

Natalia Władimirowna Czernikowa
(Rosyjska Akademia Nauk,
Instytut Historii Rosji, Moskwa)

Ewolucja zwierzchnich organów władzy ustawodawczej w Rosji w drugiej połowie XIX wieku

tłumaczenie K. Latawiec

Transformacja społeczeństwa rosyjskiego spowodowana reformami Aleksandra II realnie wpłynęła również na przemiany zachodzące w ówczesnym systemie zarządzania Imperium Rosyjskiego (w kierunku ich demokratyzacji i wzrostu praworządności). W pełnej mierze takie zmiany pojawiły się dopiero na początku XX stulecia, kiedy w istotny sposób możliwość współrzędzenia państwem została powierzona szerokim kręgom społeczeństwa. Sformowano wtedy płaszczyznę działania, na której pojawiła się szansa ścisłego przestrzegania praworządności. W publicystyce tych czasów, a następnie w wielu pracach badawczych owe osiągnięcia zawdzięczano rewolucji lat 1905-1907. Jednak takie przemiany nie mogły mieć spontanicznego charakteru. Posiadają one zawsze znacznie głębsze korzenie, niż się wydaje. Istotne dążenia w kierunku demokratyzacji władzy i jej bezwarunkowe podporządkowanie funkcjonującemu systemowi prawnemu można z całą pewnością prześledzić już od lat 70. XIX w.

Projekty włączenia przedstawicieli społeczeństwa do działań wyższych organów administracyjnych Imperium Rosyjskiego w charakterze „ekspertów” (projekty P. A. Wałujewa, wkł. ks. Konstantina Mikołajewicza, M. T. Loris-Mielikowa) były rozpatrywane już w wyższych kręgach władzy w latach 60. Jednak projekty te nigdy nie zostały wprowadzone w życie. Pomimo niepowodzeń, tendencja demokratyzacji systemu zarządzania pojawiała się w postaci różnych form. W Rosji wprowadzono reformę ziemską, powstało wiele samodzielnych organizacji (głównie dobroczynnych i oświatowych). Rozwijał się system wydawnictw prawniczych, które niekiedy posiadały realny wpływ na decyzje podejmowane w zakresie systemu zarządzania. Ugruntowała się praktyka wykorzystywania przy opracowywaniu projektów ustaw: informacji zebranych przez lokalnych urzędników, określonych opinii działaczy społecznych, specjalistów w danej dziedzinie itd. Interpelacje ziemstw niejednokrotnie były przyczyną prac nad różnymi kwestiami w centralnych strukturach administracji

państwowej. Wszystko to można traktować jako przykłady współpracy władzy i społeczeństwa, przy czym należy zaznaczyć, że struktury rządowe decydowały się na takie formy współdziałania bez przymusu.

Jednak w drugiej połowie XIX stulecia ani samorząd terytorialny, ani niezależne organizacje społeczne, ani wydawnictwa prawnicze nie osiągnęły jeszcze tak wysokiego poziomu rozwoju by odgrywać tak poważną rolę, która uwidoczniła się na początku XX w. To też powodowało lekceważenie głosów społeczeństwa przez wielu urzędników zajmujących wysokie stanowiska w centralnym aparacie administracyjnym imperium. Chociaż, jak wskazuje na to W. J. Grosuł, począwszy od epoki „wielkich reform” władza bardziej doceniała znaczenie głosu społeczeństwa¹, to do całkowitego zakończenia tego procesu było daleko. Świadczy o tym relacja A. W. Nikitienki o postawie P. A. Wałujewa, który „повторять, что он не признает общественного мнения, что его у нас нет. Он не раз повторял это мне, Гончарову, Тройницкому”². W ten sposób możemy przekonać się o rzeczywistym stanowisku ministra spraw wewnętrznych, który przecież był autorem projektu (1863 r.) stworzenia instytucji o charakterze doradczym – „съезда государственных гласных”, składającego się z przedstawicieli ziemstw gubernialnych i większych ośrodków miejskich. W 1869 r. opinia społeczna stała się przedmiotem dyskusji P. A. Wałujewa oraz jego następcy na stanowisku ministra spraw wewnętrznych A. J. Timaszewa. Obaj dygnitarze doszli do wniosku, że rodząca się w Rosji opinia społeczna i jej stopień uznawalności wśród rządzących zależy od prasy jako jedynej jej wyraziciela i rzecznika. Tak wyrażali swoje stanowisko: „Словесные и общественные собрания ограничены известными предметами ведения и притом в большей или меньшей степени подцензурны. Правительство, обыкновенно, не имеет повода высказываться. Одна пресса энциклопедично и бесцензурно подготовляет, внушает или сочиняет то самое общественное мнение, которое она же, впоследствии, систематически проповедует”³. Timaszew posunął się jeszcze dalej w swoich twierdzeniach o rzecznikach opinii publicznej, twierdząc, że chcą „сделать правительство наше ответственным перед прессою”⁴.

