

Michaił Anatoljewicz Prichodźko  
(Moskiewska Państwowa Akademia Prawa, Rosja)

### **Przygotowanie administracyjnych reform systemu zarządzania Imperium Rosyjskim na początku XIX wieku**

Reformy administracyjne Imperium Rosyjskiego na początku XIX wieku bardzo wyraźnie można podzielić między utworzenie Rady Nieustającej, reformę senatu i reformę ministerialną. W mniejszym bądź większym zakresie były one dyskutowane w Komitecie Niejawnym (1801-1803) – specjalnym tajnym organie przy imperatorze Aleksandrze I (w składzie W.P. Koczubej, N.N. Nowosilcow, P.A. Stroganow, A. Czartoryski i pod przewodnictwem Aleksandra I).

Jak wiadomo Rada Nieustająca została utworzona 30 marca 1801 r. [tu i dalej daty w starym stylu]<sup>1</sup>, znacznie przed początkiem posiedzeń Komitetu Niejawnego. Tym samym, w Komitecie dyskutowano jedynie jej możliwe dalsze reformy – aż na siedmiu posiedzeniach: 18, 21, 25 listopada, 23 grudnia 1801 r. i 10 lutego, 11, 12 kwietnia 1802 r.<sup>2</sup>

Na posiedzeniu Komitetu Niejawnego 18 listopada 1801 r. dyskutowano nad propozycją S.R. Woroncowa rozpatrywania wszelkich spraw państwowych w Radzie Nieustającej. Nowosilcow ogłosił własną notatkę na ten temat. Szczególnie skupił się w niej na minusach takiego rozwiązania – brak jedności opinii członków Rady Nieustającej i naruszenie tajności przy roztrząsaniu ważniejszych kwestii państwa. I te właśnie słabości zaważyły na opiniach członków Komitetu Niejawnego. Ponadto Aleksander I wyraził życzenie ułożenia pełnego zestawienia spraw, przekazywanych pod osąd Rady Nieustającej<sup>3</sup>. Na posiedzeniu Komitetu Niejawnego z 21 listopada 1801 r. jego członkowie próbowali opracować taki wykaz. Przy czym Aleksander I sprzeciwiał się włączeniu do niego spraw zagranicznych, które wymagały zachowania tajemnicy już na

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи, собрание 1, Санкт Петербург 1830 [dalej jako: ПСЗ-1], t. 26, № 19806, s. 598.

<sup>2</sup> Российский государственный архив древних актов [dalej jako: РГАДА], zesp. 1278, inw. 1, sygn. 10. k. 64-98v, 125-140v; sygn. 11, k. 37-44v; sygn. 12. k. 11-38v.

<sup>3</sup> Tamże, sygn. 10, k. 78-82v.

etapie osądzania.

Ponadto wtedy dyskutowano nad notatką Frédérica-Césara Laharpe'a poświęconą Radzie Nieustającej. Jego główna teza polegała na utworzeniu stanowiska wiceprezydenta (zastępcy przewodniczącego) Rady, który podczas nieobecności imperatora, przewodniczył w Radzie. Dalej Laharpe proponował wprowadzenie w skład Rady aktualnych ministrów z urzędu, ale jedynie z głosem doradczym.

Aleksander I, hr. P.A. Stroganow, ks. A.A. Czartoryski,  
hr. W.P. Kocubei i N.N. Nowosilcow.



Tajny komitet. Autor O. A. Leonow.

Efektom oceny powyższych propozycji było polecenie przez ułożenie przez W.P. Kocubeja preambuły do «postanowienia» o Radzie Nieustającej<sup>4</sup>. Na posiedzeniu 25 listopada 1801 r. Kocubej odczytał swój projekt tejże preambuły. Jej treść w protokołach Komitetu Niejawnego pozostaje niejasna<sup>5</sup>.

Na posiedzeniu Komitetu 23 grudnia 1801 r. Nowosilcow odczytał relację z dyskusji z A.R. Woroncowa na temat „statutu” Rady Nieustającej. Wnioskując z jego słów, Woroncowa poparł ideę utworzenia stanowiska wiceprezydenta Rady, który będzie podtrzymywał porządek procedowania w czasie jej posiedzeń<sup>6</sup>.

Na posiedzeniu 10 lutego 1802 r. rozpatrywano notatkę A. Czartoryskiego „o kształcie rządu”. Jednym ze środków zaproponowanych przez niego było utworzenie Rady przy imperatorze, w postaci ogólnego organu koordynującego. Pomysł ten był ściśle związany z Radą Nieustającą i przyszłym Komitetem Ministrów i dlatego w tym miejscu wspominamy o nim. Aleksander I zainteresował się jak miałyby być zorganizowana Taka Rada. Członkowie Komitetu Niejawnego opowiedzieli się za składem jedynie z ministrów<sup>7</sup>.

Na posiedzeniu 11 kwietnia 1802 r. uwaga Komitetu skoncentrowała się na procedurze rozstrzygnięcia kwestii przekraczających uprawnienia ministrów. Nowosilcow w swoim projekcie powołania ministerstw zaproponował co następuje: każdy minister będzie miał własną instrukcję, która dokładnie określi zakres jego pełnomocnictw, wszelkie sprawy przekraczające władzę ministrów będą rozstrzygane przez Imperatora na podstawie wniosku ministra i opinii Rady Nieustającej w danej kwestii, zatwierdzony przez Imperatora projekt ukazu, kontrasygnowany przez ministra, miałby być ogłaszany w trybie zwykłym. Kwestię wnoszenia ukazów na wstępne rozpatrzenie Rady Nieustającej wywołał dyskusję a ponieważ należało gruntownie dopracować projekt Nowosilcowa, to rozstrzygnięcie tej kwestii odłożono na później<sup>8</sup>.

