

Dzieje biurokracji na ziemiach polskich tom III

Andrzej Gaca

(Uniwersytet Mikołaja Kopernika)

Reformy administracji centralnej i lokalnej w okresie panowania Piotra I

W roku 1676 zmarł po długoletnim panowaniu, drugi z kolei przedstawiciel dynastii Romanowów w Rosji, car Aleksy (1645-1676). Na tron wstąpił wówczas jego najstarszy syn, czternastoletni Fiodor, który panował zaledwie sześć lat (1676-1682)¹. Prawnym następcą rosyjskiego tronu po śmierci Fiodora stawał się rodzony brat cara, piętnastoletni Iwan. Jednakże większość możnowładców, szlachty oraz znaczna część wojska, popieranym przez Święty Synod pod przewodnictwem patriarchy Joachima, opowiedziało się po stronie przyrodniego brata Fiodora, dziesięcioletniego Piotra. Początkowo Piotr oficjalnie współrządził z, odsuniętym faktycznie od władzy ze względu na objawy upośledzenia umysłowego, Iwanem.² Obaj carewicze byli w chwili wyboru małoletni. Z tej sposobności skorzystała ich starsza siostra, ambitna carówna Zofia, przejmując jako regentka ster rządów w państwie wraz ze swym faworytem i doradcą, kniazem Wasylem Golicyńcem.³ Próba pozbawienia w roku 1689 Piotra praw do tronu zakończyła się osadzeniem Zofii w klasztorze i przejęciem władzy przez młodego cara, formalnie sprawującego ją wraz z bratem - Iwanem V, aż do chwili jego śmierci w roku 1696.

Pod koniec XVII wieku Rosja była krajem zacofanym, co w znacznym stopniu było dziedzictwem niewoli tatarskiej, trwającej od końca pierwszej połowy wieku XIV do roku 1480. Potencjał ekonomiczny państwa poważnie osłabiły niekorzystne

¹ Od chwili wstąpienia na tron Fiodora dwór rosyjski stał się ośrodkiem walki dwóch koterii bojarskich-Miłosławskich, krewnych pierwszej małżonki Aleksego, Marii, popierających Fiodora i wywierających na niego znaczący wpływ, oraz Naryszkinów, krewnych drugiej małżonki Aleksego, Natalii, popierających przyrodniego brata cara, Piotra i jego matkę Natalię. W okresie krótkiego panowania cara Fiodora przeprowadzono kilka ważnych reform, m.in. zniesiono, utrzymującą się od czasów średniowiecza, hierarchię dostojenstw (*miestnicziestwo*), ujednociono podatki i zreorganizowano organy władzy terenowej.

² С. М. Соловиев, *История России с древнейших времен*, к. VII, т. 13-14, Moskwa 1962, s. 262 i n., 531.

³ Stało się to możliwe dzięki poparciu stronnictwa Miłosławskich i pułków strzeleckich. Niepowodzenia jednak w polityce zagranicznej (zwłaszcza nieudane wyprawy przeciwko Tatarom krymskim w r. 1687 i 1689) znacznie osłabiły prestiż i autorytet rządów Zofii i Golicyna - L. Bazyłow, *Historia Rosji*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969, s. 162-163; J. Ochmański, *Dzieje Rosji do 1861 r.*, Warszawa-Poznań 1974, s. 152; Z. Wójcik, *Dzieje Rosji 1533-1801*, Warszawa 1974, s. 208

warunki polityki zagranicznej - długie i ciężkie wojny z Rzeczpospolitą i Szwecją oraz brak dostępu do otwartych mórz. Autorytet i znaczenie władzy carskiej ogromnie upadły w wyniku wydarzeń wielkiej smuty, a także powstań ludności miast, wsi i podbitych narodów.

Należy jednak zarazem zauważyć, że już w połowie XVII w. uwidocznił się znaczący postęp w ekonomice państwa rosyjskiego, spowodowany między innymi rozwojem gospodarki towarowo-pieniężnej, produkcji manufakturowej i utworzeniem jednolitego, ogólnorosyjskiego rynku. Dalszemu rozwojowi stosunków towarowo-pieniężnych w Rosji sprzyjało zintensyfikowanie handlu z państwami zachodnioeuropejskimi-zwłaszcza Anglią i Holandią-który odbywał się przede wszystkim przez port w Archangielsku⁴. Nadto w drugiej połowie XVII wieku państwo rosyjskie w dalszym ciągu poszerzało swoje terytorium i jednocześnie umacniało władzę rosyjską na ziemiach wcześniej podbitych⁵.

Istniejący aparat państwowy nie odpowiadał już potrzebom kraju. Dotychczasowy system zarządzania państwem, wytworzony w wieku XVII, okazał się przestarzały. Obsadzanie (do 1682 r.) stanowisk państwowych i wojskowych w zależności od urodzenia kandydata, a nie od jego zalet osobistych, było w dużym stopniu przyczyną słabości wyższych organów. Dotychczas przy nadawaniu wszelkich godności przez cara, zarówno państwowych, jak i wojskowych, zwracano uwagę na znakomitość rodu (*miestnicestwo*), nie zaś kwalifikacje osobiste i zasługi kandydata. Sami bojarzy domagali się uwzględniania znakomitości rodu i hierarchii rodów bojarskich przy powoływaniu na stanowiska państwowe. System ten był szkodliwy zwłaszcza przy obsadzaniu stanowisk dowódców podczas wojny⁶.

Zgodnie z zasadami *miestnicestwa* miejsce danego rodu w hierarchii było ściśle przestrzegane nie tylko w czasie różnych ceremonii i uroczystości, ale także przy mianowaniu na stanowiska urzędowe. Urzędy były nadawane bojarowi zależnie od znakomitości jego rodu i wysokości urzędu piastowanego przez jego przodka. Wielki książę nie mógł więc mianować bojara na stanowisko nie odpowiadające zdobytemu przez jego ród szczeblowi w hierarchii rodów. Żaden bojar nie mógł otrzymać stanowiska, na którym byłby podporządkowany osobie, której przodek był podwładnym jego przodka. Dla ustalenia hierarchii prowadzono specjalne urzędowe księgi

⁴ С. В. Юшков, *История государства и права СССР*, cz. 1, Moskwa 1950, s. 251.

⁵ Państwo rosyjskie szczególnie znacząco poszerzyło wówczas swoje terytorium, docierając do granic Azji i Ameryki, poprzez zawłasczenie ziem narodów syberyjskich: Kirgizów, Ewenków, Buriatów i Jakutów. Następnie kozacy rosyjscy umocnili się nad środkowym Amurem. Po wojnie z Chińczykami zawarto roku 1689 pokój określający granice między Rosją a Chinami. Wreszcie w wyniku długotrwałych walk z Rzeczpospolitą udało się połączyć część Ukrainy z państwem rosyjskim.

⁶ К. Корanyi, *Повсзечна история паństwa і права*, t. 3, Warszawa 1966, s. 209; С. М. Соловиев, *История...*, k. VII, t. 13-14, s. 60 i n., 247 i n.; С. О. Шмидт, *Местничество и абсолютизм*, [w:] *Абсолютизм в России (XVII-XVIII вв.)*, red. Н. Н. Дружинин, Moskwa 1964, s.198 i n.

Reformy administracji w okresie panowania Piotra I

(tzw. *razrjadnyje knigi*), na podstawie których rozstrzygano spory o miejsce w hierarchii⁷.

Cały zatem zarząd państwowy jak zostało powiedziane, wymagał w istocie gruntownego przekształcenia. Rada bojarów przy carze, zwana Dumą Bojarską oraz powstające z końcem XV w. specjalne organy administracji, *prikazy* pracowały bardzo źle.

Prikazy były to liczne urzędy resortowe lub terytorialne, o charakterze centralnym, które tworzone bez jakiegokolwiek, wcześniej określonego planu, w miarę doraźnych potrzeb i według różnych zasad, zwiększając stopniowo ich liczbę w miarę rozszerzania się aktywności państwa. Kierowali nimi zazwyczaj bojarzy bliscy monarsze, wywodzący się na ogół z arystokracji, którym podlegali jednak już, co należy wyraźnie zaznaczyć, fachowi urzędnicy, zwani diakami⁸. *Prikazy* były organami o małej przejrzystości w podziale ich zadań, często niewydolnymi w działaniu. Ich struktura była skomplikowana i chaotyczna, co prowadziło do częstych sporów kompetencyjnych⁹. Jednolita natomiast była wewnętrzna organizacja tych urzędów. Niezależnie od wad *prikazów* można jednak w nich widzieć prototyp, zorganizowanych na zasadzie biurokratycznej, późniejszych rosyjskich ministerstw oraz odpowiednik „ministerialnych” organów centralnych, tworzonych współcześnie w monarchiach absolutnych Europy Zachodniej.

Największe znaczenie *prikazy* osiągnęły w połowie XVII wieku. Jeszcze w początkach tego stulecia działało ich około osiemdziesięciu. Z czasem liczba ta została zredukowana nieomal do połowy. Urzędy te były nie tylko organami administracyjnymi, ale też sądowymi. Poza tym pełniły wiele innych, różnych funkcji. *Prikazy* dzieliły się na dwie podstawowe grupy: *prikazy* merytoryczne o kompetencjach ogólnopaństwowych i terytorialne, załatwiające sprawy dotyczące danego obszaru. Dzia-

⁷ Wprowadzenie *miestniczestwa* bynajmniej nie przyczyniło się do wzmocnienia pozycji bojarów, lecz raczej ją osłabiło na skutek wynikających stąd ciągłych, coraz bardziej powikłanych, sporów między bojarami o miejsce w hierarchii urzędów i dostojenstw.

⁸ *Prikazy* zbudowane były już częściowo na zasadzie biurokratycznej. Na czele *prikazu* stał zazwyczaj bojar współpracujący z grupą, często doświadczonych, fachowych urzędników – diaków i ich zastępców, poddiaków. Jednakże trzeba wyraźnie zaznaczyć, że obsadzanie stanowisk w *prikazach* nie podlegało żadnym sztywnym regułom. Czasami zdarzało się iż kierowali nimi przedstawiciele niższej szlachty. Prawdopodobnie zależało to od ważności danego *prikazu* w całym systemie zarządzania.

