

Michaił Anatoljewicz Prichodźko  
(Moskiewski Państwowy Uniwersytet Prawny, Moskwa)

## Odpowiedzialność prawna wyższych urzędników w Imperium Rosyjskim w XIX i na początku XX wieku

tłum. A. Górak

*Słowa kluczowe:* Imperium Rosyjskie, XIX wiek. ministrowie, ustrój monarchiczny, sprawozdania ministrów.

*Keywords:* Russian Empire, XIX century. Ministers, monarchy, reports of ministers

Jak wiadomo podstawy systemu ministerialnego w Rosji zostały utworzone poprzez wydanie 8 września 1802 r. manifestu «Об учреждении министерств»<sup>1</sup>. W ramach środków pomyślanych jako zagwarantowanie odpowiedzialności prawnej ministrów manifest z 8 września 1802 r. ogłosił szereg rozwiązań prawnych.

Ministrowie otrzymali przywilej (prawo) osobistego przedstawiania wniosków imperatorowi, w przypadku pojawienia się wątpliwości lub zapobieżenia «niedogodności» w sferze powierzonej im administracji. Takie wnioski powinny być jednak najpierw przeanalizowane i poddane pod dyskusję wszystkich ministrów. Zaś po zatwierdzeniu przez imperatora takie wnioski stawały się prawem i podlegały natychmiastowemu wdrożeniu w życie (wykonaniu).

Wszyscy ministrowie stawali się z urzędu członkami *Niepriemiennogo Sowietu* (Rady Nieustającej) i brali udział w posiedzeniach Senatu. Za pośrednictwem Senatu każdy minister składał imperatorowi coroczne sprawozdanie z działalności swojego resortu. Po rozpatrzeniu tego sprawozdania przez Senat przekazywano go imperatorowi razem z wnioskiem i opinią Senatu o zarządzaniu i stanie spraw. Ponadto Senat miał prawo zażądać dodatkowych wyjaśnień od ministrów, zarówno bezpośrednio po przedstawieniu sprawozdania, jak i w ciągu całego roku, w przypadku ujawnienia braków i nadużyć w sferze zarządzania konkretnym ministerstwem<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е [dalej: ПСЗ-1], t. 27, Sankt Petersburg 1830, № 20406, s. 243-248.

<sup>2</sup> Tamże, s. 247.

Realizacja ministerialnej reformy w praktyce z całą wyrazistością pokazała, że słabym ogniwem tych przekształceń była odpowiedzialność ministrów przed Senatem. Rozwiązania zapisane w manifeście z 8 września 1802 r. *O odpowiedzialności ministrów* bardzo słabo można było wyegzekwować w praktyce. Senat nie miał realnych narzędzi do sprawowania kontroli nad ministrami. Bezpośrednie podporządkowanie ministrów imperatorowi, a szczególnie przywilej osobistego przedstawiania mu wniosków – faktycznie eliminowały możliwości realizowania senackiej kontroli. Chociaż Komitet do poświadczania sprawozdań ministrów przy Senacie działał od 1803 do 1827 r. i rozpatrzył sprawozdania ministrów praktycznie wszystkich resortów (za wyjątkiem Ministerstwa marynarki wojennej (*Министерство военных морских сил*), ale tylko za lata 1802-1803.<sup>3</sup>

Ponadto w trakcie początkowego okresu funkcjonowania reformy ministerialnej: od 1802 do 1810 r., ministrowie działali w swego rodzaju próżni prawnej, ponieważ poza wspomnianym manifestem i ukazem z 8 września 1802 r. nie było innych aktów prawodawczych, które regulowałyby ich działalność. Szczegółowe instrukcje dla każdego z ministrów, zapowiedziane artykułem X manifestu z 8 września 1802 r. w rzeczywistości nie zostały opracowane.

28 marca 1806 r. Minister spraw wewnętrznych W.P. Koczubej podał imperatorowi Aleksandrowi I «Записку об учреждении министерств»<sup>4</sup>. W niej odnotowano m.in. «совершенное смешение» w administracji państwowej, po 1802 r., które «дошло до самой высшей степени»<sup>5</sup>. Zaproponowano środki prowadzące do naprawy sytuacji: dobieranie na stanowiska ministrów ludzi zgodnych w poglądach na ustrój państwa; określenie stosunków ministrów z Senatem, Komitetem Ministrów, Radą Nieustającą, zarządem gubernialnym; uregulowanie stosunków między ministerstwami; przyznanie ministrom pełnomocnictw do rozstrzygania spraw w ich istocie oraz określenie odpowiedzialności ministrów<sup>6</sup>.