Rozważania na d tą kwestią kontynuowano na następnym posiedzeniu Komitetu – 21 kwietnia 1802 r. Jego członkowie doszli do wspólnego przekonania, że zwykle sprawy będą rozstrzygane przez samych ministrów, ale najważniejsze z nich będą rozważane w Radzie Nieustającej, na specjalnie zwoływanych w tym celu naradach. Przyszłe wydarzenia w sferze wyższego zarządu państwowego dowiodą, że właśnie na tej redakcji projektu Nowosilcowa został oparty wyższy organ wykonawczy Imperium Rosyjskiego – Komitet Ministrów. Oczywiście członkowie Komitetu nie zdawali sobie sprawy, że tworzą w ten sposób wyższy organ państwowy, jako że na posiedzeniu 21 kwietnia 1802 r. była mowa wyłącznie o reformie Rady Nieustającej, w postaci podziału tej instytucji na dwa składy: ścisły – tylko ministrowie i szeroki – wszyscy członkowie. Dopiero praktyczna realizacja Manifestu „Об учреждении министерств” z 8 września 1802 r. dała impuls do powołania odrębnego, niezależnego od Rady Nieustającej, organu – Komitetu Ministrów.

Imperator zasięgnął opinii członków Komitetu Niejawnego na temat: dlaczego nie można by wnosić pod obrady Rady Nieustającej wszystkich spraw? Ci wyjaśnili, że jedynie od jego woli zależy wniesienie sprawy do Rady oraz że wnoszenie wszelkich

<sup>4</sup> Tamże, k. 85-88.

<sup>5</sup> Tamże, k. 98-98v.

<sup>6</sup> Tamże, k. 127v-128.

<sup>7</sup> Tamże, sygn. 11, k. 39-39v, 42-43v.

<sup>8</sup> Tamże, sygn. 12, k. 16-17v.

spraw utrudni porządek procedowania i działalność ministrów, którzy i bez tego ponoszą znaczną odpowiedzialność. Młody władca uznał te wytłumaczenie.

Następnie zatwierdzono artykuł, który stanowił, że wszyscy ministrowie są członkami Rady Nieustającej. Kwestie zarządzania miały być rozważane w Radzie w obecności ministra, do kompetencji którego należała dana sprawa i przy obowiązkowej obecności ministrów sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i finansów. Zdecydowano, że Rada Nieustająca będzie się zbierać tylko na oficjalne zaproszenie, skierowane osobiście do każdego z członków. Aleksander I zauważył, że na posiedzenia Rady Nieustającej już są wyznaczone specjalne dni i jeśli nie będzie sprawy wymagającej nagłego wezwania, to można jedynie zawiadomić członków Rady o odwołaniu następnego posiedzenia. Tę replikę pozostali członkowie przyjęli do wiadomości<sup>9</sup>. Na tym rozpatrywanie reformy Rady Nieustającej zakończono.

Nad reformą Senatu dywagowano na 14 posiedzeniach Komitetu Niejawnego: 24 czerwca; 5 i 13 sierpnia; 11 września; 2, 9 i 30 grudnia 1801 r.; 3 i 6 stycznia; 17 i 24 marca, 21 kwietnia, 5 maja 1802 r. oraz 16 marca 1803 r.<sup>10</sup> Jeśli należy coś wyróżnić, to na pewno zasługuje na to kwestia przekształcenia Senatu Rządzącego w organ przedstawicielski i zakresu jego kompetencji. Zasadnicze pytanie brzmiało: ma być centrum wszelkiej władzy czy jedynie wyższym organem sądownym i obrońcą praw.

Już na pierwszym posiedzeniu Komitetu Niejawnego 24 czerwca 1801 r. Aleksander I «podkreślił konieczność wybierania senatorów tylko z grona osób, zdolnych z honorem pełnić tę funkcję» i zaproponował porządek wyborów – „wyznaczyć z każdej guberni po dwóch kandydatów i wybrać senatorów dopiero z ułożonej listy”<sup>11</sup>. Ponadto Aleksander I poparł propozycję członków Komitetu o powierzeniu senatorowi P.W. Zawadowskiemu opracowania referatu o prawach i przywilejach Senatu<sup>12</sup>. Pod koniec lipca 1801 r. referat ten trafił do cara i został przez niego poddany pod dyskusję „młodych przyjaciół”<sup>13</sup>. Na posiedzeniu Komitetu (5 sierpnia 1801 r.) w imieniu członków notatkę o Senacie przeczytał N.N. Nowosilcow. W niej wystąpił on przeciw przekształceniu Senatu w organ prawodawczy a opowiedział się za tym, aby „oddać w ręce Senatu jedynie prawną<sup>14</sup> władzę”<sup>15</sup>. Ułożenie projektu ukazu polecono D.P. Troszczyńskiemu i postanowiono poczekać na opracowanie projektu reformy Senatu przez G.P. Dierżawina<sup>16</sup>. Na następnym posiedzeniu Komitetu (31 sierpnia 1801 r.), Aleksander I ogłosił, że oddał wydał rozporządzenie o ułożeniu Ukazu Senatu<sup>17</sup>. Jednocześnie, z pominięciem „młodych przyjaciół”, imperator powierzył Dierżawinowi za pośrednictwem P.A. Zubowa, ułożenie jeszcze jednego projektu ustroju Senatu<sup>18</sup>. Następnie kwestia przekształcenia Senatu w organ przedstawicielski zasadniczo będzie powiązany właśnie z projektami Dierżawina i Zubowa. Jak ustalił współczesny historyk M.M. Safonow owe

<sup>9</sup> Tamże, k. 30v-36.