⁹ Powszechną praktyką było, że z istniejących *prikazów* wyodrębniano nowe, niekiedy o bardzo wąskim zakresie działania. Dopiero w II połowie XVII w., kiedy coraz wyraźniej odczuwano istotne wady funkcjonowania ówczesnej, centralnej administracji, zaczęto jednoczyć zarząd kilku *prikazów* w jednych rękach bądź łączyć kilka *prikazów* w jeden. Następnie władza podjęła próbę centralizacji i biurokratyzacji centralnej administracji poprzez utworzenie ok. 1658 r. *Tajnego Prikazu*, albo *Prikazu do Spraw Tajnych*. Cechą szczególną tego *prikazu* było to, że działał on bezpośrednio u boku cara i sprawował nadzór nad całym zarządzeniem państwem. Drugą istotną cechą tego organu była obecność w nim tylko urzędników – diaków i poddiaków - С. В. Юшков, *История...*, s. 278; K. Koranyi, *Powszechna...*, t. 3, s. 239.

łały one z reguły opieszale, a łapownictwo na wielką skalę uprawiano w nich niemal jawnie¹⁰.

W okresie panowania pierwszych Romanowów, a w szczególności w czasie rządów cara Aleksego Michajłowicza (1645-1676), dokonano stopniowo szeregu korzystnych zmian zarówno w sferze życia wewnętrznego, jak i prowadzących do umacniania międzynarodowej pozycji Rosji. Reformy te kontynuował jego następca, Fiodor (1676-1682). Jednakże przeprowadzenie gruntownych reform gospodarczych i ustrojowych, zainicjowanych pod koniec XVII w. i kontynuowanych konsekwentnie w następnym stuleciu, było przede wszystkim zasługą Piotra I (1682-1725). To właśnie ten rosyjski władca, w ciągu swojego długiego, ponad trzydzieści lat trwającego, samodzielnego panowania, przeprowadził szereg istotnych zmian o znaczącym zasięgu, które umacniały centralizację zarządu państwem i utrwały absolutyzm monarszy, podporządkowując wyraźnie wszystkie organy władzy i nowe instytucje woli carskiej. Warto w tym miejscu przypomnieć zarazem, że to za jego czasów i za jego sprawą doszło do pierwszej znaczącej konfrontacji pomiędzy Rosją a Europą. Całe panowanie Piotra było poświęcone wprowadzaniu Rosji w krąg polityki europejskiej, a z drugiej strony – upowszechnianiu w Imperium wzorców ustrojowych, prawnych, urządzeń społecznych, obyczajów i sposobu bycia rodem z Zachodu¹¹.

Piotr I, dążąc z niezwykłą energią i ogromnym rozmachem do przebudowy ustroju gospodarczego i społecznego Imperium zapoczątkował reformy, których celem było stworzenie nowego, zmodernizowanego aparatu państwowego. Dotychczasowy bowiem aparat władzy, według jego przekonania, nie odpowiadał potrzebom kraju, którego dalszy rozwój wymagał sprawnie funkcjonującego, scentralizowanego i zbiurokratyzowanego systemu polityczno-administracyjnego. Wprowadzone zmiany, dzięki którym Rosji, zgodnie z intencjami Piotra uda się upodobnić do zachodniej monarchii absolutnej, objęły niemal wszystkie dziedziny życia wewnętrznego Imperium: administrację państwową, finanse, wojsko, gospodarkę, oświatę, kulturę, obyczaje i Kościół prawosławny. Wiele dokonań tego wybitnego władcy wywarło głęboki wpływ nie tylko na rozwój Rosji w okresie jego panowania ale również na późniejszy rozwój Imperium.

Zapoznanie się przez cara ze stanem gospodarki Zachodu, sprawami ustrojowymi, kulturą i obyczajami wielu krajów europejskich stało się możliwe już dzięki udziałowi władcy Rosji w tzw. „wielkim poselstwie” (od marca 1697 do sierpnia 1698)¹². Poczynając od pierwszej dekady XVIII w. rozpoczął on przebudowę we-

¹⁰ Н. П. Ерошкин, *Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России*, Moskwa 1960, s. 99 i n.; С. В. Юшков, *История...*, s. 275 i n.; С. М. Соловьев, *История...*, k. VII, t. 13-14, s. 74 i n.; k. VIII, t. 15-16, Moskwa 1962, s. 69; Н. В. Устюгов, *Эволюция приказного строя Русского государства*, [w:] *Абсолютизм...*, dz. cyt., s. 134 i n.; J. Ochmański, dz. cyt., s. 162-163.

¹¹ K. Chojnacka, *Osoba i dzieło Piotra Wielkiego w dziewiętnastowiecznych sporach doktrynalnych o miejsce i przyszłość Rosji w Europie*, Kraków 1988, s. 7.

¹² Piotr był pierwszym z carów rosyjskich, którzy widzieli zagranicę. Odwiedzając kilka krajów europejskich i składając wizyty wielu monarchom prowadził on rozmowy polityczne, głównie na temat utwo-

Reformy administracji w okresie panowania Piotra I

wewnętrznych urzędzeń państwowych, czerpiąc częściowo wzory z krajów zachodnioeuropejskich. Konsekwentna reorganizacja systemu administracji zbiegła się w czasie z gruntowną reformą sił zbrojnych Rosji - armii i floty wojennej. Piotr I zerwał ostatecznie z systemem *opoczienija*, tj. szlacheckiego pospolitego ruszenia. Siłę militarną państwa oparł on na powszechnym obowiązku służby wojskowej. Dzięki zwycięskiej wojnie północnej władca ten wzmocnił zewnętrzną pozycję Rosji, która od czasów Piotra zaczęła odgrywać ważną rolę w polityce europejskiej, uzyskując dominujące stanowisko nad Bałtykiem¹³.

Sukcesy militarne, polityka gospodarcza, wreszcie wyjątkowe zdolności i szczególnie upór pozwoliły Piotrowi wydobyć Rosję z wielkiego zacofania. Dążąc do konsolidacji państwa, umocnienia absolutyzmu, utrzymania stałej armii, a zwłaszcza pragnąc odnieść zwycięstwo w wojnie północnej (1700-1721), po czym utrwalić jej zdobycze, car konsekwentnie podejmował działania zmierzające do zwiększenia dochodów skarbu, głównie poprzez podwyższanie stawek istniejących i wprowadzanie nowych podatków, opłat celnych, powiększanie liczby monopolii, „psucie pieniądza”, zwiększanie arealu dzierżawionych od państwa ziem i częstego podnoszenia opłat dzierżawnych, czy tworzenie takiego systemu opodatkowania ludności, który eliminowałby wszelką możliwość uchylania się od powinności na rzecz państwa. Aby uzyskać środki na prowadzenie kosztownej wojny, Piotr nałożył między innymi podatki na okna, drzwi, kominy, łaźnie, młyny, oberże, nawet na trumny dębowe i od noszenia bród¹⁴, ostrzenia noży, zakładania uli, podwoił cenę soli, wprowadził opłaty za papier stemplowy. Ustanowił on osobnych urzędników (tzw. *pribylszczyków*), których zadaniem było wyszukiwanie coraz to nowych źródeł opodatkowania. O ich pomysłowości i gorliwości świadczyć może większość podanych przykładów nowych podatków.

Bez wątplenia jedną z najbardziej znaczących reform finansowych tego okresu była zamiana podatku podymnego (od zagrody chłopskiej), pogłównym (tzw. poduszny), pobieranym od każdej osoby płci męskiej należącej do warstw niższych, dokonana przez Piotra na początku drugiej dekady XVIII wieku¹⁵. Wpro-

wienia koalicji antytureckiej. Drugim ważnym powodem osobistego udziału Piotra w poselstwie była chęć poznania ekonomicznych, naukowych i technicznych osiągnięć (zwłaszcza sztuki budowy okrętów) oraz instytucji administracyjnych zachodu Europy. Wielkiemu poselstwu poświęcony jest tom drugi dzieła M. M. Bogosławskiego; patrz: tenże, *Петр I. Материалы для биографии*, Moskwa 1941; C. M. Соловиев, *История...*, k. VII, t. 13-14, s. 549 i n.; R. Wittram, *Peter I, Czar und Kaiser*, Bd. 1, Göttingen 1964, s. 136 i n.

¹³ C. M. Соловиев, *История...*, k. IX, t. 17-18, s. 308 i n., 446 i n.

¹⁴ Piotr wydał specjalne zarządzenie, które od wszystkich mężczyzn, z wyjątkiem duchownych i chłopów, wymagało golenia zarostu. Silny sprzeciw ze strony Cerkwi spowodował pewną modyfikację dekretu; odtąd każdy kto chciał nosić brodę, mógł to zrobić, jeśli opłacił specjalną licencję. Znakiem potwierdzającym jej wykupienie był medalion z brązu, przedstawiający brodę, który zainteresowany winien był nosić w miejscach publicznych. Ktokolwiek nie miał medalionu, a miał zarost, golony był na miejscu - J. P. Duffy, V. L. Ricci, *Carowie*, Kraków 1999, s. 193.

¹⁵ Jeszcze w 1 połowie XVII w. jednostką opodatkowania pozostawała *socha*, to jest obszar ziemi uprawianej jedną sochą. W latach siedemdziesiątych tego samego stulecia, po przeprowadzeniu nowego spisu podatników, podstawą opodatkowania stał się dwór, czyli indywidualne gospodarstwo chłopskie (podatek

wadzenie tego systemu poprzedzał spis ludności, sporządzony na mocy dekretu carskiego z 1718 r., poddany wkrótce potem rewizji z powodu licznych nieprawidłowości, związanych z jego przeprowadzaniem¹⁶.