Pozapolityczne wydarzenia z lat 1805-1808 odwróciły uwagę imperatora Aleksandra I od spraw wewnętrznego zarządzania państwem: wojna z Francją w składzie trzeciej koalicji w 1805 r. i czwartej koalicji w latach 1806-1807 r., francusko-rosyjskie rozmowy w Tylży w czerwcu 1807 r. i w Erfurcie w październiku 1808 r.

Do października 1809 r. braki reformy ministerialnej zostały usystematyzowane przez sekretarz stanu M.M. Sperańskiego w jego «Введении к уложению государственных законов» – obszernym planie reform całego wewnętrznego urzędnictwa państwa i kraju, stworzonym z polecenia Aleksandra I i jemu potem przedstawionym<sup>7</sup>.

W tym projekcie Sperański wyróżnił trzy podstawowe niedostatki reformy ministerialnej:

1. «brak odpowiedzialności»;
2. «pewne niedokładności i nieproporcjonalność w podziale kompetencji»;
3. «brak wyraźnych zasad organizacyjnych»<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Российский государственный исторический архив [dalej: РГИА], zesp. 1370, inw. 1, sygn. 1-16.

<sup>4</sup> Сборник императорского Русского исторического общества [dalej: сборник РИО], t. 90, Sankt Petersburg 1894, s. 199-211.

<sup>5</sup> Tamże, s. 205.

<sup>6</sup> Tamże, s. 208-209.

<sup>7</sup> М.М. Сперанский, *Проекты и записки*, Moskwa - Leningrad 1961, s. 143-222.

<sup>8</sup> Сборник РИО, t. 90, Sankt Petersburg 1894, s. 201-202.

Właśnie na usunięciu tych braków skoncentrowane było nowe przekształcenie ministerstw – końcowy etap ministerialnej reformy w latach 1810-1811. Środkiem dotyczącym mechanizmów odpowiedzialności ministrów zostało poświęcone «Общее учреждение министерств» z 25 czerwca 1811 r.

Pierwszą częścią tego aktu prawnego - «Образованием министерств», ustanowiono jednolity porządek prowadzenia spraw, z określeniem zasad biegu spraw w każdej komórce strukturalnej ministerstwa, narzędzia rejestracji dokumentów, terminy załatwienia, sprawdzenia, wysyłki i kontroli wykonania dokumentów<sup>9</sup>.

Wprowadzono jednolity porządek sprawozdawczości. Ministrowie przedstawiali trzy rodzaje corocznych sprawozdań:

1. «Отчет о суммах», przedstawiany ministerstwu finansów;
2. «Отчет в делах», przedstawiany Radzie Państwowej;
3. «Отчет о видах и предложениях к усовершенствованию каждой части», podawany imperatorowi<sup>10</sup>.

Druga część «Общего учреждения министерств», nosząca tytuł «Общий наказ министерствам», ustalała stopień i granice władzy ministrów.

Существо власти, вверяемой министрам, принадлежит единственно к порядку исполнительному; никакой новый закон, никакое новое учреждение или отмена прежнего, не могут быть установлены властью министра<sup>11</sup>.

Szczególnie podkreślano, że prawodawcze (w rzeczywistości zaś jedynie doradcze) pełnomocnictwa, stanowiące przedmiot władzy Rady Państwowej i prerogatywy sądowe należące do kompetencji Senatu i sądów, zostają wyłączone z zadań ministrów<sup>12</sup>.

Minister był najwyższym urzędnikiem ministerstwa, sprawującym nadzór nad wszystkimi podległymi mu funkcjonariuszami i urzędami, należało do niego mianowanie i zwalnianie urzędników, zdejmowanie ze stanowiska i oddawanie pod sąd, w przypadku popełnienia przez nich przestępstw, rozwiązywanie problemów w ramach powierzonej im administracji, podejmowanie środków podtrzymujących działanie praw i urzędzeń. W przypadku zaistnienia okoliczności nadzwyczajnych minister otrzymywał prawo działania według własnej woli, z obowiązkiem jedynie informowania imperatora o podjętych środkach. «Само нарушение закона министром не вменялось ему в вину, если на это он был уполномочен верховной властью»<sup>13</sup>.