<sup>10</sup> Tamże, sygn. 10, k. 1-4v, 29-44, 49-53, 99-118, 141-150v; sygn. 11, k. 1-8v, 59-103v; sygn. 12, k. 23-47v.

<sup>11</sup> Tamże, sygn. 10, k. 4.

<sup>12</sup> Tamże, k. 3v-4.

<sup>13</sup> М.М. Сафонов, *Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв.*, Ленинград 1988, s. 155.

<sup>14</sup> Tj. władzę sądową.

<sup>15</sup> РГАДА, zesp. 1278, inw. 1. sygn. 10, k. 29v, 30v-31.

<sup>16</sup> Tamże, k. 31v.-32.

<sup>17</sup> Tamże, k. 41.

<sup>18</sup> *Сочинения Державина*, t. 6. Sankt Petersburg 1871, s. 762.

projekty były redakcjami jednego dokumentu, różniącymi się jedynie stopniem radykalizmu proponowanych środków<sup>19</sup>. W projekcie Dierżawina Senat był zgromadzeniem najwyższych dygnitarzy państwa, w którym imperator pełnił rolę przewodniczącego. Od strony funkcjonalnej Senat miałby być organem wyższym i obejmującym wszelkie sprawy państwa z władzą prawodawczą, wykonawczą, sądową i zachowawczą (tj. nadzorem nad wykonywaniem prawa).

Każdą władzę reprezentował jeden minister, zarządzający Kancelaria i utrzymujący kontakty z imperatorem. W ten sposób te propozycje bezpośrednio dotyczyły reformy ministerialnej, przekształcając ministrów z kierowników centralnych organów władzy wykonawczej w naczelników władz (departamentów) Senatu. Oznaczało to najpewniej kontynuację funkcjonowania kolegiów z instytucjami kolegialnymi<sup>20</sup> i zachowaniem całego kolegialnego systemu władz.

Według idei Dierżawina formowanie Senatu miało przebiegać następująco: zgromadzenie znaczniejszych dygnitarzy i urzędników państwowych pierwszych pięciu klas wszelkich resortów i urzędów Sankt Petersburga i Moskwy wybierało z grona urzędników pierwszych czterech klas po trzech kandydatów na każde miejsce, z których imperator zatwierdzał jednego.<sup>21</sup> Tym samym Dierżawin widział Senat jako przedstawicielstwo szlachty.<sup>22</sup>

Projekt Zubowa różnił się od wyżej opisanego brakiem rozdziału o ustroju władzy prawodawczej i poszczególnych artykułów, dotyczących prawodawczej funkcji Senatu, tzn. że Senat nie byłby organem prawodawczym (doradczym w procesie stanowienia prawa).<sup>23</sup>

Oba projekty rozpatrywano na moskiewskim posiedzeniu Komitetu Niejawnego 11 września 1801 r. Przedmiotem dyskusji był podział władz w ramach Senatu. Ponadto cesarz tak bardzo popierał projekt Zubowa, że „młodzi przyjaciele” byli niejako zmuszeni go pochwalić i wybrać coś z niego do dalszych prac.<sup>24</sup> Na koniec tego posiedzenia Aleksander I polecił Komitetowi ułożyć projekt na ten temat.<sup>25</sup>

Potem, do kwestii reformy Senatu, wrócono na posiedzeniu Komitetu 2 grudnia 1801 r., w końcu którego ogłosił „młodym przyjaciółom”, że nadszedł czas ostatecznej decyzji w tej kwestii i że stanie się to na następnym posiedzeniu.<sup>26</sup>

Na posiedzeniu 9 grudnia 1801 r. odczytał swoją notatkę o Senacie P.A. Stroganow. W niej on próbował pogodzić zapisy z lipcowego referatu o Senacie z projektem Zubowa, w miarę możliwości wykluczając z niego wszystkie artykuły przeczące referatowi o Senacie.<sup>27</sup> Materiały pracy Stroganowa z projektem Zubowa świadczą o tym, że

<sup>19</sup> М.М.Сафонов, *Конституционный проект П.А.Зубова-Г.Р.Державина*, „Вспомогательные исторические дисциплины” 1978, № X, s. 235.

<sup>20</sup> Tak jak w projekcie G.R. Dierżawina, podlegały one 2-mu wydziałowi Imperatorskiego Rządu Najwyższego lub władzy wykonawczej - *Сборник Археологического института*, ks. 1, dz. 2, Sankt Petersburg 1878, s. 138, 142).

<sup>21</sup> *Сборник Археологического института*, ks. 1, dz. 2, Sankt Petersburg 1878, s. 137-139.