Nieufność głównych dygnitarzy państwowych wobec wyrażanych w prasie opinii, nie posiadała spontanicznego i emocjonalnego charakteru. Opierała się ona na określonych faktach. Wielu dostojników imperium, zanim trafiło na stanowiska w centralnym aparacie administracyjnym, zdobyło stosowne doświadczenie na prowincji. Oprócz tego, ze względu na charakter swojej działalności, byli dobrze obeznani z panującą sytuacją na miejscu i znali główne przyczyny obywatelskiej niedojrzałości większości przedstawicieli ówczesnego społeczeństwa rosyjskiego. A. W. Nikitienko tak wyraził swoje zdanie o tym problemie: „Нам надо заботиться не столько о перемене правительства, сколько об утверждении в умах идей

¹ В. Я. Гросул, *Русское общество XVIII–XIX веков: Традиции и новации*, Москва 2003, s. 146, 305.

² А. В. Никитенко, *Дневник*, т. 3, Санкт Петербург 1893, s. 79.

³ П. Е. Щеголев, М. Н. Катков, П. А. Валуйев и А. Е. Тимашев, „Голос Минувшего”, 1914, nr 4, s. 245.

⁴ Тамże, s. 243.

законности и правды. Нам худо не столько оттого, что нами худо управляют, сколько оттого, что мы сами не умеем управлять собою. Нелепо все сваливать на правительство, которое к тому же плоть и кровь от нашей плоти и крови"⁵.

Niedostateczny stopień przygotowania większości przedstawicieli społeczeństwa do debatowania nad ważnymi kwestiami wagi ogólnopaństwowej, doprowadzał głównie do niemożności otrzymywania od nich odpowiedzi na pytania, oparte na znajomości lokalnej sytuacji. Działacz ziemstwa guberni niżegorodzkiej Wiesiełowski, po 20-letnim okresie pracy w instytucjach samorządowych, na początku lat 90. XIX w. tak opisywał istniejącą sytuację:

бывало спрашивают мнения "господ" гласных уезда: "какую систему высшего образования считаем мы за лучшую: классическую или реальную?" Вот мы, бывало, и ответим: "классическую", потому что слово "реальное" что-то больно мудро, не слыхивали, ну а "классическое" как будто попонятнее: это значит, должно полагать, чтоб робят в классы гонять, чтоб на улице зря не баловались. Гласным от крестьян даже понятно... так и решали, был грех... Да и теперь в этом роде решаем еще... Не достаёт, чтоб о типах военно-морского судостроения или об артиллерийском деле дозволяли рассуждать, на том основании, что хорошие флот и артиллерия служат-де (в конце концов) к пользам и нуждам и местного населения..."⁶.

