțiunile cu deciziile miniștrilor. Din cauză că mențineau stabilitatea în zonele problematice, aflate la distanțe considerabile de centru, ei beneficiau de clemența și favoarea monarhului<sup>28</sup>. Din anumite considerații, modelul de administrare a periferiilor din prima jumătate a secolului XIX nu se putea înscrie în registrul reformelor ce au produs efecte asupra tuturor sferelor vieții publice din Rusia. Cercetătorii Victor Taki și Andrei Cușco au conchis că cele două modele de guvernare locală – antagoniste din prisma obiectivelor finale – a Basarabiei, cele ale lui Capodistrias și Voronțov, au avut ca punct comun reconturarea

<sup>25</sup> E. Anucin, *Istoricheski obzor razvitya administrativno-politseiskikh uchrejdennii v Rossii, s Uchrejdennya o guberniyakh 1775 g. do poslednego vremeni* [Retrospectivă istorică a dezvoltării instituțiilor administrative și polițienești în Rusia de la Regulamentul despre gubernii din 1775 și până în prezent], Sankt-Petersburg, 1879, p. 58.

<sup>26</sup> A se vedea, în acest sens, Arkhiv Knyazya Vorontsova, Moskva, vol. XXXVIII, 1892, p. 83 (M. S. Voronțov către L. A. Perovskii, Odesa, 4/16 ianuarie 1843).

<sup>27</sup> M. Sidorova, E. Șcerbakova (sost.), *op. cit.*, p. 327.

<sup>28</sup> Willard Sunderland, *The Ministry of Asiatic Russia: The Colonial Office That Never Was but Might Have Been*, în „Slavic Review”, vol. 69, nr. 1 (primăvara 2010), p. 120–150, aici p. 135–136.

regiunii într-o entitate ușor identificabilă, astfel încât realitățile sociale și politice să fie asimilabile cu cele din restul imperiului<sup>29</sup>. În speță, la puțin timp după demisia lui Voronțov, la 22 martie 1854, a fost publicat decretul privitor la aplicarea Statutului General al Administrațiilor Guberniale și pe teritoriul Basarabiei. Sintetizând prevederile documentului, remarcăm câteva efecte, care au facilitat aplicarea programului reformator al țarului Alexandru al II-lea: uniformizarea organigramei Administrației Guberniale din Basarabia cu cea pan-imperială; redenumirea funcției de vice-governator în președinte al Administrației financiare, implicând diminuarea considerabilă a atribuțiilor; modificarea raporturilor dintre Consiliul și Administrația Provincială; organizarea Cancelariei Guvernatorului Basarabiei în conformitate cu reglementările existente în Guberniile de Vest: Wilno, Volyn și Podolia<sup>30</sup>.

### Statistica – un barometru al calității guvernării

Edificarea culturii birocratice era un proces complex, premisele lui neapărând spontan. Oportunitatea pentru lansarea unor noi inițiative s-a ivit în condițiile preluării unor teorii politice și a certificării valabilității lor. Grație influenței germane, statistica și-a câștigat locul în ansamblul organizării sferei publice din guberniile interne și din provinciile de periferie ale Rusiei. Către anul 1840, reprezentanții cercurilor intelectuale, cooptați direct sau tangențial la actul de guvernare, au devenit ferm convinși de imposibilitatea promovării unor reforme, fără cunoașterea realităților sociale, demografice și economice în cifre și calcule matematice<sup>31</sup>. Perovski era familiarizat cu preceptele de bază ale statisticianului și istoricului german, August Ludwig von Schlözer, un publicist extrem de apreciat<sup>32</sup>. La nivel teoretic, sistemul lui Schlözer promova formula *vires unitae agunt*<sup>33</sup>. În înțelegerea lui, un raționament de altfel preluat în Rusia, statistica putea servi, în mod prioritar, la compararea diverselor faze ale existenței statului<sup>34</sup>.

În deceniul de referință, s-a produs un nou salt calitativ în organizarea instituțiilor responsabile cu sistematizarea statistică și trierea metodelor științifice. Oficiul de Statistică al Ministerului de Interne a căutat să găsească o soluție analitică pentru înțelegerea datelor obținute din rapoartele guvernatorilor și pentru stocarea lor într-un cadru unic, valabil pentru tot cuprinsul imperiului. În plină dezbatere asupra metodelor de deciptare a informației statistice, ministrul a emis o circulară, la 14 octombrie 1842, prin care guvernatorii erau obligați să prezintă informații mult mai ample, nu doar despre instituțiile aflate sub control direct, ci și despre administrația locală, în ansamblul său<sup>35</sup>. Un prim obiectiv viza deplasarea rapoartelor din câmpul eseisticii (acestea fiind, de regulă,

<sup>29</sup> Andrei Cușco *et al.*, *Bessarabiya v sostave Rossiiskoi imperii (1812–1917)* [Basarabia în componența Imperiului Rus (1812–1917)], Moskva, Novoe Literaturnoe Obozrenie, 2012, p. 208.

<sup>30</sup> *Polnoe Sobranie Zakonov Rossiiskoi imperii* [Colecția completă de legi ale Imperiului Rus], seria 2, t. 29, p. 2, nr. 28066, p. 111–112.