<sup>22</sup> W odróżnieniu od wcześniejszego, bardziej radykalnego „Примечания” na Ukaz z 5 VI 1801 r., w którym do składu Senatu włączono dychowieństwo i kupiectwo.

<sup>23</sup> М.М.Сафонов, dz. cyt., s. 235.

<sup>24</sup> РГАДА, zesp. 1278, inw. 1, sygn. 10, k. 50v-51.

<sup>25</sup> Tamże, k. 53.

<sup>26</sup> Tamże, k. 109v-110.

<sup>27</sup> Tamże, k. 112v-124v.

on zupełnie odrzucił artykuły, zawierające zapisy o podziale władz w Senacie i o wyborach Senatorów.<sup>28</sup> W ten sposób Stroganow dążył do wykluczenia z projektu jakiegokolwiek wzmianki o jego przedstawicielskim charakterze o połączeniu w jego postaci wszelkich władz. I Stroganow dokonał tego, ponieważ na następnych posiedzeniach, 30 grudnia 1801 r. i 3 stycznia 1802 r., kwestii wybieralności senatorów i przekształcenia Senatu w organ przedstawicielski już nie podnoszono.

Dopiero na posiedzeniu Komitetu w dniu 6 stycznia 1802 r., nieoczekiwanie dla zgromadzonych, do sposobu wyboru senatorów wrócił sam imperator. Zaproponował aby zająć się opracowaniem nowych zasad ich wybierania i zacytował artykuły z projektu Dierżawina, w których przewidywano dwustopniowy system wyborczy: 1) ziemianie każdego okręgu wybierają elektorów z grona pierwszych ośmiu klas służbowych; 2) elektorzy wybierają kandydatów z grona urzędników pierwszych czterech klas i przedstawiają ich imperatorowi, który mianuje senatorów z ogólnej listy kandydatów.<sup>29</sup> Członkowie Komitetu oznajmili imperatorowi, że mieszkańcy guberni słabo znają dygnitarzy państwowych pierwszych czterech klas i nie będą mogli wybierać świadomie. Opierając się na tym argumentie zdołali przekonać Aleksandra I.<sup>30</sup> Na tym sprawa wyboru senatorów i przekształcenia Senatu w organ przedstawicielski w Komitecie Niejawnym została zamknięta

Posiedzenie z 17 marca 1802 r. poświęcono między z innymi na omówienie projektu A.R. Woroncowa, celem którego była reforma Kancelarii Senatu i Heroldii.<sup>31</sup>

Posiedzenia z 24 marca, 21 kwietnia i 5 maja 1802 r. zajęły dyskusje nad konkretnymi kwestiami reformy senackiej: propozycja adresowania ukazów imperatora najpierw Senatowi, który będzie je kierował do ministrów odpowiednio do ich kompetencji<sup>32</sup>, kwestia odpowiedzialności ministrów przed Senatem<sup>33</sup>, rozważenie kilku opinii członków Rady Nieustającej odnośnie projektu Ukazu o Senacie.<sup>34</sup> (Bez względu na to, że oficjalny tekst Ukazu „O prawach i obowiązkach Senatu” z 8 września 1802 r. określał Senat Rządzący jako „najwyższy organ w Imperium”, to do nowych jego pełnomocnictw można zaliczyć jedynie prawo zgłaszania imperatorowi ukazów, przeczących wcześniej wydanym ustawom oraz odpowiedzialność ministrów przed Senatem<sup>35</sup>, które okazały się fikcją).

Spotkanie Komitetu Niejawnego dnia 16 marca 1803 r. przebiegło pod znakiem przygotowań projektu Ukazu o Senacie<sup>36</sup>, zatwierdzonego 21 marca 1803 r.<sup>37</sup> Ukaz ten de facto zniósł prawo oprostowywania przez Senat ukazów sprzecznych z prawem przed imperatorem wprowadzone Ukazem z 8 września 1802 r.<sup>38</sup> Ten akt praktycznie zakończył obrady nad reformą Senatu w Komitecie.

<sup>28</sup> Tamże, sygn. 13, k. 20-20v, 21, 23.

<sup>29</sup> Tamże, sygn. 11, k. 7v-8v.

<sup>30</sup> Tamże, k. 7v-8v.

<sup>31</sup> Tamże, k. 70-72v.

<sup>32</sup> Tamże, k. 90.

<sup>33</sup> Tamże, sygn. 12, k. 32-34.

<sup>34</sup> Tamże, k. 46-47.

<sup>35</sup> ПСЗ-1, t. 27, № 20405, s. 241-248.

<sup>36</sup> Datowanie wg rękopisu dokumentu - ПГАДА, zesp. 1278, inw. 1, sygn. 11, k. 59.

<sup>37</sup> ПСЗ-1, t. 27, № 20676, s. 505-506.

<sup>38</sup> ПГАДА, zesp. 1278, inw. 1, k. 11, k. 59-62.

Opracowaniu reformy ministerialnej poświęcono 9 posiedzeń Komitetu: 10 lutego; 10, 17 i 24 marca; 11 i 21 kwietnia; 5 i 12 maja 1802 r. oraz 16 marca 1803 r.<sup>39</sup>

Na spotkaniu 10 lutego 1802 r. ks. Adam Czartoryski przedstawił notatkę o „formie rządu”. Na początku zarysował ogólny kształt stanu zarządu państwem, które przedstawiał „wielki nieporządek”. Walka między Senatem i jego kancelarią, na czele z prokuratorem generalnym (general-prokuratorem), towarzysząca potyczkom między Radą przy najwyższym dworze a Senatem. Bezkarność wyższych urzędników, stojących na czele centralnych organów państwa. Fikcyjność prokuratorskiego nadzoru.