Niepokój Wiesiełowskiego wkrótce potwierdził się. Znany ekonomista profesor I. Ch. Ozierow pisał w swoich wspomnieniach o dziwnych skłonnościach niektórych działaczy politycznych okresu rewolucji lat 1905-1907. Próbowali podejmować decyzje w bardzo ważnych kwestiach państwowych, pomijając opinie specjalistów rządowych, a opierając się na twierdzeniach nieobeznanych z daną problematyką przedstawicieli społeczeństwa. Tak np. na jednej ze spotkań konferencyjnych lider partii kadeckiej P. N. Milukow zapytał Ozierowa – czy właściwym jest by Duma Państwowa z punktu widzenia strategii wojennej wyraziła zgodę na przekazanie rządowi środków na budowę pancerników? Ozierow odpowiedział, że to pytanie należy skierować nie do jego osoby, lecz do specjalistów wojskowych. Milukow jednak próbował uzyskać odpowiedź właśnie od niego⁷.

Nieprzygotowanie działaczy społecznych do omawiania ważnych kwestii wagi państwowej oraz wyraźne akcentowanie swoich dążeń do realizacji wielu celów politycznych i społecznych nie sprzyjały zawiązaniu form współpracy z rządem. Przekładało się to na brak obopólnego wsparcia w trakcie zaistnienia okresów kryzysowych. Przy tak zaistniałej sytuacji w dziedzinie życia społecznego w Rosji w okresie po reformach lat 60. XIX w. zostały zachowane silne tendencje etatystyczne. Jeszcze w 1862 r. znany działacz o liberalnych poglądach B. N. Cziczerin stwierdził, że wobec braku burżuazji w Rosji (ona jak wiemy przyczyniła się do ukształtowania się społeczeństwa obywatelstwa w Europie Zachodniej), jej

⁵ А. В. Никитенко, dz. cyt., s. 45.

⁶ ГАРФ, зesp. 677, inw. 1, sygn. 625, k. 10.

⁷ И. Х. Озеров, *Мемуары*, „Вопросы Истории”, 1997, nr 1.

rolę może przejąć szlachta. Jeśli nie będzie w stanie sprostać temu zadaniu, jej miejsce zajmą przedstawiciele aparatu biurokratycznego. Tym sposobem wzmocni się nacisk rządu na społeczeństwo⁸. Prognoza Cziczierina sprawdziła się: w drugiej połowie XIX w. zachowała się tendencja „odgórnej” emancypacji społeczeństwa i władza (jej biurokratyczny konglomerat) stała się nośnikiem procesu reformowania państwa rosyjskiego.

To wymagało istnienia znaczącej warstwy urzędników państwowych, mających wyrobione pojęcie o rozwoju kraju, zajmujących kierownicze stanowiska i wykorzystujących potencjał maszyny biurokratycznej dla swojej reformatorskiej działalności. Z powodu osobliwych cech rozwoju Rosji, owi działacze nie mieli możliwości oprzeć się na opinii społecznej, ani na istniejących instytucjach społecznych. Jedyne wsparcie dla nich nadchodziło ze strony istniejącego porządku prawnego, którego przestrzegali i któremu służyli. Można nawet stwierdzić, że troska o zachowanie praworządności w tym czasie stała się głównym dążeniem wyższej warstwy biurokracji. Pod pojęciem praworządności w danym przypadku rozumiemy ogólną poprawę jakości ram prawnych działania zreformowanego systemu zarządzania, jak również przywrócenie zasad działalności konkretnych organów tak aby odpowiadały ich funkcjom zakreślonym przez akty prawne powołujące je do życia. Następstwem takiego stanu był stały wzrost szacunku do istniejącego prawa i jego znaczenia.