Warto również podkreślić, że centralizacja władzy objęła również finanse. Piotr usiłował stworzyć efektywny, kierowany centralnie, system zarządzania finansami oraz planowania finansowego, opartego na regularnej księgowości i kontroli rachunków¹⁷. Stanowiło to istotny postęp w tej dziedzinie, jako że jeszcze w połowie XVII wieku, w Rosji, nie było jednolitej, centralnej instytucji z kompetencjami ogólnopaństwowymi, która zarządzała by zbieraniem i wydatkowaniem wszystkich środków budżetowych. W praktyce w tym czasie funkcje finansowe sprawowały wszystkie *prikazy*, których było wówczas ponad czterdzieści. Do ostatniego kwartału XVII w. w państwie rosyjskim sporządzane były tylko budżety lokalne w powiatach i budżety poszczególnych *prikazów*. Pierwszym znanym budżetem ogólnopaństwowym jest wykaz przychodów i rozchodów z lat 1679-1680¹⁸.

podymny). Wprowadzonym w jego miejsce podatkiem poglównym (podusznym) objęci zostali wszyscy chłopcy państwowi i prywatni oraz mieszkańcy posiadłości, niezależnie od wieku. Wysokość podatku poglównego ustalano nie według tego, co poddani mogli zapłacić, ale według potrzeb państwa. Jego ustanowienie, zwiększając trzykrotnie dochody skarbu oznaczało zarazem znaczny wzrost ciężarów ponoszonych przez chłopów i zaostrenie poddaństwa w Rosji. Szlachta i duchowieństwo nie płaciły podatku poglównego. Podatek ten utrzymał się prawie do końca XIX w.; J. Ochmański, *Dzieje...*, s. 138 i 159; L. Bazyłow, *Historia...*, s. 180; K. Koranyi, *Powszechna...*, s. 409; R. Pipes, *Rosja carów*, Warszawa 2006, s. 124.

¹⁶ W wyniku przeprowadzenia reform fiskalnych rządu Piotra I, pod koniec pierwszego dwudziestopięcioletnia XVIII w. budżet Rosji wzrósł prawie dwukrotnie. Zasadniczy jego wzrost nastąpił przede wszystkim kosztem podnoszenia starych i wprowadzania nowych podatków bezpośrednich. Jednocześnie, co warto zauważyć, w ciągu pierwszych dziesięciu lat XVIII w. wydatki państwa na potrzeby wojen wynosiły 75-85% całego budżetu. Główny wzrost wydatków na cele wojenne spowodowany był przede wszystkim powstaniem regularnej armii i floty oraz zwiększeniem ilości broni palnej (głównie artylerii) a także znaczącą poprawą wyekwipowania żołnierzy. W porównaniu z r.1680 pod koniec pierwszego dwudziestolecia XVIII w. gwałtownie wzrosły również wydatki na utrzymanie aparatu państwowego (w przybliżeniu 5-6 krotnie), co odzwierciedlało stworzenie rozgałęzionej sieci instytucji centralnych i lokalnych monarchii rosyjskiej – C. M. Троицкий, *Финансовая политика русского абсолютизма во второй половине XVII и XVIII вв.*, [w:] *Абсолютизм...*, dz. cyt., s. 294-295 i 304-305.

¹⁷ M. M. Богославский, *Петр I...*, t. 3, Moskwa 1946, s. 235 i n., t. 4, s. 186 i n.; *Historia Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. T. 1 Od najdawniejszych czasów do końca XVIII wieku*. pod red. B. D. Grekowa, S. W. Bachruszina, W. J. Lebiediewa, Warszawa 1954, s. 451-452; C. M. Соловиев, *История...*, k. VIII, t. 15-16, s. 71 i n., 327 i n., 352-353, 483 i n.; t. 9, s. 472 i n.; C. В. Юшков, *История...*, s. 282-283, 348-349; R. Wittram, *Peter I...*, Bd. 2, s. 21-22; M. Heller, *Historia imperium rosyjskiego*, Warszawa 2002, s. 325; J. Ochmański, *Dzieje...*, s. 158-159; Z. Wójcik, *Dzieje...*, s. 245-246; R. Pipes, *Rosja...*, s. 124. Szerzej o polityce finansowej państwa w okresie panowania Piotra I patrz: C. M. Троицкий, *Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII веке*, Moskwa 1966, s. 19 i n., 115 i n., 150-151, 160 i n., 170, 174, 177 i n., 191 i n., 197-199, 216-217, 221 i n., 249 i n.; tenże, *Финансовая...*, [w:] *Абсолютизм...*, dz. cyt., s. 281 i n.

¹⁸ Brak wyraźnego podziału funkcji między *prikazami* w zakresie poboru i wydatkowania podatków a także rozdrobnienie zarządzania finansami, brak jednego organu skarbowego z kompetencjami ogólnopaństwowymi i wreszcie, brak centralnej kasy- to charakterystyczne mankamenty zarządzania finansami w tym okresie. Pod koniec XVII wieku rząd, dążąc do centralizacji aparatu państwowego, próbował częściowo przezwyciężyć jego rozdrobnienie poprzez podporządkowanie niektórych *prikazów* władzy jednego organu lub poprzez łączenie *prikazów*. Znaczącym krokiem na drodze do centralizacji zarządzania finansami było utworzenie w r.1699 Izby Burmistrzowskiej, zwanej Ratuszem, który przejął pobór podatków, przeprowa-

Organy centralne

Reformę organów centralnych zainicjowano zastąpieniem Dumy Bojarskiej Radą Ministrów (tzw. *Komnata, Bliźniąja Duma*), będącą faktycznie kancelarią przyboczną władcy z bardzo ograniczonym, w porównaniu z Dumą, składem (8-14 członków)¹⁹, podporządkowaną całkowicie carowi. Car omawiał z nią najbardziej ważne i tajne sprawy. Organ ten był niejako pierwowzorem i pośrednim ogniwem, tworzonego stopniowo na bazie starej Dumy, a powołanego formalnie w roku 1711, Senatu Rządzącego²⁰. Tak więc pogląd, że instytucja rosyjskiego Senatu zapożyczona została ze Szwecji, poprzez wzorowanie go na szwedzkim organie o tej samej nazwie, wydaje się nie do przyjęcia. Obie te instytucje różnią się w sposób istotny zarówno jeżeli chodzi o ich skład, kompetencje, jak i sam charakter działalności. Zapóżylenie to mogło co najwyżej ograniczać się do samej nazwy, chociaż mogła ona równie dobrze mieć polskie korzenie, ponieważ w Szwecji Senat rzadko określano tą nazwą, częściej nazywając go Radą Państwa²¹.

Początkowo Senat miał charakter organu nadzwyczajnego i tymczasowego. Jak wynika z samych słów Piotra, wyrażonych w specjalnym manifestie, powołano go: „*w celu wyjazdów naszych*”, aby działał „*zamiast Jego Cesarskiej Mości we własnej osobie*”²². Bardzo szybko jednak przekształcił się w stałą instytucję biurokratyczną - zwierzchni organ władzy najwyższej, kierujący pracą pozostałych organów państwowych, bezpośrednio podlegający carowi.

Senat powstał w związku z osobistym udziałem cara w wojnie z Turcją, w przeddzień wyruszenia przez Piotra na tzw. wyprawę pruską (22 lutego 1711 r.), kiedy to car, zmuszony był do opuszczenia granic Rosji. Powołany w charakterze

dzany wcześniej przez 13 *prikazów*. Z czasem Ratusz zaczął zarządzać zbieraniem większości podatków państwowych. Jednocześnie podejmowane były konsekwentnie działania w kierunku zwiększania dochodów skarbu państwa przez wprowadzanie nowych podatków i podnoszenie stawek dotychczas pobieranych podatków - tamże, s. 281-282.

¹⁹ Н. П. Ерошкин, *Очерки...*, s. 88-89.

²⁰ Dodatkowe ukazy z 2 i 5 marca 1711 r. określiły bardziej szczegółowo funkcje i tryb działania Senatu, który powinien był troszczyć się o przestrzeganie praworządności („*sądzić sprawiedliwie*”), kontrolować dochody państwowe („*ponieważ pieniądze to krwioobieg wojny*”), wydatki, stawiennictwo szlachty do służby państwowej, itd. W pierwszych latach istnienia kompetencje Senatu były bardzo różnorodne i rozbudowane, nie zawsze precyzyjnie określone – *Законодательные акты Петра I*, изд. Н. А. Воскресенский, t. 1, Leningrad 1945 (dalej jako: ZA), nr 241, s. 198 i n.; Н. П. Ерошкин, *Очерки...*, s. 91 i n.; С. М. Соловиев, *История...*, k. VIII, t. 15-16, s. 352 i n.; Е. Ф. Шмурло, *История России (IX – XX вв)*, Moskwa 2005, s. 350-351; С. В. Юшков, *История...*, s. 355 i n.

²¹ Zwrócił na to uwagę już Łatkin pod koniec XIX wieku, podkreślając, że szwedzki Senat był organem tamtejszego parlamentu i jako taki, do pewnego stopnia ograniczał władzę króla. Senat rosyjski natomiast stał na czele władzy państwowej, całkowicie zależał od monarchy, podlegając mu i będąc przed nim odpowiedzialny - tenże, *Учебник истории русского права*, Санкт Петербург 1899, s. 339.

²² С. В. Юшков, *История...*, s. 335; Н. П. Ерошкин, *Очерки...*, s. 91.

regencji, na czas nieobecności władcy, Senat Rządzący składał się wówczas z 9 osób, wyznaczonych przez Imperatora niezależnie od ich pochodzenia, tytułu czy rangi²³.

W początkowym okresie funkcjonowania tej instytucji, Piotr, zaangażowany w wojnę ze Szwecją i działalność reformatorską, niejednokrotnie opuszczał nie tylko stolicę, ale też państwo i wtedy prawa Senatu działającego w charakterze regencji, posiadającego zarazem wszystkie atrybuty władzy najwyższej, ulegały znacznemu rozszerzeniu. Gdy monarcha był obecny, stawał się ponownie najwyższym organem administracyjnym. Wówczas pierwotnie szerokie kompetencje Senatu ulegały ograniczeniu do kontroli nad administracją i do sądownictwa.