W związku z tym Czartoryski zaproponował kompletną reorganizację zarządu państwowego (władzy wykonawczej):

[...] распределить административные полномочия между несколькими министрами, которые держали бы в своих руках все нити управления, как то, народное просвещение, внутренние дела, финансы, юстицию, военное ведомство, морской флот и т.д. При этих министрах должен быть образован совет, имеющий только совещательный голос и состоящий из главных чиновников.

Druga część planu mówiła o sądzie, który dzielił się na cywilny, karny i na policję; w pierwszych dwóch rodzajach występowały tylko dwie instancje i sąd kasacyjny. Trzecia część planu traktowała o Senacie, który powinien stale kontrolować nad poprawnością działań urzędników. Każdego roku ministrowie powinni przedstawiać swoje sprawozdania temu zgromadzeniu.<sup>40</sup> Zarówno imperator jak i członkowie Komitetu pozytywnie przyjęli propozycje Czartoryskiego.<sup>41</sup>

Na posiedzeniu 10 marca 1802 r. Nowosilcow przekazał komitetowi, że młody hr. L.K. Plater, przedłożył mu niepoprawiony wariant swojego projektu ustroju ministerstw. Ten właśnie projekt stał się przedmiotem obrad w Komitecie.<sup>42</sup>

Projekt Platera przewidywał powołanie dziewięciu ministerstw: 1) sprawiedliwości, 2) spraw wewnętrznych, 3) spraw zagranicznych, 4) oświaty ludowej, 5) wojskowego, 6) morskiego, 7) finansów, 8) skarbu i 9) policji. Zestaw ministerstw zaproponowany przez Platera praktycznie w pełni – za wyjątkiem ministerstwa oświaty ludowej – pokrywał się z występującym we Francji<sup>43</sup>, dlatego można mówić o silnym wpływie francuskim, występującym w tym projekcie. Do projektu załączono szczegółowe tablice struktur organizacyjnych każdego ministerstwa.

Według Stroganowa imperator z dużym zadowoleniem studiował te tablice, ale nie spodobała mu się organizacja ministerstwa sprawiedliwości, w składzie którego, jak uważał, występowały komórki tworzone zupełnie chaotycznie. Ponadto imperator zauważył ogólnie zbyt dużą ilość działów ministerstw.

<sup>39</sup> Tamże, k. 37-103v; sygn. 12, k. 11-66v.

<sup>40</sup> Tamże, sygn. 11, k. 37-40v.; szerzej na ten temat patrz: M.A. Prichodźko, *Adam Czartoryski i opracowanie rosyjskiej reformy ministerialnej*, [w] *Dzieje biurokracji*, t. IV, red. A. Górak, K. Latawiec, D. Magier, Lublin - Siedlce 2011, s. 191-198.

<sup>41</sup> Tamże, k. 40v-41v.

<sup>42</sup> Szerzej patrz: M.A. Приходько, *Граф Л.К. Платер – автор одного из первых проектов министерской реформы в России в начале XIX века*, [w] *Dzieje biurokracji ziem polskich*, t. III, red. A. Górak, K. Latawiec, D. Magier, Lublin-Siedlce 2010, s. 163-180

<sup>43</sup> *Almanach national de France*, Paryż 1801, s. 67, 89-127.

W.P. Koczubej miał ze sobą „Французский национальный альманах”, zawierający opis organizacji ministerstw we Francji<sup>44</sup>. Porównał ten model z tablicami zaprojektowanymi przez Platera i okazało się, że we Francji także występuje dużo działów ministerstw. Ta konstatacja zakończyła rozważania nad reformą ministerialną.<sup>45</sup>

Na posiedzeniu 17 marca 1802 r. Nowosilcow poinformował Komitet o jego naradzie z Czartoryskim i Laharpe’em, na której ten ostatni poparł plan utworzenia ministerstw. Ponadto zakomunikował o swojej naradzie z Woroncowem, który ogólnie pozytywnie ocenił ideę powołania ministerstw i podziału spraw między nimi.<sup>46</sup>

24 marca 1802 r. odbyło się kolejne spotkanie Komitetu, na którym Koczubej odczytał swój projekt wprowadzenia do Ukazu o utworzeniu ministerstw (projekt „motywujący ukaz, który spowoduje powołanie ministerstwa”). Przedstawił w nim przyczyny zastosowania takiego rozwiązania, wyliczył obowiązki i kandydatury ministrów, cel utworzenia ministerstw – stale rosnący dobrobyt wszystkich obywateli.