Takie stanowisko obecne w przedrewolucyjnej historiografii rosyjskiej, zostało zakwestionowane w okresie sowieckim, kiedy oficjalnym stało się twierdzenie o systematycznym naruszaniu prawa w okresie panowania Aleksandra III (1881-1894), drogą przenoszenia projektów ustaw z Rady Państwa do Komitetu Ministrów. Teza ta oparta na jednej z wypowiedzi W. I. Lenina⁹, wkrótce bardzo szybko stała się niepodważalnym aksjomatem. Ustalenia przedrewolucyjnych badaczy, że: w czasach Aleksandra III był przywrócony porządek prawny rozpatrywania spraw oraz odebrano Komitetowi Ministrów wszystkie sprawy nie odpowiadające jego kompetencjom¹⁰, w ogóle nie były brane pod uwagę. Typowe dla historiografii sowieckiej oceny obecne są we współczesnej nauce historycznej. Pojawianie się takich daleko idących stwierdzeń, że w ciągu XIX i na początku XX w. przestrzegania prawa „не стало реалией российского политического процесса и не рассматривалось ни одним из монархов как безусловная необходимость”¹¹, raczej należało przyporządkować okresowi panowania Mikołaja II. Co zresztą niejednokrotnie akcentowali specjaliści zajmujący się panowaniem ostatniego cara. Po 1894 r. wielokrotnie naruszano ustalony porządek tworzenia projektów ustaw. Ponadto monarcha nie zawsze liczył się z koniecznością

⁸ Б. Н. Чичерин, *Русское дворянство*, [w] *Несколько современных вопросов*, Moskwa 1862.

⁹ В. И. Ленин, *Полное Собрание Сочинений*, t. 15, Moskwa 1972, s. 328.

¹⁰ *Исторический обзор деятельности Комитета министров*, t. 4, *Комитет министров в царствование императора Александра III*, Sankt Petersburg 1902, s. 1-2.

¹¹ А. Ю. Деев, *Государственный совет Российской империи, 1894–1905 гг.*, Moskwa 2002, s. 35, maszynopis pracy kandydyackiej.

konsultowania aktów prawnych z organem doradczym jakim była Rada Państwa, przez który (z pewnymi wyjątkami) miały przechodzić wszystkie akty prawne¹². Do momentu objęcia tronu przez Mikołaja II zauważalne były zupełnie inne tendencje.

Analiza bazy prawodawczej imperium rosyjskiego wyjaśnia całą sytuację. Zgodnie z artykułem 53 Свода Основных Государственных Законов, do aktów ustawodawczych zaliczano: уложения, уставы, грамоты, положения, указы (инструкции), манифесты, указы, мнения Государственного Совета, доклады, które doczekały się zatwierdzenia przez panującego. Przy czym po wprowadzeniu w życie Учреждения Государственного Совета w 1842 r., nie wszystkie projekty ustaw miały obowiązkowo trafiać pod obrady Rady Państwa. Do tego organu nie trafiały:

- 1) Projekty ustaw odnoszących się do resortu wojskowego i morskigo, które nie dotyczyły swoją działalnością innych struktur zarządu administracyjnego (od 1836 r.);
- 2) Projekty ustaw odnoszące się do sprawy Kraju Kaukaskiego, Zakaukazia i Syberii, które trafiały pod obrady do Komitetu Kaukaskiego i Komitetu Syberyjskiego;
- 3) Projekty ustaw, przechodzące przez inne komitety (np. Komitet Żydowski);
- 4) Akty prawne, wychodzące w formie najwyższego polecenia, ogłaszanych przez ministrów, głównozarządzających lub inne osoby pełnomocne;
- 5) Przepisy, указы, instrukcje charakteru administracyjnego zatwierdzane przez Komitet Ministrów oraz referaty ministrów.

Badacze podkreślają, że wszystkie powyższe akty prawne miały jeden wspólny mianownik były zatwierdzane przez cara¹³, zasadniczych różnic (teoretycznych czy prawnych) między wymienionymi aktami prawnymi nie było¹⁴. Należy w tym miejscu nadmienić, że w pierwszej połowie XIX stulecia dążenie władzy najwyższej (szczególnie dotyczyło to rządów Mikołaja I) do zachowania kontroli nad biurokratyzowanym systemem spowodowało wzrost znaczenia tzw. imiennych ukazów. Znacznemu złożeniu uległ szczególnie styl zarządzania i w czasach Aleksandra II. Pod koniec XIX stulecia kwestia udziału panującego w działalności ustawodawczej przeszła znaczące zmiany. W pierwszej kolejności dotknęło to osobistych rozporządzeń cara.