<sup>31</sup> De exemplu, este relevant faptul că, în anul 1839, după o pauză de trei decenii, a apărut un prim tratat sistematic de teorie a statisticii. Alexandr Obodovski, *Teoriya statistiki v nastoiashchem sostoyanii, s prisovokupleniem kratkoi istorii statistiki* [Teoria statisticii în starea actuală, cu o istorie succintă a statisticii anexată], Sankt-Petersburg, Tip. Konrad Wingeber, 1839, p. 3.

<sup>32</sup> Alexander Etkind, *op. cit.*, p. 242.

<sup>33</sup> Primul termen desemna aportul forțelor profunde, adică natura, solul, creațiile materiale și circuitul financiar. Al doilea termen al postulatului exprima modul de organizare a sistemului statal, iar cel de-al treilea – acțiunea propriu-zisă de convertire a forțelor profunde în cadrul guvernării (Alexandr Obodovski, *op. cit.*, p. 57–58).

<sup>34</sup> A. S. Sobrievski (pod red.), *Sbornik svedenii o Severnom Kavkaze* [Culegere de informații despre Caucazul de Nord], tom I, Stavropol, Tip. naslednikov Berk, 1906, p. 10.

<sup>35</sup> Rosstat, *Istoriya rossiiskoi gosudarstvennoi statistiki: 1811–2011* [Istoria statisticii de stat rusești], Moskva, IITS „Statistika Rossii”, 2013, p. 20.

texte abundente în termeni abstracți și caracterizate prin imprecizie a datelor), în cel al rigorii matematice, axată pe cuantificarea rezultatelor obținute în toate palierele de activitate. Pentru realizarea acestui deziderat, circulara prevedea introducerea șabloanelor destinate sistematizării statistice în zece domenii de activitate. Anterior, legislația prevedea obligativitatea completării a unui singur formular de cuantificare statistică, în fond atenția fiind centrată pe proviziile alimentare<sup>36</sup>.

De exemplu, directiva de a inaugura Comitete de Statistică în toate guberniile se lovea de absența profesioniștilor necesari. Încă din 1835, a fost emisă decizia de creare a comitetelor locale de statistică în regiunea Novorosia. Dar, la nivel practic, autoritățile regionale din Basarabia au avut dificultăți legate de selectarea personalului. Situația părea a fi destul de confuză, pentru că nu existau conșopși bine instruiți și, cu atât mai puțin, savanți. Guvernatorul Fedorov a dispus arondarea Basarabiei la Comitetul de Statistică de la Odesa, iar secretarul instituției, Apolon A. Skal'kovski<sup>37</sup>, a fost însărcinat să facă periodic călătorii în zonă pentru a culege și sintetiza informațiile din zonă. Apoi, în urma reformelor de la Ministerul de Interne, Perovski a dispus reluarea chestiunii. Guvernatorul a propus ministrului ca situația să fie menținută, luând în calcul circumstanțele. În pofida avertizării, la scurt timp, la Chișinău și Ismail au fost deschise primele comitete. Însă, potrivit observațiilor lui Nakko, activitatea efectivă a singurei instituții cu profil științific a început abia peste două decenii, în momentul pregătirii primului Anuar Statistic al Regiunii Basarabia, publicat în 1862<sup>38</sup>.

Concluzionând, putem constata că experimentele din perioada „marilor reforme” ale țarului Alexandru al II-lea au fost posibile datorită creării unui grup de funcționari, cunoscut în istoriografie sub denumirea de „birocați luminați”. Având o ilustră educație occidentală, aceștia au încercat să implementeze teorii politice, de regulă, de inspirație germană, nu întotdeauna aplicabile spațiului rusesc. Totuși, dezvoltarea instituțională a fost o reușită evidentă a epocii, beneficiind de sprijinul autorității centrale.

BETWEEN LIMITS AND REALIZATIONS: BUREAUCRATICAL MODERNIZATION  
IN THE PERIOD OF SERVICE OF LEV PEROVSKII (1841–1852)  
(Summary)

*Keywords:* enlightened bureaucrats, modernization, statistical data, legislation, projects.

Many of the Great Reforms were being born during the 1840s and beginning of the 1850s. The ministry Lev Perovskii endeavoured to organize, develop and integrate some institutional components, based on the German political theory – the Cameralism (Kameral-wissenschaft). “Enlightened bureaucrats” were formed by Russian state, which was determined to promote an obedient intellectual milieu. Within this stage, the state was faced with some difficulties to implement some measures of ministerial centralization in the western borderlands, especially Poland. Also, the statistical standardization was difficult to introduce in every region due to an unprepared local functionaries.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>37</sup> Skal'kovski, supranumit mai târziu „Nestor al Noii Rusii” și „arhiva vie a Odesei”, s-a născut într-o familie de nobili ucraineni din gubernia Kiev, în anul 1808. A studiat medicina la Universitatea din Wilno, apoi a urmat cursuri de științe juridice la Universitatea din Moscova. Licența obținută în drept i-a facilitat intrarea în cancelaria guvernatorului general de la Odesa<sup>37</sup>. Monografiile și studiile sale au inaugurat o istorie regională întemeiată pe teza rupturii spectaculoase dintre trecutul „barbarilor” și prezent. De fapt, prezentul relua tradițiile antecesorilor din antichitate și fundamenta drumul „glorios” spre viitor.

<sup>38</sup> Alexei Nakko, *op. cit.*, f. 226 r.–v.