Jeden z artykułów projektu Koczubeja przewidywał likwidację kolegiów i zastąpienie ich kancelariami ministrów. Imperator wystąpił przeciw tak zdecydowanemu posunięciu i zaproponował o podporządkowanie kolegiów ministrom, I dopiero potem, stopniowo je zastępować. Opinie Aleksandra I poparł Czartoryski. Koczubej, Nowosilcow i Stroganow uważali, że zachowanie starych urzędów (kolegiów) będzie zbyt skomplikowane, ponieważ procedury prowadzenia spraw tych urzędów będą za nadto opóźniać działanie ministrów i że w przypadku podporządkowania ministrom kolegiów konieczne należy zmienić ich system kancelaryjny, co także będzie zadaniem skomplikowanym. Dyskusje nad tą kwestią w Komitecie nie doprowadziły do wypracowania konsensusu. Imperator pozostał przy swojej opinii na sprawę, co oczywiście zaważyło na połowicznym charakterze Manifestu „O utworzeniu ministerstw” z 8 września 1802 r. i całego początkowego okresu reformy ministerialnej.

Co do artykułu w Którym Koczubej nakreślił ogólny skład ministrów, imperator wyraził zainteresowanie: czy jest jakaś idea odnosząca się do wszystkich ministrów i czy niezbędne jest utworzenie ministerstwa handlu (komercji)? Członkowie Komitetu odpowiedzieli, że do czasu gdy A.N. Olenin nie zbierze pełnych informacji o powiązaniach różnorodnych gałęzi władz z organami administracji, to oni niczego ostatecznego nie mogą powiedzieć. Co więcej według w ich opinii w ogóle nie wiedzą czym miało by się zajmować to ministerstwo, ponieważ kontrolę nad wszelkimi adekwatnymi rodzajami administracji sprawuje minister finansów. Aleksander zauważył, że byłoby bardzo na miejscu posiadać ministra handlu a na potwierdzenie swojego stanowiska przytoczył słowa Laharpe’a, który się z nim zgadzał. Dalsze dyskusje nie doprowadziły do konkretnych rezultatów.<sup>47</sup>

11 kwietnia 1802 r. wysłuchano tak zwanego wstępnego projektu Nowosilcowa „o rozgraniczeniu ministerstw i podziale pełnomocnictw”. W tym projekcie cała administracja rządowa (ministerstwo) dzieliła się na odrębne działy, na czele z ministrami: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, finansów, skarbu państwa, spraw zagranicznych, wojennego, morskiego, oświaty ludowej. Nowosilcow nie włączył do swojego

<sup>44</sup> Tamże, s. 67, 89-127.

<sup>45</sup> РГАДА, зesp. 1278, инв. 1, sygn. 11, к. 54-56.

<sup>46</sup> Tamże, к. 75v-76.

<sup>47</sup> Tamże, к. 86-92v.



projektu ministerstwa handlu, ale na posiedzeniu specjalnie omawiał ten fakt. Oświadczył, że jeśli imperator wyrazi taką wolę, to będzie można przekazać z ministerstwa finansów pod władzę ministra handlu Komerck-kolegium i cła, co utworzy odrębne kompetencje danego ministerstwa. W ten sposób łączna liczba ministerstw w projekcie Nowosilcowa wynosiła dziewięć. Osiem wymienił wprost a dziewięć uzależnił od woli imperatora. Ponadto do pomocy każdemu ministrowi przewidywał powołanie zastępców – pomocników ministrów.

Aleksander ogólnie poparł projekt Nowosilcowa, ale wyraził wolę zasięgnięcia rady Laharpe'a. Nowosilcow natychmiast odparł, że właśnie zamierzał to zrobić a ponadto poprosił imperatora o zgodę na skonsultowanie szczegółów projektu z osobami posiadającymi doświadczenie rutynowej pracy w tej materii. imperator zgodził się na to.

W dalszej części posiedzenia, członkowie Komitetu Niejawnego wypowiedzieli się odnośnie projektu Laharpe'a organizacji ministerstwa oświaty ludowej projektu gen. F.I. Klingera o organizacji szkół ludowych. Po krótkotrwałych sporach realizacja tych projektów została odłożona do czasu utworzenia ministerstw<sup>48</sup>.

Pełny tekst projektu „urządzenia” ministerstw Nowosilcow przedstawił Komitetowi 21 kwietnia 1802 r. Wyraził przy tym przekonanie, że w pierwszym okresie działalność ministerstw będzie można oprzeć na „Generalnym reglamencie” wydanym przez Piotra I dla powstających kolegiów i że dopiero potem można będzie go skorygować odpowiednio do informacji zebranych na dany temat przez Laharpe'a we Francji i przez zaufaną osobę w Prusach, jako że rodzime zasady już nie nadawały się ani dla sądów, ani dla kancelarii. Wszystko to miało się stać pierwszym zadaniem władz. Aleksander zauważył przy tej okazji, że porządek działania organów sądowych i administracyjnych powinien się różnić od siebie.

Nowosilcow zaczął prezentację swojego projektu od przedstawienia procedury opracowywania ministerskich wniosków (*dokładow*) podawanych bezpośrednio imperatorowi w przypadku braku niezbędnych praw. Takie referaty powinny zawierać istotę kwestii wymagającej rozporządzenia imperatora, jej przyczyny i korzyści, które przyniesie jej rozwiązanie. Takie wnioski wstępnie miały być rozpatrywane przez komitet złożony z ministrów. Jeśli ta procedura nie zostałaby przestrzegana, to minister mimo to miał prawo podać imperatorowi *przedstawienie* na ten temat.