W przytoczonych poniżej tabelach nie zostały uwzględnione imienne указы przekazane Senatowi Rządzącemu, указы Сенату Rządzącego oraz zatwierdzone przez cara decyzje różnych komitetów. Porównano w nich liczbę projektów ustaw, które omawiano w Radzie Państwa, Komitecie Ministrów lub przyjęto zatwierdzonego przez cara polecenia. Wyraźnie można zauważyć przemiany zachodzące w latach 70. i 80. XIX w.

¹² Zob. np.: А. Р.Соколов, Д. И. Раскин, Н. М. Корнева, М. Г. Михайловский, *История Государственного Совета Российской империи. 1801-1917. Высшее законосовещательное учреждение Российской империи и верхняя палата первого российского парламента*, Sankt Petersburg 2008.

¹³ Zob.: Б. М. Кочаков, *Русский законодательный документ XIX-нач. XX веков*, [w] *Вспомогательные исторические дисциплины. Сборник статей*, Moskwa-Leningrad 1937, s. 325.

¹⁴ *Развитие русского права в первой половине XIX века*, Moskwa 1994, s. 27.

Tabela nr 1: Liczba aktów ustawodawczych, które uzyskały akceptację Aleksandra II w okresie styczeń-lipiec 1874 r.

Miejsce omawiania projektu ustawy	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec	Lipiec
Rada Państwa	28	10	17	23	32	16	15
Komitet Ministrów	16	10	17	13	21	13	8
Ukazy imienne ogłaszane przez naczelników resortów	46	34	45	31	23	16	33

Źródło: Полное Собрание Законов Российской Империи, собрание II, т. XLIX.

Tabela nr 2: Liczba aktów ustawodawczych, które uzyskały akceptację Aleksandra III w okresie styczeń-lipiec 1882 r.

Miejsce omawiania projektu ustawy	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec	Lipiec
Rada Państwa	20	22	32	19	39	28	6
Komitet Ministrów	13	11	14	14	9	8	8
Imienne polecenia ogłaszane przez naczelników resortów	17	12	19	12	27	15	13

Źródło: Полное Собрание Законов Российской Империи, собрание III, т. II.

Jak można zauważyć w powyższych tabelach, po upływie niespełna dekady, styl zarządzania znacznie uległ zmianie. W czasie panowania Aleksandra III zmniejszyła się liczba ustaw wprowadzanych w życie drogą ogłaszania ukazów imiennych. Za rządów Aleksandra II wydawano ich więcej niż liczbę razem wziętych spraw rozpatrywanych w Radzie Państwa i Komitecie Ministrów. Spadek ilości wydanych ukazów imiennych w okresie maj-czerwiec 1874 r. należy tłumaczyć absencją Aleksandra II w Rosji. W dniu 19 IV wyjechał za granicę. Początkowo przebywał w Berlinie, gdzie brał udział w zaręczynach swojego syna Władimira. Następnie przebywał w Stuttgarcie na uroczystości weselnej wielkiej księżnej Wiery Konstantinowny. Po czym wyruszył do Wielkiej Brytanii w celu złożenia wizyty swojej córce, zameżnej z jednym z synów królowej Wiktorii, Alfredem. W końcu przez 4 tygodnie wypoczywał w Ems, skąd wrócił do Carskiego Sioła w dniu 30 VI¹⁵. W lipcu liczba wydanych ukazów imiennych znacząco wzrosła.