Do zadań Senatu należeć miały między innymi: zarząd finansami i troska o zwiększenie dochodów skarbu, zajmowanie się rozwojem handlu zagranicznego, nadzór nad działalnością administracji i sądownictwa, opracowywanie projektów nowych ustaw i ich publikacja oraz kontrola nad wykonywaniem carskich dekrétów. Do roku 1722 w wypadkach naglących, pod nieobecność władcy, wolno mu było samemu wydać ustawę²⁴. Senat był wreszcie najwyższą instancją sądową.²⁵

Senat podzielony był na 6 departamentów, z których czterech miało siedzibę w Petersburgu, dwóch (skarbu i sprawiedliwości) w Moskwie²⁶. Łącznikiem między Senatem a guberniami byli komisarze, po dwóch w każdej guberni. Obowiązkiem komisarzy było dostarczanie Senatowi wszystkich niezbędnych informacji w sprawach guberni, odbieranie z niego ukazów i przesyłanie ich do gubernatorów oraz przedstawianie Senatowi raportów i sprawozdań gubernatorów. W praktyce funkcje

²³ ZA, t. 1, nr 240, s. 197-198; Z dziewięciu członków Senatu tylko trzech byli przedstawicielami starej, utytułowanej arystokracji (ks.ks.: M. W. Dołgoruki, G. I. Wołkonski, P. A. Golicyn. Pozostali należeli do drobnoszlacheckich rodów, które uzyskały szlachectwo dopiero w XVII w. (T. N. Strieszniew, I. A. Musin-Puszkina), do urzędników państwowych (G. A. Plemiannikow) lub w ogóle nikomu nieznanymi szlachcicami M. M. Samarin, W. Apuchtin, N. P. Mielnicki). Tylko trzech senatorowie (Musin-Puszkina, Strieszniew i Plemiannikow) w przeszłości byli członkami Dumy Bojarskiej.

²⁴ ZA, t. 1, nr 242, s. 200-201; Pod nieobecność monarchy, gdy Senat był „zgrupowaniem, zamiast jego carskiej wysokości własnej osoby”, korzystał on z prawa do tworzenia nowego ustawodawstwa, a wydane w takich przypadkach ukazy nabierały mocy obowiązującej bez zatwierdzenia ich przez monarchę. Senat stosunkowo często korzystał z tego prawa. Uchwalał nawet akty, które zmieniały dekrety wydane przez samego Piotra. W czasie obecności cara Senat do r.1722 nie posiadał w zasadzie uprawnień ustawodawczych ale uczestniczył w pracach legislacyjnych w roli instytucji prawno-doradczej, mając inicjatywę ustawodawczą oraz prawo sporządzania projektów prawnych i dyskusji nad nimi. Sankcjonowanie jednak opracowanych aktów prawnych było wówczas wyłączną kompetencją monarchy – C. B. Юшков, *История...*, s. 337; В. Н. Латкин, *Учебник...*, s. 251-252.

²⁵ Senat był najwyższą instancją sądową, a niekiedy także w drodze wyjątku, sądem pierwszej instancji w odniesieniu do niektórych spraw i osób (np. w sprawach przestępstw politycznych czy przestępstw popełnionych przez niektórych urzędników m.in. fiskałów). Senat jako najwyższa instancja apelacyjna rozpatrywał skargi związane z decyzjami kolegiów posiadających kompetencje sądowe i innych organów sądowniczych. Wyroki Senatu, jako sądu najwyższej instancji, nie podlegały zaskarżeniu. Jedynie w wyjątkowych wypadkach istniała możliwość odwołania się do monarchy - C. B. Юшков, *История...*, s. 337.

²⁶ A. Andrusiewicz, *Carowie i cesarze Rosji. Szkice biograficzne*, Warszawa 2001, s. 185.

komisarzy nierzadko były rozszerzane poprzez zlecenie im do załatwienia różnych innych spraw²⁷.

Po utworzeniu kolegiów jako naczelných organów (1718 r.) w skład Senatu weszli prezesi wszystkich kolegiów, a znaczna część dotychczasowych kompetencji Senatu przeszła na kolegia. Działalność Senatu skoncentrowała się głównie na rozstrzyganiu spraw, których kolegia nie umiały rozstrzygnąć. „*Jedno można powiedzieć*” – czytamy w dekrete z 1718 r., w którym wyszczególniono wówczas po raz kolejny funkcje tego organu – „*Senat zawsze powinien troszczyć się o dobro monarchy i państwa, rozwijając to co dobre, a wszystkiemu co może być szkodliwe, zapobiegając wszelkimi możliwymi sposobami*”²⁸.

Reforma z 1722 r. przywróciła stanowisko nadrzędne Senatu. Ze składu jego zostali usunięci prezesi kolegiów, z wyjątkiem prezesów kilku tzw. wyższych kolegiów, to jest kolegium spraw zagranicznych, spraw wojskowych oraz do spraw marynarki. Piotr przyznał wówczas, że „*co zostało uczynione bez przemyślenia to teraz należy naprawić*”²⁹. Tak oto w działalności Senatu w ciągu czternastu lat jego istnienia w okresie panowania Piotra Wielkiego dokonała się szczególna ewolucja – z najwyższego organu administracji państwowej stał się on najwyższym organem nadzoru nad administrowaniem państwem. Nie popełniając błędów można powiedzieć, że nie było dziedziny administracji, która nie wchodziła by w skład jego kompetencji. Względnie stabilnymi były także nadal jego funkcje, prawno-doradcze, sądowe, wojskowe i związane z finansami, przemysłem oraz handlem.

Dla wykonywania nadzoru nad wykonywaniem ustaw Senatu przez podległe mu urzędy ustanowiono, na wzór szwedzki, fiskałów, którzy potajemnie śledzili urzędników i donosili Senatowi o naruszaniu przez nich ustaw oraz o ich nadużyciach³⁰. Sieć urzędników fiskalnych nadzorowała wszystkie instytucje centralne i lokalne. W przypadku wykrycia nadużyć fiskałowie „powinni byli pozwać sprawcę przed Senat i tam je udowodnić”³¹. Do wykonywania swoich obowiązków fiskałowie często wykorzystywali donosy osób prywatnych. O ile dowiedzione zostało, że oskarżenie było zasadne, urzędnicy fiskalni otrzymywali połowę kwoty kary pieniężnej nałożonej na winnego. W roku 1722 ta zniechęcona z powodu skrajnej samowoli i nadużyć urzędników fiskalnych instytucja, na skutek oburzenia społeczeństwa jej działalnością, została zniesiona, a na jej miejsce utworzono prokuraturę,

²⁷ В. Н. Латкин, *Учебник...*, s. 247.

²⁸ Tamże, s.250.

²⁹ Tamże, s. 240.

³⁰ ZA, t. 1, nr 353, s. 333 i n.; Na czele tej instytucji stał mianowany przez cesarza generał-fiskał, którego pomocnikiem byłznaczony przez Senat ober-fiskał. Podlegali im podporządkowani im hierarchicznie fiskałowie w kolegiach, prowincjonalni fiskałowie w guberniach i fiskałowie w miastach; K. Koranyi, *Powszechna...*, t. 3, s. 397.

³¹ С. В. Юшков, *История...*, s. 336.

organ kontrolny nad całą administracją³² i będący zarazem strażnikiem interesów państwa.

Zorganizowana przy Senacie prokuratura, z mianowanym przez władcę generała - prokuratorem na czele, podlegała carowi. Generał - prokurator posiadał następujące uprawnienia: rozpatrywał wszystkie sprawy, którymi miał zajmować się Senat i przekazywał je do omówienia w Senacie, miał prawo i obowiązek sprzeciwiania się sprzecznym z prawem decyzjom Senatu, sprawował nadzór nad wykonywaniem zarządzeń Senatu, pełnił funkcję naczelnika kancelarii Senatu, zwoływał posiedzenia Senatu i przewodniczył im oraz kontrolował działalność administracji i sądownictwa w całym kraju za pośrednictwem podległych mu bezpośrednio prokuratorów, działających przy kolegiach i sądach ziemskich³³. W odróżnieniu od fiskałów, działających w sposób tajny, prokuratorzy mieli wchodzić w skład wszystkich ważniejszych urzędów i oficjalnie troszczyć się o przestrzeganie norm prawa.

Przyjęło się, że generalny prokurator pośredniczył między Senatem a carem, co stanowiło realizację zasady, że monarcha formalnie przewodniczy Senatowi. Po raz pierwszy w historii państwa organy prokuratorskie uzyskały tak szerokie uprawnienia do nadzorowania przestrzegania prawa. Prokurator w Rosji stał się „okiem monarchy” i „nadzorcą spraw państwowych”³⁴. Do jego zadań należało nadzorowanie „żeby sprawy nie tylko przy stole rozpatrywano, lecz aby ukazy jak najszybciej były wprowadzane w życie” to znaczy, żeby postanowienia i ukazy senackie były szybko przekazywane do realizacji, a nie zalegały w kancelarii³⁵. Jak zostało powiedziane, wszystkie sprawy, które były skierowane do Senatu obowiązkowo przechodziły przez ręce prokuratora generalnego i to on wnosił je do rozpatrzenia przez Senat. Zwoływał również posiedzenia Senatu i uczestniczył w nich w charakterze przewodniczącego. Posiadał także prawo weta wobec decyzji senackich i prawo powiadamiania monarchy o nieprawidłowych, według jego opinii, działaniach Senatu. Jako do nadzorcy spraw państwowych, do prokuratora generalnego należała aktywna rola w zakresie ustawodawstwa. Miał on prawo i obowiązek proponować Senatowi zajęcie się sprawami wymagającymi uchwalenia właściwych ukazów. Wreszcie prokurator generalny ogłaszał Senatowi treść carskich ukazów, przekazywanych mu w formie ustnej, oraz przedkładał wszystkie sprawozdania Senatu, raporty i memoriały do akceptacji przez monarchę³⁶. Należy z naciskiem podkreślić, że prokurator generalny był w istocie całkowicie niezależny od Senatu, co oczywiście było całkowicie zrozumiałe, biorąc pod uwagę jego funkcję kontrolną, jaką sprawował w stosunku do

³² С. М. Соловиев, *История...*, к. VIII, т. 15-16, s. 353; Е. Ф. Шмурло, *История...*, s. 324-325 i 335-337; E. Hanisch, *Geschichte Russlands*, Bd. 1, Freiburg 1942, s. 173; Z. Wójcik, *Dzieje...*, s. 253; K. Kamińska, A. Gaca, *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2002, s. 434.

³³ ZA, t. 1, nr 335, s. 300 i n.

³⁴ Н. П. Ерошкин, *Очерки...*, s. 93.

³⁵ В. Н. Латкин, *Учебник...*, s. 245.

³⁶ Тамże, s. 246.