Aleksander wyraził wątpliwość co do konieczności takich rozporządzeń. Natomiast członkowie Komitetu wyrazili następujące argumenty za - wszystkie gałęzie zarządu państwowego łączą się w realizacji jednego celu, dlatego wszelkie rozporządzenia powinny być konsultowane ze sobą, a ponadto wstępne rozpatrzenie zapobiegnie przypadkom wprowadzenia imperatora w błąd i skłoni ministrów trzymania się granic swoich obowiązków służbowych.

Następnie imperator zgodził się z tym, że ministrowie powinni natychmiast przystąpić o pracy, ponieważ jeśli po nominacji będą zwlekać 1-2 miesiące z podjęciem obowiązków to obecni urzędnicy wiedząc o nadchodzącym zwolnieniu będą źle wypełniali swoje obowiązki i wywołają skargami jeszcze większe niezadowolenie monarchy. Aleksander zgodził się też, że w pierwszym okresie nowi ministrowie powołają swoje kancelarie bazując na starych urzędnikach, nawet jeśli praca miałyby się toczyć nie-

<sup>48</sup> Tamże, sygn. 12, k. 11-22v.

koniecznie znakomicie. Dla kancelarii ministrów zostanie wydany statut warunkowy a w ciągu 6 tygodni powinny one zostać skompletowane i doprowadzone choćby do stanu zbliżonego do tego, jaki powinny przedstawić po reformie.

Zgodnie z projektem Nowosilcowa każdy minister miał przedstawiać roczne sprawozdanie (otczot) cesarzowi, który wstępnie miałby być rozpatrywany przez Senat i jednocześnie z senacką rezolucją, w postaci wniosku, przedstawiany cesarzowi. Ponadto Senat wyposażono prawo żądania wyjaśnienia od ministrów w ciągu całego roku. Jednak cesarz wyraził następującą opinię:

Сенату предоставлялось право, которым он никогда не обладал, что если из него хотят сделать подобие суда, то одно будет противоречить другому.

Nowosilcow odparł, że jego wysokość poparł ideę większego zbliżenia sądu i podsądnych, rozdzielając departamenty Senatu między gubernie, a wtedy 1-y departament zostałby w stolicy i nie powinno się go oddzielać od jego funkcji administracyjnych, a ta zasada zmusiłaby go do pełnienia roli czegoś w rodzaju izby najwyższej. Cesarz zgodził się w tymi wywodami.

Dalszą część poświęcono funkcji pomocnika ministra. Czy powinien brać udział we wszystkich sprawach ministra, czy tylko w niektórych wedle uznania ministra. Cesarz zauważył, że trzeba będzie konkretniej określić sferę działalności pomocnika ministra, który jest od niego zbyt zależny. Następnie określono, że minister będzie musiał wyznaczyć dwa dni w tygodniu na przyjmowanie interesantów. Początkowo mieli to robić sami ale cesarz uznał, że zostaną one im narzucone. Przy rozpatrywaniu artykułu o zasadach organizacji kancelarii ministerialnych, Aleksander opowiedział się za tym, aby nie włączać tych zasad do instrukcji dla każdego ministra<sup>49</sup>.

Początek posiedzenia 5 maja 1802 r. zajęło osądzenie kandydatur na stanowiska ministra finansów i sprawiedliwości. Aleksander zakomunikował członkom Komitetu o swojej naradzie z Laharpe'm na temat osób proponowanych na stanowiska ministrów i wysunął kandydatury: hr. N.P. Rumjancewa na ministra finansów a A.I. Wasiljewa na ministra sprawiedliwości. Laharpe wyraził wątpliwość co do konieczności przeniesienia Wasiljewa w sferę wymiaru sprawiedliwości wobec większej jego przydatności w zarządzaniu finansami, wynikającej z jego wieloletniej praktyki w tej dziedzinie. Ponadto Laharpe powołał się na opinię posiadaną przez Wasiljewa jako człowieka zorientowanego w finansach. Członkowie Komitetu przyznali przychylność publiki dla Wasiljewa, ale z drugiej strony odnotowali fakt, że pod jego zarządem do tej pory pozostawały nie tyle finanse a jedynie rachunkowość państwowa. Natomiast mianowanie ministrem finansów Rumjancewa, wedle słów członków Komitetu, wiązałoby się z mianowaniem mu do pomocy jednego lub kilku odpowiednich urzędników.

Aleksander I przekazał także, że Laharpe radził mu aby na początek pozostawić rachunkowość państwową i ministerstwo finansów połączonymi. PO pierwsze dlatego, że sprawy te leżały w gestii Wasiljewa a więc będzie on najbardziej kompetentny sam je rozdzielić między dwa ministerstwa, a po drugie w ogóle nie wygodnie będzie już na samym początku zajmować się takim rozdzieleniem. Mimo to, członkowie Komitetu opowiedzieli się za rozdziałem tych instytucji, jako że wszelkie działy zarządu odnoszą

<sup>49</sup> Тамże, k. 24v-36v.

się do siebie nawzajem a jednak są dokładnie określone i ten lub inny dział należy do konkretnego głównego zarządu (poddziału). Na zakończenie Imperator oświadczył, że Laharpe nadal jest przekonany o konieczności powołania odrębnego ministerstwa handlu.<sup>50</sup>