Ministrowie posiadali prawo inicjatywy prawodawczej. Realizowali je za pośrednictwem Rady Państwowej, w postaci podawania *przedstawień*<sup>14</sup>. Co być może ważniejsze ministrowie posiadali prawo bezpośredniego zwracania się do imperatora w kwestiach wykonawczych<sup>15</sup>. Ponadto ministrowie w swoich działaniach w stosunku do podległego urzędu mogli wydawać polecenia (*priedpisanija*) służące do realizacji swojej władzy<sup>16</sup>. Te polecenia bardzo szybko przekształcały się w sposób interpretacji praw, w sławne cyrkularze.

<sup>9</sup> ПСЗ-1, т. 31, Санкт Петербург 1830, № 24686, с. 690-700.

<sup>10</sup> Там же, с. 701-707.

<sup>11</sup> Там же, с. 702.

<sup>12</sup> Там же, с. 702-706.

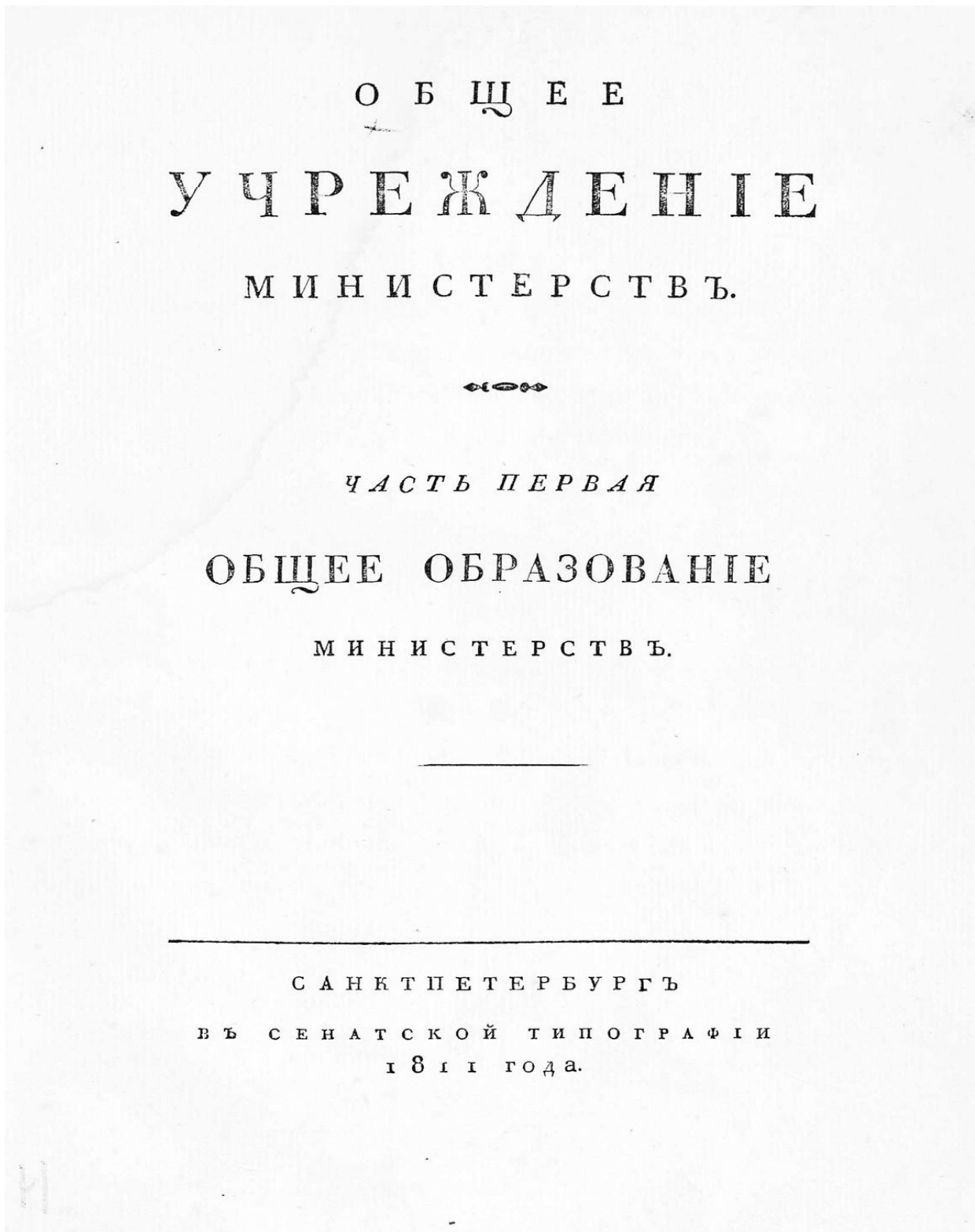
<sup>13</sup> Российское законодательство, т. 6, Москва 1998, с. 151.