Od chwili wstąpienia na tron Aleksandra III, ukazy imienne przekształcają się w imienne polecenia. Same wspomniane ukazy prawie zanikły. Wydawano je w liczbie 1-4 w ciągu miesiąca (nie zostały uwzględnione w tabeli nr 2). Również procedura wydawania imiennych poleceń zaczyna z wolna zanikać. Pod względem ilościowym zaczęły ustępować sprawom przechodzącym przez inne instancje centralnego aparatu administracyjnego.

¹⁵ С. С. Татищев, *Император Александр II*, ks. 2, Moskwa 1996, s. 100.

Oznaki nasilenia działalności prawodawczej w okresie maj-czerwiec zapewne związane były ze zbliżaniem się okresu urlopowego, w którym znacznie spadała liczba wydawanych aktów prawnych. W 1882 r. zjawisko to było silniejsze niż 8 lat wcześniej. W 1874 r. wszystkie sprawy, które rozpatrywano w Radzie Państwa, zostały przyjęte nie na jej Zgromadzeniu Ogólnym, lecz w poszczególnych departamentach tego organu. Można stwierdzić, że rozplanowanie urlopów członków Rady Państwa było znacznie lepiej przemyślane.

Nie mniej uwagi zwracano na kręgi prawodawcze przy rozpatrywaniu pojedynczych spraw. Szczególnie wyraźnie zauważalne było to w przypadku projektów ustaw mniejszej wagi. Jako przykład można przytoczyć przedstawiony w Radzie Państwa w 1884 r. przez ministra finansów N. Ch. Bunge projekt prawa o zmianie istniejącego trybu wydawania emerytur samofinansującym się uczniom w rządowych placówkach szkolnych¹⁶. Sedno sprawy przedstawiało się następująco: według prawa dzieci, otrzymujące pensję emerytalną za zasługi swoich ojców, mogły nadal z niej korzystać w czasie nauki w szkołach średnich i wyższych, jeśli kształciły się tam za własne środki lub korzystały z pomocy różnych organizacji. W takich przypadkach emerytura nie była wydawana matkom lub innym opiekunom, lecz przekazywano je kierownictwu placówek szkolnych. Ci ostatni przekazywali wspomniane sumy do różnych instytucji oszczędnościowo-kredytowych, gdzie zgromadzony kapitał (pozostałe po pokryciu kosztów nauki) oczekiwał na swojego właściciela do chwili zakończenia kursu nauki. Projekt Ministerstwa Finansów dotyczący zmiany istniejących przepisów był odpowiedzią na prośby rodziców i opiekunów prawnych. Domagali się oni przekazywania do ich dyspozycji wspomnianych środków, tak aby sami uiszczali należne czesne. Prośba ta była zgodna z powszechnie obowiązującą ustawą o kurateli, która na rodziców i opiekunów łożyła obowiązek zarządzania całym majątkiem niepełnoletnich. Dlatego też spotkała się ona ze zrozumieniem w Ministerstwie Finansów, które zdecydowało się na przedstawienie projektu uzupełnienia artykułu 258 ustawy o emeryturach zapisem: „при определении малолетних в казенные учебные заведения своекоштными воспитанниками и воспитанницами, на счет пожалованных им пенсий, сии последние выдаются на руки матерям и опекунам малолетних”.

Wspomniany projekt początkowo rozpatrywano w Połączonych Departamentach Praw i Ekonomii, a następnie trafił do Zgromadzenia Ogólnego Rady Państwa. W obu przypadkach doszło do różnicy zdań: mniejszość opowiedziała się za pozostawienie ustawy bez zmian, zaś większość przychyliła się do zdania ministra Bungego.