Na posiedzeniu 12 maja 1802 r. obradowano nad notatkami przysłanymi przez Woroncowa. Przede wszystkim odczytano list Woroncowa do imperatora, w którym wyraził wszechstronne poparcie dla projektu utworzenia ministerstw i zauważył, że Katarzyna II na samym początku panowania podzielała podobne palny, ale potem je zarzuciła. Następnie wysłuchano: 1) uwag odnośnie ukazu; 2) uwag do różnych artykułów; 3) o departamencie leśnym; 4) o krótkich wiadomościach pieniężnych, które zarządzający finansami będzie zobowiązany co miesiąc przekazywać imperatorowi; 5) o sprawozdawczości i rewizji; 6) specjalnej notatki o różnych propozycjach mających związek z powoływaną administracją. Długotrwałe obrady zakończyły się konstatacją przez wszystkich członków Komitetu faktu, że uwagi poczynione przez Woroncowa nie mają zasadniczego znaczenia.<sup>51</sup>

Ostatnie posiedzenie Komitetu Niejawnego poświęcone obradom nad reformą ministerialną, a konkretnie szczegółom odpowiedzialności ministrów przed Senatem, odbyło się już po utworzeniu ministerstw i objęło nie tylko kwestie przygotowania, ale i realizacji tej reformy.

Posiedzenie dnia 16 marca 1803 r. zwołano na życzenie imperatora celem przedyskutowania szeregu artykułów projektu Ukazu o Senacie napisanego przez Nowosilcowa, które wywołały niezadowolenie monarchy. Pod obrady dyskusję członków poddał on uprawnienie Senatu występowania z *przedstawieniami* do imperatora, w wypadku gdy ministerialny wniosek już będzie zatwierdzony przez „najwyższy” podpis. Czartoryski, Stroganow i Nowosilcow uznali konieczność występowania tego uprawnienia Senatu, ponieważ nie można odebrać Senatowi prawa ujawniania kłamstwa ministrów i przeciwdziałania w ten sposób podrywaniu zaufania do imperatora. Koczubej początkowo był przeciw, ale potem zgodził się z wywodami pozostałych członków Komitetu. Aleksander przychylił się to tego zdania.

Następnie imperator nie zgodził się z zakończeniem projektu Nowosilcowa, w którym on dowodził, że referat Kolegium Wojennego nie przeczy prawom szlachty i wyrażał w imieniu imperatora wdzięczność Senatowi za gorliwość w pracy. Bez względu na stanowisko członków Komitetu, że takie zakończenie ukazu jest za miękkie, to w tym czasie imperator stanowczo bronił swojej opinii i nie dał się przekonać<sup>52</sup>. Uwaga do protokołu posiedzenia z dnia 16 marca 1803 r., napisana przez Stroganowa pokazuje, jak tę kwestie rozstrzygnięto w praktyce. Mianowicie kilka dni później Nowosilcow przedstawił imperatorowi projekt Ukazu o Senacie, przepisany na czysto. Włączył do niego końcowe wersy, które wzbudziły spory na posiedzeniu 16 marca 1803 r., ale już nie jako pozdrowienie, a przestrożę. Z taką redakcją imperator zgodził się i zatwierdził projekt.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Tamże, k. 39-44v.

<sup>51</sup> Tamże, k. 48-65.

<sup>52</sup> Tamże, k. 11. 59-61v.

<sup>53</sup> Tamże, k. 61v.

Bez względu na pozorne utrzymanie odpowiedzialności ministrów przed Senatem, Ukaz z 21 marca 1803 r. oznaczał likwidację prawa przedstawienia Senatowi i ugruntował brak ministerskiej odpowiedzialności przed Senatem. Na tym zakończono dyskusję nad reformą ministerialną w Komitecie Niejawnym.

Na zakończenie należy zauważyć, że ten artykuł powstał celem uporządkowania informacji o przygotowaniach reform organów centralnych Imperium Rosyjskiego na pocz. XIX w., na podstawie oryginałów rękopisów, tak zwanych protokołów Komitetu Niejawnego.

## Summary

Mikhail Anatolyevich Prikhod'ko

**Preparations administrative reforms the state system of the Russian Empire in the early nineteenth century.**

This article is intended to systematize the information on the preparation of administrative reforms in the Russian Empire at the beginning of the XIX century, based on an analysis of original manuscripts, the so-called protocols Neglasniy Committee. Administrative transformations in the internal policy of the Russian Empire in the early XIX century quite clearly divided into the establishment Nepremenniy Council, Senate reform and the ministerial reform. A greater or lesser degrees, all of them were discussed in Neglasniy Committee (1801-1803) - a special secret authority under the emperor, as part of V.P. Kochubei, N.N. Novosiltsev, P.A. Stroganov, A. Chartoryski, chaired by the emperor Alexander I.

## Резюме

Михаил Анатольевич Приходько

**Подготовка административных преобразований государственной системы Российской Империи в начале XIX в.**

Данная статья, призвана систематизировать информацию по вопросу подготовки административных реформ в Российской империи в начале XIX в., отталкиваясь от оригиналов рукописей, так называемых протоколов Негласного комитета. Административные преобразования во внутренней политике Российской империи в начале XIX в. достаточно отчетливо подразделяются на учреждение Непременного Совета, сенатскую реформу и министерскую реформу. В той или иной степени, все они обсуждались в Негласном комитете (1801-1803) - особом секретном органе при императоре, в составе В.П. Кочубей, Н.Н. Новосильцев, П.А. Строганов, А.А. Чарторыйский, под председательством императора Александра I.