<sup>14</sup> ПСЗ-1, т. 31, Санкт Петербург 1830, № 24686, с. 706.

<sup>15</sup> Там же, с. 706.

<sup>16</sup> Там же, с. 707.

Strona tytułowa *Ogólnego urzędnia ministerstw* z 1811 r.



*Общее учреждение министерств*, Санкт Петербург 1811.

Dział V «Общего наказа министерствам» został poświęcony odpowiedzialności ministrów. Ta odpowiedzialność składała się z: konkretnych przedmiotów za które dany minister odpowiadał, porządku odpowiedzialności i następstw odpowiedzialności. Przedmioty odpowiedzialności dotyczyły przekroczenia przez ministrów granic swojej władzy lub odwrotnie bezczynności w powierzonych im kwestiach, które doprowadziło do strat państwa lub nadużyć. Porządek odpowiedzialności polegał na: skargach do imperatora, poleceniach władz lokalnych, konsekwencjach wyroków sądowych, przedstawieniach osób dokonujących rewizji guberni lub przeglądu wojsk, sprawozdaniach ministrów. Konsekwencje odpowiedzialności to pozbawienie stanowiska ministra w wypadku nieumyślnego przewinienia i oddanie pod sąd, gdy takiej umyślności dowiedziano. W ten oto sposób koniecznym warunkiem odpowiedzialności była «najwyższa» wola imperatora i rzeczywistą odpowiedzialność ministrowie ponosili tylko przed nim<sup>17</sup>.

Załącznikiem do «Общего учреждения министерств» zatytułowanym «Формы письменоводства», wprowadzono jednolite formy kancelaryjne dokumentów w sprawach prowadzonych w ministerstwach i wszystkich innych centralnych urzędach administracji państwowej<sup>18</sup>.

Praktyczna realizacja «Общего учреждения министерств» z 25 czerwca 1811 r. podobnie jak poprzednio wykazała nieefektywność środków wprowadzonych celem organizacji procesu pociągania do odpowiedzialności ministrów. Faktycznie ministrowie w dalszym ciągu pozostawali poza kontrolą w swoich działaniach i odpowiadali jedynie przed imperatorem.

Taka sytuacja tylko częściowo uległa zmianie wraz z reorganizacją Komitetu i Rady Ministrów w 1905 r. i pojawieniem się nowej Rady Ministrów jako wyższego organu władzy państwowej i administracji, a także w związku z powołaniem Dumy Państwowej i z przekształceniem Rady Państwowej. Jednak te przemiany nie spowodowały zmiany sytuacji i nie skutkowały zorganizowaniem rzeczywistej kontroli prawnej nad działalnością ministrów.

Omawiany problem – problem prawnej odpowiedzialności wyższych urzędników państwowych (kierowników ministerstw i resortów) – nie przestaje być aktualnym także na obecnym etapie rozwoju państwowości rosyjskiej.

## BIBLIOGRAFIA

*Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е, т. 27, Санкт Петербург 1830: № 20406, № 24686.*

*Российский государственный исторический архив, зesp. 1370, inw. 1, sygn. 1-16.*

*Российское законодательство, т. 6, Москва 1998.*

*Сборник императорского Русского исторического общества, т. 90, Санкт Петербург 1894, s. 199-211.*

*М.М. Сперанский, Проекты и записки, Москва - Ленинград 1961.*

<sup>17</sup> Тамże, s. 711-718.

<sup>18</sup> Тамże, s. 719.

Аннотация

Михаил Приходько

**Правовая ответственность высших должностных лиц в Российской империи в XIX - начале XX вв.**

Практическая реализация министерской реформы со всей очевидностью показала, что слабым звеном министерской реформы была ответственность министров перед Сенатом. Положения Манифеста 8 сентября 1802 г. о министерской ответственности плохо реализовались на практике. Сенат не имел реальных рычагов контроля над министрами. Также изданное девят позже Общее учреждение министерств не обеспечило успешных мер законного контроля над деятельностью министров и начальников ведомств. Данная проблема продолжает оставаться актуальной и на современном этапе строения российской государственности.

Summary

Mikhail Prihod'ko

**The legal responsibility of high-ranking officials in the Russian Empire in 19<sup>th</sup> and the beginning of 20<sup>th</sup> century.**

The legislative measures taken in this period could not guarantee the effectiveness of control over the Imperial ministers' actions. The problem of legal responsibility of high-ranking officials (department managers and ministers) is crucial also in the recent stage of development of the statehood of Russia.