Reformy administracji w okresie panowania Piotra I

Senatu³⁷. Pozycja prokuratorów przy kolegiach i sądach ziemskich była analogiczna do pozycji prokuratora generalnego przy Senacie, z tą różnicą, że byli w mniejszym stopniu niezawisli, jako że podlegali oni prokuratorowi generalnemu.

Dla realizacji swoich zadań Senat posiadał odrębną kancelarię na czele której stał ober-sekretarz. W Moskwie założono Biuro Senackie (*Senackaja Kantora*) do rozpatrywania spraw mniejszej wagi³⁸. Piotr osobiście poświęcał dużo uwagi wprowadzaniu w funkcjonowaniu Senatu nowych, biurokratycznych zasad centralnego zarządu Imperium. Sprawy należące do kompetencji Senatu miały być rozpatrywane nie przez jego kancelarię, lecz wyłącznie przez samych senatorów (przez tzw. „obecność Senatu”). Początkowo o sprawach tych należało decydować jednogłośnie, później większością senatorskich głosów (od 1714 r.). Wszystko, co było rozpatrywane na posiedzeniu Senatu, musiało być zapisane w protokole, który podpisywali wszyscy senatorowie³⁹.

Powołanie Senatu Rządzącego jako najwyższego organu administracyjnego nowego typu pociągnęło za sobą konieczność wprowadzenia kolejnych zmian. W czasie gdy w Rosji zaczęto przeprowadzać w 1 poł. XVIII wieku reformy aparatu państwowego, większość państw europejskich miała już za sobą ten etap rozwoju. Aparat państwowy został zreformowany lub uzupełniony nowymi organami; oparto go na centralizmie i biurokratyzmie oraz kadrach kierowniczych pochodzenia szlacheckiego lub mieszczańskiego. Jak zostało wcześniej powiedziane, dążeniem Piotra Wielkiego było uczynienie z Rosji państwa europejskiego poprzez wprowadzenie reform na wzór Zachodu.

Inspiracją dla Piotra była w znacznej mierze forma rządów najbliższych sąsiadów Rosji — Danii i Szwecji — monarchii absolutnych, których organizacja państwowa była silnie scentralizowana. I dlatego też to właśnie Dania i Szwecja posłużyły w dużej mierze jako swego rodzaju idealne wzorce przy wprowadzaniu zasadniczych reform prawnych i administracyjnych w latach 1715-1725.

W 1715 r. rozpoczęto więc na rozkaz cara intensywnie gromadzić informacje i materiały dotyczące struktury administracji i sądownictwa w Danii i Szwecji⁴⁰. Już w początkowej fazie planowania reform wyraźne było szczególne zainteresowanie systemem szwedzkim. Ze względu na stan wojny między Szwecją a Rosją nie można było skorzystać z oficjalnych kanałów informacyjnych. Całą operację trzeba było przeprowadzić w tajemnicy. Zadanie to należało powierzyć osobie, która nie tylko znałaby się na zagadnieniach związanych z administracją, ale i mogłaby swobodnie poruszać się po stolicy Szwecji, nie wzbudzając podejrzeń. Za taką właściwą osobę uznano Niemca Heinricha Ficka, który był niegdyś w służbie króla szwedzkiego i wiedział sporo o szwedzkim systemie zarządzania. Cały rok 1716 H. Fick spędził w

³⁷ „Prokurator generalny i oberprokurator” – czytamy w dekrete z dnia 17 kwietnia 1722 r.- „niczyjemu sądowi nie podlegają oprócz naszego” - tamże, s. 246.

³⁸ С. В. Юшков, *История...*, s. 335.

³⁹ Tamże, s. 336-337.

⁴⁰ ZA, t. 1, nr 25, s. 44-45; nr 27, s. 45; nr 29, s. 46; nr 34, s. 50.

Sztokholmie, gromadząc informacje dotyczące struktur i funkcji szwedzkiego aparatu państwowego⁴¹. Gdy pod koniec roku opuszczał Sztokholm, wioził ze sobą setki zarządzeń, instrukcji i innych aktów prawodawczych, których łącznie było ponad 800, wśród nich szwedzki statut państwowy z roku 1715 w oryginalnym rękopisie po szwedzku i po niemiecku, jakimś sposobem zdobyty przez Ficka w Sztokholmie⁴².

Znacznie łatwiejsze było zdobycie informacji o duńskim systemie administracyjnym i sądowym. Rosja i Dania były sojusznikami, nie było więc tu potrzebne pośrednictwo tajnego agenta. W Kopenhadze przebywał ambasador rosyjski, ks. W. Ł. Dołgoruki⁴³.

Początkowo Piotr I okazywał, jak wynika z materiałów źródłowych, znaczne zainteresowanie duńskim systemem państwowym. Był bowiem przekonany, że struktura szwedzkiego aparatu zarządzania państwem powstała na podstawie duńskiego prototypu⁴⁴. Dlatego między innymi polecił ukazem z września 1715 roku generał-adiutantowi P. I. Jagużyńskiemu, który prowadził rokowania z Duńczykami w sprawie ewentualnego wsparcia działań wojennych przeciwko Szwecji, ażeby

wymienił wszystkie kolegia i rangi urzędnicze oraz zadanie każdego kolegium, jak również wszystkich urzędników w każdym z kolegiów; ma także zgromadzić dane o zadaniach i rangach urzędników prowincjonalnych i innych i o wszystkim, co się z urzędami wiąże, gdyż dowiadujemy się, iż nawet Szwedzi stąd czerpali⁴⁵.

Kolejnym ukazem z 13 listopada 1715 roku car nakazał Jagużyńskiemu, aby „poszukał do wszystkich kolegiów po jednej osobie [chodzi o Duńczyków] i lepiej żeby nie byli starzy i mogli się nauczyć języka [...]”⁴⁶. Zamierzając, jak się wydaje, zorganizować w tym czasie kolegia na wzór duński Piotr I motywował swój zamiar zwerbowania Duńczyków do służby w rosyjskich kolegiach następująco: „[...] niemożliwe będzie przeprowadzenie tego jedynie na podstawie książek, gdyż nigdy nie spisuje się wszystkich okoliczności”⁴⁷. Trzeba zaznaczyć, że Piotr I wówczas prawdopodobnie był błędnie informowany, jeżeli chodzi o kwestię oryginalności duńskich kolegiów. W rzeczywistości duńskie kolegia tworzone opierały się na przykładzie szwedzkich, a nie odwrotnie⁴⁸.

⁴¹ W. Konopczyński, *Czasy absolutyzmu 1648-1788*, s. 310; K. Rostworowski, *Historia powszechna. Wiek XVIII*, Warszawa 1984, s. 375; M. Heller, *Historia...*, s. 343.

⁴² C. Petersen, *Användningen av dansk och svensk rätt i Peter den stores lagkommission, 1720-1725*, [w:] *Danske og Norske Lov i 300 år*, red. D. Tamm, København 1983, s. 371.

⁴³ ZA, t. 1, nr 25, s. 44; nr 27, s. 45.

⁴⁴ C. Petersen, *Användningen...*, s. 372.

⁴⁵ ZA, t. 1, nr 27, s. 45-46.

⁴⁶ Tamże, s. 45-46.

⁴⁷ Tamże, s. 46.

⁴⁸ C. Petersen, *Användningen...*, s. 372; S. Ellehøj, *Rettens grundlæggelse, Højesteret 1661-1961*, wyd. P. Bagge, J. L. Frost, B. Højle, t. 2, København 1961, s. 22; P. Johs. Jørgensen, *Dansk Retshistorie*, København 1940, s. 555.

Reformy administracji w okresie panowania Piotra I

W organizacji administracji szwedzkiej odnaleziono zatem prawdopodobnie tę strukturę, która odpowiadała celom polityki reformatorskiej Rosji i która dzięki swej prostej i racjonalnej konstrukcji wydawała się możliwą do skopiowania. Na szczeblu centralnym, jak powszechnie wiadomo, utworzono system kolegiów, któremu odpowiadały równoległe zmiany w administracji lokalnej i w sądownictwie. Jedną z najważniejszych zmian w centralnym aparacie władzy było zniesienie anachronicznej struktury *prikazów* i zastąpienie ich w latach 1718-1721 właśnie systemem kolegiów⁴⁹. Od Szwedów zaczerpnięto nie tylko zewnętrzną formę organizacji aparatu państwowego. Zgodnie ze szwedzkimi wzorami zmodernizowano również strukturę wewnętrzną i zasady działania różnych organów administracji.

Gdy chodzi o kolegia, były to organy wyodrębnione według kompetencji rzeczowych, stanowiące prototyp współczesnych ministerstw. Początkowo powstało ich 10, z czasem liczba ta wzrosła do 16. Były to: kolegium do spraw zagranicznych, wojskowych, marynarki, sądowych, dochodów państwowych, wydatków państwowych, kontroli, handlu, przemysłu i górnictwa. W roku 1717 sporządzony został wzorcowy rejestr pracowników wszystkich kolegiów a także ostatecznie określono jakie kolegia powinny zostać wprowadzone. W tym samym roku Piotr powołał prezesów i wice-prezesów kolegiów (byli to zwykle cudzoziemcy), zobowiązując ich do zakończenia procesu organizacji tych nowych, kierowanych przez siebie organów centralnych, w ciągu jednego roku⁵⁰.

Należy podkreślić z całym naciskiem, że mimo obcych wzorców, jeżeli chodzi o ich strukturę i kompetencje, większość kolegiów powstała na bazie funkcjonujących dotychczas w Rosji *prikazów*. Jednak nie wszystkie *prikazy* zostały przekształcone lub włączone do nowo powstających kolegiów. Znaczna ich część funkcjonowała nadal pod inną nową nazwą – kancelarii (m.in. *Jamska, Aptekarska, Kamienna, Matorosyjska* czy *Sybirskaja*)⁵¹. Szczególna różnica między dawnymi *prikazami* a kolegiami wyrażała się w ich organizacji, zakresie uprawnień i trybie urzędowania. Potwierdza to między innymi, w sposób nie budzący żadnych wątpliwości, osobny *Regulamin Generalny* z roku 1720⁵². Instytucja kolegiów znacznie uprościła rosyjski system administracyjny. Nadal pozostawały jednakże one zarazem organami sądowymi⁵³.