Argumentacja mniejszości miała charakter ogólny. Przeciwnicy projektu twierdzili, że istniejący porządek bardziej zabezpiecza interesy niepełnoletnich, nie dając matkom i opiekunom niekontrolowanej możliwości korzystania z sum emerytalnych podopiecznych. Zmiana istniejących zasad mogłaby doprowadzić do powstania złożonej sytuacji materialnej absolwenta, który mógłby nie posiadać

¹⁶ РГИА, зesp. 1159, инв. 1, sygn. 335, к. 13–47v.

jakichkolwiek środków do życia. Ponadto zreformowanie zapisu w ustawie mogło wpłynąć realnie na wzrost korespondencji w sprawach emerytalnych (obrońcy takiego punktu widzenia opierali się o informacje uzyskane od dyrektorów szkół Ministerstwa Oświaty Ludowej i resortu cesarzowej Marii). Szczególnie problemy występowały przy próbach egzekwowania należnych opłat za naukę (wielokrotne wysyłanie upomnień, wezwań do wniesienia opłaty, informacji o skreśleniu z listy uczniów z powodu braku opłaty).

Stanowisko większości przedstawiało się zupełnie inaczej. Bez wdawania się w szczegóły, można stwierdzić, że spór między przeciwnikami sprowadzał się do dwóch głównych kwestii: a) „Передача пенсий училищному начальству, помимо лиц, заведывающих всем вообще имуществом малолетних, не соответствует законам об опеке” i przedstawiał się w następujący sposób „изъятие из общих постановлений наших гражданских законов об опеке и попечительстве. Подобные отступления от установленных законодательством начал должны быть допускаемы лишь тогда, когда применение общих правил сопряжено с действительными практическими неудобствами или приводят к явной несправедливости”¹⁷; b) przekazywanie resztek z emerytur do instytucji kredytowo-oszczędnościowych było działaniem na szkodę niepełnoletnich, którzy utracili możliwość wykorzystania tych środków na bieżące potrzeby – „доставлению несовершеннолетним средств к получению образования, а не к накоплению из сих сумм капитала”¹⁸.

Zakwestionować stanowisko większości, twardo oparte na obowiązującym prawie, okazało się bardzo trudne. Tezy przeciwników projektu, mówiły o tym, że: sumy pozostałe po pokryciu kosztów nauki są niewielkie i nie należy nazywać ich kapitałami; emerytura, zgodnie z przepisem zatwierdzonym przez Mikołaja I, na którym opiera się artykuł 258, jest nienaruszalną własnością, otrzymywaną za zasługi ojców i „смешивать эту пенсию со всяким другим имуществом могущим достаться или не достаться от родителей, нет никакого законного основания”¹⁹. Wszystkie wymienione wyżej tezy okazały się nieprzekonywujące i Aleksander III zgodził się głosem większości.

Należy zauważyć, że opisana różnica zdań nie miała charakteru politycznego. Nie można jej tłumaczyć jako efekt rywalizacji między liberalnymi działaczami epoki reform lat 60. i 70. XIX w. (trafili oni do Rady Państwa już po objęciu władzy przez Aleksandra III albowiem nie odpowiadali koncepcji politycznej kreowanej przez nowego cara) a osobami z najbliższego kręgu współpracowników nowego władcy. W mniejszości znaleźli się (11 osób) nie tylko konserwatyści – I. D. Dielanow i T. I. Filippow, ale także doświadczony administrator i senator P. N. Kłuszyn, kontroler państwowy a następnie minister finansów S. A. Grejg, wieloletni minister sprawiedliwości (1867-1878) K. I. Palen. Głosy większości (32 osoby) reprezentowali m.in. członkowie rodziny carskiej –

¹⁷ Tamże, k. 18-18v, 33-33v.

¹⁸ Tamże, k. 36v-37.

¹⁹ Tamże, k. 29-29v.

przewodniczący Rady Państwa wlk. ks. Michaił Mikołajewicz, brat cara wlk. ks. Władimir Aleksandrowicz, przyszły minister spraw wewnętrznych I. N. Durnowo, przyszły minister dróg komunikacyjnych A. J. Giubbenet. Różnica zdań wynikała więc z czysto prawnego pojmowania charakteru omawianej kwestii. Stronnicy interpretacji prawa z pozycji praktycznego jego wykonywania znaleźli się w mniejszości. Ustąpili oni miejsca tym, którzy opierali się ściśle na literze i duchu praw.