⁴⁹ C Petersen, *Användningen...*, s. 373; tenże, *Peter the Great's Administrative and Judicial Reforms. Swedish Antecedents and the Process of Reception*, Stockholm 1979; С.В. Юшков, *История...*, s. 340 i n.; С. М. Соловьев, *История...*, t. 8, s. 453 i n., 461 i n.; t. 9, s. 470 i n.; Н. П. Ерощкин, *Очерки...*, s. 99 i n.

⁵⁰ С.В. Юшков, *История...*, s. 340.

⁵¹ Tenże.

⁵² ZA, t. 1, nr 400, s.413 i n. Wkrótce po ich ustanowieniu poszczególne kolegia otrzymały zadanie opracowania wewnętrznych regulaminów. Spowodowało to spore zamieszanie i Piotr postanowił sam uporządkować nowo utworzoną instytucję. Organizację kolegiów, ich kompetencje i stosunek do Senatu oraz organów lokalnych ustalał *Regulamin generalny albo statut dla kolegiów państwowych*, podpisany przez cara 28 lutego 1720 r., składający się z krótkiego wstępu i aż 56 rozdziałów - W. A. Serczyk, *Piotr I Wielki*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 194; R. Hube, *Historia prawa karnego ruskiego*, Warszawa 1870, s. 96, 98, 102, 115 i 117.

⁵³ Za panowania bezpośrednich następców Piotra Wielkiego, kolegia jako organy centralnego zarządzania nie uległy poważniejszym zmianom. Po śmierci cara zmniejszono jednak liczbę kolegiów. Dopiero za

Wprawdzie kolegia organizowane były, jak zostało powiedziane, w zasadzie według rzeczowego rozdziału kompetencji, jednakże ponieważ w praktyce nie zawsze podziały te przeprowadzono wyraźnie i konsekwentnie dochodziło między nimi do częstych sporów kompetencyjnych. Powszechną plagą, podobnie jak w dotychczasowej strukturze administracyjnej było szerzące się powszechnie przekupstwo wśród urzędników zasiadających w kolegiach.

Oprócz trzech kolegiów tzw. „wyższych” (zwanych też głównymi lub państwowymi): do spraw zagranicznych, wojska i marynarki, które bezpośrednio były nadzorowane przez cara, pozostałe podporządkowane były Senatowi sprawującemu nad nimi nadzór i przyjmującemu odwołania od ich decyzji.

Na czele kolegium stał prezes. Ponadto w skład kolegium wchodził: wiceprezes, radcy i asesory. Prezesa i wiceprezesa mianował sam car, a pozostałych urzędników powoływał Senat. Każde kolegium posiadało własną kancelarię.

Wszystkie sprawy w kolegiach rozstrzygane były według zasady większości głosów, a przy ich równym podziale rozstrzygał głos prezesa. Wadą tego systemu było m.in. to, że przy zasadzie kolektywnego załatwiania spraw nikt właściwie nie był odpowiedzialny za powziętą decyzję⁵⁴. Z drugiej strony postępowanie owo gwarantowało, że prezesi kolegiów nie będą mogli uzyskać takiej, nieomal nieograniczonej władzy, jaką uprzednio posiadali naczelnicy *prikazów*.

Doniosłą rolę odegrała także reforma administracji kościelnej. Najwyżsi przedstawiciele Cerkwi w Rosji, na czele z patriarchą Adrianem, tworzyli stałą opozycję przeciwko nieomal wszystkim reformom Piotra, wprowadzanym według zachodniego wzoru⁵⁵. W celu osłabienia tej opozycji i aby całkowicie uzależnić od siebie organizację kościelną, po śmierci Adriana (6 października 1700 r.), car nie ogłosił wyborów jego następcy, powierzając przejściowo zarząd Kościoła prawosławnego Imperium, jako „strażnikowi tronu patriarchalnego”, metropolicie riazzańskiemu, Stefanowi Jaworskiemu⁵⁶. Wydaje się jednak, że zasadniczym motywem tej radykalnej decyzji

panowania Katarzyny II znaczna ich część straciła znaczenie bądź uległa likwidacji. W okresie rządów jej syna, Pawła I, znaczenie zasady kolegiального podejmowania decyzji jeszcze bardziej upadło. Kolegia podporządkowane zostały głównym dyrektorom, a udział pozostałych członków nie był obowiązkowy. Ostateczna likwidacja kolegiów nastąpiła za panowania Aleksandra I, który na początku XIX w., zamiast nich wprowadził ministerstwa.

⁵⁴ K. Koranyi, *Powszechna...*, t. 3, s. 401.

⁵⁵ Instytucja patriarchatu sprawiła niemało kłopotów już ojcu Piotra I, carowi Aleksemu Michajłowiczowi w jego walce ze słynnym patriarchą Nikonem. Dlatego opozycja duchowieństwa wobec reform wywołała tak ostre słowa ze strony monarchy: „o brodacze, mój ojciec miał do czynienia tylko z jednym, a ja mam do czynienia z tysiącami; korzeniem wszelkiego zła są starcy i popi”; В. Н. Латкин, *Учебник...*, s. 289; por. L. Bazyłow, *Historia...*, s. 141 i n.

⁵⁶ Zdaniem Łatkina zasadniczym powodem zniesienia instytucji patriarchatu był fakt „posiadania przez patriarchę nadmiernej władzy, stanowiącej niebezpieczeństwo dla jednolitości i spokoju państwa”. Był też drugi powód. Piotr, pod wpływem Leibniza, był gorącym orędownikiem kolegiального zarządzania państwem, uważając go za gwarancję przeciw samowoli i licznym nadużyciom. Według niego władza kolegialna lub soborowa „pozwala łatwiej odnaleźć prawdę aniżeli jednoosobowa, ponieważ czego jeden nie pojmie, to pojmie inny, czego nie zobaczy ten, to zobaczy tamten, i tak rzecz wątpliwa zostanie łatwiej i szybciej wyjaśniona, i jakich ona

Reformy administracji w okresie panowania Piotra I

Piotra było jego konsekwentne dążenie do utrwalenia absolutyzmu w Rosji. Car stał się bardzo wysoko władzę absolutną monarchy, odnosząc się wrogo do tego wszystkiego co mogło ją w jakimś stopniu ograniczać „stanowiąc niebezpieczeństwo dla jednolitości i spokoju państwa”⁵⁷.

W roku 1721 utworzone zostało odrębne „kolegium duchowne” nazwane Najświętszym Rządzącym Synodem, bezpośrednio podporządkowane władzy państwowej, w którego skład wchodziło 12 wyższych dostojników Kościoła mianowanych przez cara. Tworzyli oni zgromadzenie Synodu, które składało się z prezesa, dwóch wiceprezesów i określonej liczby radców i asesorów⁵⁸. Powstanie i organizacja Najświętszego Synodu Rządzącego oznaczały utworzenie kolegijskiego zarządu Cerkwi, podobnego do kolegijskiego zarządu spraw świeckich. W tym samym roku, podobnie jak dla innych kolegiów, wydany został dla Synodu specjalny regulamin (*Regulamin Cerkiewny*), którego współautorem był biskup pskowski Teofan Prokopowicz. Wszystkie ważniejsze sprawy Synod musiał przedkładać imperatorowi do zatwierdzenia⁵⁹. Rząd rozciągnął też nadzór nad posiadłościami Cerkwi poddając je kontroli *Monasterskiego Prikazu*, który pobierał na rzecz państwa część dochodów z dóbr kościelnych.

W ten sposób Cerkiew pozbawiona została swej niezależności, sam car stanął na czele Kościoła prawosławnego, a jego zarząd uległ ogólnej biurokratyzacji państwowej. Wszystkie te posunięcia doprowadziły do uzależnienia się Cerkwi od absolutnego monarchy, powodując że stała się ona instrumentem władzy carskiej. Podobnie władcy protestanczy organizowali narodowe kościoły w swych krajach.

wymaga ustaleń będzie łatwiej określić”. Oprócz tego „i siła rozwiązywania sprawy w rządzie soborowym jest większa, ponieważ bardziej przekonująca i skłaniająca do podporządkowania się jest decyzja soboru, niż ukaz wydany jednoosobowo”. Wreszcie niechęć Piotra do wszystkiego tego co przypominało mu „ducha papieskiego”, zmusiło go do rozprawienia się z patriarchatem. „Ze strony jedyne go przywódcy duchownego można obawiać się w ojczyźnie buntów i zamieszek” - głosił wydany z woli cara Regulamin Cerkiewny - tenże, Учебник..., s. 289-290.

⁵⁷ „Jego Wysokość jest to monarcha samowładny, który przed nikim w świecie ze swoich rządów nie musi odpowiadać; ale władzę i siłę ma, i swoimi państwami i ziemiami, jako chrześcijański władca wedle własnej woli i poważania zarządza” - to słowa komentarza do art. 20 Regulaminu Wojskowego z 1716 roku. Ta sama myśl wyrażona została zwięźle w Regulaminie Cerkiewnym: „Monarchów władza jest władzą samodzielną, której sumienne postępowanie sam Pan Bóg nakazuje” - Н. П. Ерошкин, *Очерки...*, s. 86; В. Н. Латкин, *Учебник...*, s. 289-290.

⁵⁸ W Regulaminie Cerkiewnym wiele uwagi poświęcił Piotr wyjaśnieniu roli prezesa. „Imię to” - czytamy w nim - „nie jest dumne i nie znaczy nic innego, jak tylko przewodniczący; więc nie może on nawet sam o sobie, ani nikt inny o nim wysoko myśleć” - В. Н. Латкин, *Учебник...*, s. 292.

⁵⁹ Organ ten miał obowiązek strzec zasad czystości wiary, interpretować i tłumaczyć jej dogmaty, szerzyć chrześcijaństwo, troszczyć się o naukę religii wśród ludności, kłaść kres wystąpieniom przeciwko wierze, sprawować funkcje cenzorskie, nadzorować zarządzanie Cerkwią, wyznaczać osoby duchowne na funkcje i stanowiska itd. Co do funkcji sędziowskich Synodu, polegały one na rozpatrywaniu przestępstw przeciwko wierze, niektórych spraw z zakresu prawa rodzinnego i niektórych przestępstw dokonanych przez osoby duchowne. Na Walnym Zgromadzeniu Synodu rozpatrywano tylko ważniejsze sprawy, pozostałe zaś rozpatrywano w poszczególnych kancelariach, utworzonych przy Synodzie. Decyzje co do rozstrzygnięcia sprawy podejmowano większością głosów, a przy równej liczbie głosów, decydował głos prezesa.