Oczywiście, bywały przypadki, kiedy o losach projektów praw decydowały poglądy polityczne lub osobiste relacje między członkami Rady Państwa. Jeśli wystąpiły takie czynniki realnie wpływające na los danego projektu aktu prawnego, trudno w takim przypadku było mówić o zaistnieniu obiektywności podczas omawiania danej kwestii. Taka sytuacja miała miejsce w 1890 r. Do Rady Państwa trafiła propozycja zmiany gimnazjalnego ramowego planu nauczania wniesiona przez ministra oświaty ludowej I. D. Dielanowa. Po nieudanym posiedzeniu połączonych departamentów rady, minister próbował wycofać projekt, jednak sekretarz państwa A. A. Połowcow nie chciał «выпускать из ловушки попавшегося в нее гадкого зверя»²⁰. Na Zgromadzeniu Ogólnym Rady Państwa miała miejsce ostra krytyka omawianego projektu, jak i również całego systemu ówczesnej edukacji w gimnazjach klasycznych. Jeden z urzędników Ministerstwa Oświaty Ludowej N. M. Aniczkow w liście do wiceministra M. S. Wołkonskiego szczegółowo opisał wszystkie perypetie omawiania projektu. Stwierdził, że członkowie Rady Państwa krytykując projekt proponowanych zmian wyrażali w ten sposób swój protest przeciwko polityce ministerstwa (konsekwencja ustawy uniwersyteckiej z 1884 r. i innych zmian wprowadzonych przez ten resort)²¹.

Kwestia, wspomnianego projektu Dielanowa została więc przeniesiona na grunt polityczny. Jednak analiza publikowanych każdego roku sprawozdań Rady Państwa oraz przechowywanych w Rosyjskim Państwowym Archiwum Historycznym protokołów posiedzeń tego organu (zespoły 1149 i 1159), pozwala stwierdzić, że takie sytuacje należały do rzadkości. W dominującej większości przypadków przy omawianiu projektów ustaw dygnitarze carscy ściśle trzymali się litery prawa, nie pozwalając sobie na kierowanie się powszechnie panującymi opiniami.

W końcu XIX stulecia ogłaszanie większości aktów prawnych o znaczeniu państwowym, sygnowanych od początku XVIII w. przez władców rosyjskich, przestało być prostą deklaracją. Proces modernizacji zachodzący w imperium rosyjskim w drugiej połowie XIX w. dotknął nie tylko sfery ekonomicznej i społecznej, ale również administracyjnej. Już w tym czasie możemy mówić o początkach formowania państwa prawa.

²⁰ А. А. Половцов, *Дневник государственного секретаря*, т. 2, Moskwa 1966, s. 273.

²¹ ГАРФ, зesp. 1146, inw. 1, sygn. 170, k. 5-20v.

Резюме

Наталья Владимировна Черникова

Эволюция высшего управления в России второй половины XIX в.

Вызванная Великими реформами Александра II трансформация российского общества повлекла за собой трансформацию системы управления (в направлении ее демократизации и роста законности). В полной мере эти перемены проявились лишь в начале XX столетия, когда существенно расширилась опора власти на общество и сформировалось то правовое поле, в котором стало возможным строгое соблюдение законов. В публицистике того времени, а затем и в исследовательских работах, оба эти достижения приписывались Первой русской революции 1905–1907 гг. Однако изменения такого рода не могут носить спонтанного характера, они вызревают подспудно и всегда имеют гораздо более глубокие корни, нежели это кажется на первый взгляд. Существенные сдвиги в направлении демократизации управления и его безусловного подчинения существующим законам можно с уверенностью проследить, по крайней мере, с последней трети XIX столетия.