22 stycznia 1722 r., po gruntownym zapoznaniu się z zachodnią biurokracją, Piotr wprowadził w życie akt prawny o szczególnym znaczeniu, zwany *Tabelą o rangach*. Warto w tym miejscu wspomnieć, że autorom projektu *Tabeli* posłużyły, jako podstawowe źródła do jej opracowania, podobne akty, pochodzące z kilku krajów Europy Zachodniej⁶⁰. Jej wydanie wiązało się ściśle z rozbudową i biurokratyzacją rosyjskiego aparatu państwowego, co wymagało nowych kadr: dowództwa regularnej armii i urzędników administracji. Ogromny dopływ nowych biurokratycznych sił zaangażowanych w służbę państwową, lepiej wykształconych i coraz sprawniej wykonujących swoje obowiązki, doprowadził do utworzenia hierarchii urzędników i oficerów, rekrutowanych i awansujących na zupełnie innych zasadach, niż te które opierały się na wspomnianym wcześniej *miestniczestwie*⁶¹. Teraz awans inną drogą niż według schematu określonego w *Tabeli* stawał się wykluczony.

Gdy chodzi o urzędników aparatu państwowego oraz armię Piotr I, mając na względzie potrzeby państwa, wprowadził nową organizację tzw. *czynnu*, obejmującego hierarchię stopni w służbie cywilnej i wojskowej. Przy tym należy podkreślić, że służbę wojskową po raz pierwszy formalnie oddzielono od cywilnej, nadając jej odrębne nazewnictwo i hierarchię.

Tabela o rangach stwarzała możliwość nabycia szlachectwa osobistego lub dziedzicznego przez osoby pochodzenia nieszlacheckiego osiągające pewną rangę w służbie cywilnej lub wojskowej. Ustanawiała ona 14 rang. Jeśli nieszlachcic zajmował w wojsku, albo w służbie cywilnej stanowisko od 14 do 9 rangi uzyskiwał szlachectwo osobiste, które przechodziło na dzieci. Jeśli doszedł on do rangi 8, uzyskiwał szlachectwo dziedziczne⁶². Tak więc dotychczasowa służba stanowa podporządkowana została nowym wymogom zarządu państwowego, a o miejscu w hierarchii biurokratycznej czy wojskowej decydować miało nie tylko urodzenie, lecz zdolności, osobiste zasługi i kwalifikacje⁶³. *Tabela o rangach* stworzyła, szczególnie dla przedstawicieli stanu mieszczańskiego, szerokie możliwości wejścia do stanu szlacheckiego, inspirując kariery wielu ludzi niskiego stanu⁶⁴. Na marginesie warto zauważyć, że w podobny sposób we Francji powstała tzw. szlachta urzędnicza.

⁶⁰ С. М. Соловиев, *История...*, t. 9, s. 455 i n.; Е. Ф. Шмурло, *История...*, s. 328-329; R. Pipes, *Rosja...*, s. 127-129 i 139.

⁶¹ Choć *miestniczestwo* zniesiono jeszcze przed panowaniem Piotra, o miejscu w hierarchii służbowej wciąż decydowało w dużej mierze pochodzenie.

⁶² Szlachectwo można było też uzyskać z nadania imperatora. Jego nabycie mogło również łączyć się z przyznaniem pewnych orderów.

⁶³ Warto zauważyć, że nawet wśród najbliższych współpracowników Piotra spotykamy ludzi z nizin społecznych.

⁶⁴ Szlachta rodowa ustosunkowała się nieprzychylnie do faktu przenikania w jej szeregach ludzi nieszlacheckiego pochodzenia, którzy w drodze awansu w służbie państwowej dosłużyli się dziedzicznego szlachectwa. W okresie panowania Katarzyny II udało się szlachcie rodowej przeprowadzić ograniczenie możliwości nabywania szlachectwa przez nieszlachtę. Przywilej dla szlachty z roku 1785 wprowadził znaczne utrudnienie w nabywaniu szlachectwa dziedzicznego; K. Koranyi, *Powszechna...*, t. 3, s. 385; M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 290.

Reformy administracji w okresie panowania Piotra I

Równocześnie w odniesieniu do szlachty Piotr I wprowadził uciążliwy obowiązek odbywania służby państwowej. Służba szlachecka, podejmowana od najniższego stopnia (w wojsku od szeregowego), rozpoczynała się od 15 roku życia i była w zasadzie dożywotnia⁶⁵. Istniała możliwość podejmowania przez szlachtę zamiast służby wojskowej służby cywilnej. Jednakże tylko jedna trzecia członków poszczególnych rodzin szlacheckich mogła z tego skorzystać. Ponieważ służba państwowa wymagała posiadania pewnego, przynajmniej elementarnego, wykształcenia, na młodych szlachciców nałożony został obowiązek przyswojenia sobie sztuki czytania i pisania oraz podstawowych zasad arytmetyki i geometrii⁶⁶.

Organy lokalne

Bardzo poważne znaczenie dla wzmocnienia władzy cara miała także reforma administracji lokalnej. Jedną z pierwszych reform Piotra I, rozpoczętą jeszcze na początku XVIII wieku, była reforma samorządu lokalnego. W zasadzie już w początkach swojego panowania Piotr I starał się przeprowadzić pewne reformy w miastach, mając na uwadze głównie względy fiskalne.

Dekretem wydanym na początku 1699 r. wprowadzony został samorząd miejski⁶⁷. W Moskwie utworzona została jako organ centralny Izba Burmistrzowska, zwana także Ratuszem, jako organ centralny zarządzający ludnością podmiejską, kupcami i rzemieślnikami całego kraju a w innych miastach izby ziemskie, podporządkowane Izbie Burmistrzowskiej do spraw poszczególnych miast⁶⁸. Głównym zadaniem tych organów było ściąganie podatków. Ponadto zarządzały one sprawami handlowymi oraz rzemiosłem⁶⁹.

W roku 1720 miała miejsce nowa reforma ustroju miast. Wprowadzono w nich magistraty, podporządkowane Głównemu Magistratowi w Petersburgu, podlegającemu bezpośrednio Senatowi. Sprawowały one funkcje gospodarcze, policyjne, skar-

⁶⁵ Caryca Anna, córka Iwana V, brata Piotra I, w roku 1736, w zamian za poparcie przez szlachtę jej praw do tronu, ograniczyła ten obowiązek do 25 lat. Car Piotr III zniósł całkowicie ową powinność w r. 1762.

⁶⁶ Z początkiem 1714 r. wydano dwa dekrety zobowiązujące wszystkie dzieci szlacheckie w wieku 10-15 lat do nauki arytmetyki i geometrii. Bez zezwolenia nauczycieli matematyki nie wolno było wydać szlachcie zaświadczeń o zawartym związku małżeńskim, a nawet żenić się - W. A. Serczyk, *Piotr I...*, s. 204; tenże, *Kultura rosyjska XVIII wieku*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Łódź 1984, s. 89-90; K. Koranyi, *Powszechna...*, s. 385.

⁶⁷ Ю. Р. Клокман, *Город в законодательстве русского абсолютизма во второй половине XVII-XVIII вв.*, [w:] *Абсолютизм...*, dz. cyt., s. 332 i n.; С. М. Соловиев, *История...*, k. VII, t. 13-14, s. 80 i n.; k. VIII, t. 15-16, s. 324 i n.; k. IX, t. 17-18, s. 110-111, 486-488; Е. Ф. Шмурло, *История...*, s. 334-335; R. Wittram, *Peter I...*, Bd. 2, s. 150 i n.; L. Bazylow, *Historia ...*, s. 193-194; J. Ochmański, *Dzieje ...*, s. 163; Z. Wójcik, *Dzieje...*, s. 246-247

⁶⁸ Po utworzeniu w 1708 r. guberni izby ziemskie podporządkowane zostały gubernatorom.

⁶⁹ Członków Izby Burmistrzowskiej i izb ziemskich wybierały nie tylko cechy i osady podmiejskie ale również mieszkańcy wsi, chłopci państwowi. Takie działania nie stworzyły jeszcze samorządu miejskiego *sensu stricte*. Wprowadzone przez Piotra nowe organy można nazwać miejskimi tylko dlatego, że funkcjonowały w miastach. W ich wyborach nie uczestniczyła cała ludność miejska i powstały przede wszystkim po to aby opanować chaos jaki występował w poborze podatków miejskich - С. В. Юшков, *История...*, s. 345.

bowe i sądowe⁷⁰. Władzy Magistratu nie podlegała szlachta, duchowni i cudzoziemcy, którzy osiedlili się w miastach. Na czele Głównego Magistratu stał oberprezydent mianowany przez cara, a na czele magistratów stali burmistrzowie, wybierani przez ludność⁷¹. Główny Magistrat, którego zadaniem było przede wszystkim dbać o rozwój handlu i manufaktur, działał w oparciu o wydany 16 stycznia 1721 r. regulamin, stanowiący porządek pracy miejskich władz samorządowych. Składający się z 25 części regulamin był często łamany, a nadużycia władzy powszechne⁷².

W roku 1702 zniesione zostały dotychczasowe organy samorządu gubnego, a funkcje starostów gubnych przejęli wojewodowie⁷³. Jednocyli oni w swoich rękach władzę wojskową i cywilną. Po pewnych wahaniach urząd wojewody ustabilizował się, a dawne organa samorządowe, chwilowo zniesione, miały nadal funkcjonować, jednak podporządkowane i kontrolowane przez wojewodów. Wojewodowie mieli sprawować swój urząd wspólnie z radą złożoną z 2-4 członków wybieranych przez szlachtę danego powiatu. Jednakże w roku 1705 powoływanie członków rady zostało przekazane samym wojewodom. Przy boku wojewodów zaczęły funkcjonować kancelarie podobne do *prikazów*, z diakami jako urzędnikami, które podobnie jak *prikazy* nabierały coraz bardziej biurokratycznego charakteru.

W tym samym okresie car rozpoczął również w Rosji reformę sądownictwa⁷⁴, podejmując próby oddzielenia sądownictwa od administracji. Reformy te nie utrzymały się długo i po śmierci Piotra I Główny Magistrat ponownie połączono z administracją.

Systematyczną przebudowę centralnego aparatu państwowego, której celem było stworzenie efektywnego, sterowanego odgórnie systemu zarządzania, zapoczątkował dokonany w latach 1708-1709 nowy podział administracyjny. Państwo rosyjskie podzielono na gubernie (początkowo 8, później 20), na czele których stanęli gubernatorowie, podlegający bezpośrednio Senatowi i kolegiom⁷⁵. W r. 1719 gubernie podzielono na 50 prowincji, które z kolei dzieliły się na dystrykty. Gubernatorami zostali najczęściej ludzie bliscy Piotrowi. W ich rękach znalazło się sądownictwo, administracja, finanse i wojsko oraz piecza nad utrzymaniem porządku w zarządza-

⁷⁰ Członkowie magistratów (z wyjątkiem prezesów i oberprezesów Głównego Magistratu), których liczba zależała od wielkości miasta, wybierani byli na zgromadzeniach mieszkańców, a następnie zatwierdzani przez rząd - K. Koranyi, *Powszechna...*, t. 3, s. 405; C. B. Юшков, *История...*, s. 345.

⁷¹ Po śmierci Piotra I Główny Magistrat został zlikwidowany w r. 1727. Pozostałe magistraty podporządkowane zostały gubernatorom względnie wojewodom.

⁷² A. Andrusiewicz, *Carowie...*, s. 185.

⁷³ C. M. Соловиев, *История...*, k. VII, t. 13-14, s. 246-247; k. VIII, t. 15-16, s. 70 i n.; C. B. Юшков, *История...*, s. 279-280, s. 342-343

⁷⁴ Utworzono dziesięć okręgów sądowych w których działały, jako sądy wyższej instancji, kolegalne sądy nadworne. Przy każdym z tych sądów działał nadzorujący je prokurator. Sądom nadwornym podlegały sądy prowincjonalne i miejskie - H. П. Ерошкин, *Очерки...*, s. 97 i n, 114 i n.; M. M. Богославский, *Петр I...*, t. 1, Moskwa 1941, s. 364-365.

⁷⁵ Przy podziale Imperium na gubernie kierowano się nie wielkością ich obszaru lecz liczbą ludności. Urząd gubernatora był znany w Rosji już wcześniej. Na początku wojny północnej gubernatorem zdobytej na Szwedach Ingrii został A. Mienszikow.

Reformy administracji w okresie panowania Piotra I

nych prowincjach (przysługiwało im m.in. prawo dysponowania lokalnymi garnizonami)⁷⁶.

Na czele prowincji ustanowieni zostali podporządkowani gubernatorom wojewodowie, a na czele dystryktów komisarze ziemscy. Wojewodowie wybierani byli najczęściej spośród miejscowej szlachty.

Kompetencje wojewody określała specjalna instrukcja. Pełnił on w swojej prowincji funkcje podobne do gubernatora, któremu podlegał. Zobowiązany on był przede wszystkim do czuwania nad spokojem w swojej prowincji, walki z grabieżą, rozbojem, włóczęgostwem i innymi przestępstwami. Jego uwadze polecano istniejące manufaktury, szkoły, szpitale i domy sierot. Sprawował również nadzór nad lokalnymi sądami.

W prowincjach utworzono szereg nowych stanowisk ze specjalnymi funkcjami: *kameriera* i *rentmeistera*, którzy zarządzali finansami, *prowiandmeistera* sprawującego nadzór nad gromadzeniem zapasów zboża i *waldmeistera*, nadzorującego lasy.

Do każdego z nowo powstałych stanowisk lokalnej administracji przypisany był rozbudowany aparat urzędniczy. Przyjmuje się, że w pierwszej ćwierci XVIII wieku na skutek tworzenia nowych organów centralnego i lokalnego zarządu, liczba urzędników zatrudnionych w państwowej administracji prawie podwoiła się w porównaniu ze stanem przypadającym na koniec XVII wieku. Ten wzrost odbywał się przede wszystkim w następstwie poszerzania średniego i niższego stopnia aparatu zarządzania⁷⁷. Dlatego też reforma ta znacznie zwiększyła wydatki państwa. Wkrótce po śmierci Piotra I, stworzony przez niego system zarządu terytorialnego, został w znacznym stopniu uproszczony(1727)⁷⁸.

Większość rekrutowanej kadry urzędniczej, której jak powiedziano, liczba znacząco wzrosła, nie była odpowiednio przygotowana do realizacji nowych zasad funkcjonowania administracji państwowej. Zmuszało to rząd do organizacji niejako fachowego jej przygotowania. Konieczność tworzenia wykwalifikowanych kadr, wywodzących się ze stanu szlacheckiego, została sformułowana między innymi w *Tabeli o rangach*. Powoływała na instytucję junkrów przy kolegiach. Do każdego kole-

⁷⁶ С. М. Соловиев, *История...*, к. VIII, т. 15-16, s. 351-352, 459 i n., 486 i n.; Н. П. Ерошкин, *Очерки...*, s. 111 i n.; Е. Ф. Шмурло, *История...*, s. 322 i n.

⁷⁷ Przykładowo według danych z r. 1717 ogólna liczba poddaniów zatrudnionych w organach lokalnej administracji wynosiła 1761. Na krótko przed przeprowadzeniem zmian, dokonanych już po śmierci Piotra I (1727 r.), stworzonego przez niego systemu zarządu terytorialnego, w lokalnych instytucjach administracji państwowej zatrudnionych było 3028 urzędników kancelaryjnych – Н. Ф. Демидова, *Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII – XVIII вв.*, [w:] *Абсолютизм...*, dz. cyt., s. 225.

⁷⁸ Głównymi organami władzy lokalnej administracji zostali tylko gubernatorowie i wojewodowie z niezbędnym aparatem urzędniczym. Zgodnie z nowym zarządzeniem funkcje wojewodów zostały poszerzone: przejęli oni obowiązki zlikwidowanych *kamerierów* i *rentmeistrów* i zwiększono ich uprawnienia sądowe. Wprowadzony dekretem z 1727 r. system lokalnej administracji, z nieznacznymi zmianami, dotrwał czasów Katarzyny II – С. В. Юшков, *История...*, s. 343.

gium włączono 6 – 7 dzieci szlacheckich, które kolejno przechodziły wszystkie szczeble urzędowe, poczynając od kopistów⁷⁹.

W roku 1721 przy Senacie otwarto szkołę, która miała kształcić poddiaków. W jej programie było nauczanie „*cyfr i jak prowadzić księgi do wszystkich spraw przydatne*” a także „*stylu pisma, które każdy dobry poddiak powinien opanować*”. Do szkoły tej powinny być uczęszczać dzieci poddiaków a także wszyscy ci, którzy chcieli zostać poddiakami. Powinni do niej chodzić również junkrzy z kolegów⁸⁰

Podjęmowano również próby specjalnego doksztalcania osób już zatrudnionych w urzędach. Na przykład w roku 1716 wysłano grupę młodych poddiaków na naukę języka niemieckiego do Królewca⁸¹.

Obok nowej cywilnej administracji lokalnej Piotr I wprowadził swego rodzaju terenową administrację wojskową, tzw. dystrykty pułkowe, które powstały w wyniku istnienia na terenie Rosji licznych garnizonów wojska. Ich zadaniem było zapobieganie rozruchom wybuchającym szczególnie w związku z pobieraniem podatku pogłównego. Dystrykty pułkowe posiadały na ogół większe kompetencje od dystryktów cywilnych.

Reasumując można uznać, że Piotr I próbował konsekwentnie od początku swego panowania reformować przestarzały, rosyjski system administracyjno-prawny podobnie, jak w przypadku innych reform, drogą „odgórnej rewolucji”. Chciał w tym zakresie bez wątpienia, mimo zaangażowania Rosji w trwającą ponad dwadzieścia lat wojnę północną, a także by odnieść w niej zwycięstwo, dokonać zasadniczych zmian, próbując przy tym korzystać z obcych wzorców. Owa modernizacja wielu sfer życia politycznego tożsama była zarazem, zgodnie zresztą ze świadomym zamysłem samego cara, z ich „europeizacją”. Wysoką ocenę takiego właśnie postępowania wyraził wybitny rosyjski pisarz i historyk N. M. Karamazin (1766-1826), który sto lat później pisał o epoce Piotra:

Można powiedzieć, że zerknęliśmy na Europę i jednym spojrzaniem przyswoiliśmy sobie owoc długotrwałych trudów⁸².

Istotę jednak, jak się wydaje, owych zamierzonych zapożyczeń i doraźnego, a zarazem na wskroś pragmatycznego, charakteru carskiej inspiracji oddają słowa samego Piotra, który zwierzał się jednemu ze swoich współpracowników: „Potrzebujemy Europy na kilka dziesięcioleci, a potem musimy odwrócić się do niej plecami”⁸³.

⁷⁹ Później stu junkrów przydzielono także do sądów nadwornych – Н. Ф. Демидова, dz. cyt., s. 229.

⁸⁰ Tamże, s. 229.

⁸¹ Tamże.

⁸² Н. М. Карамзин, *О любви отечеству и народной гордости*, [w:] *Собрание сочинений*, t. 3, Sankt Petersburg 1848, s. 471.

⁸³ В. О. Ключевский, *Курс русской истории*, Moskwa 1937, t. IV, s. 225; R. Pipes, *Rosja...*, s. 116.

Reformy administracji w okresie panowania Piotra I

Car uważał, że to co jest pożyteczne dla Europy, będzie w tym momencie korzystne dla Rosji.

Czy proces owego Piotrowego zamysłu europeizacji Rosji okazał się trwały i korzystny dla dalszego rozwoju Imperium i jak należy z dzisiejszej perspektywy ocenić obiektywnie próby zaprowadzenia „nowego ładu” wśród, żyjącego w systemie *samodzierżawia* - rosyjskiej odmiany absolutyzmu – czterdziestomilionowego, wieloetnicznego społeczeństwa, długo jeszcze w istocie egzystującego na peryferiach Zachodu naszego kontynentu? - to, jak się wydaje, problem ciągle otwarty i skłaniający do różnych, często sprzecznych ze sobą refleksji, sporów interpretacyjnych, polemicznych głosów, i ocen.⁸⁴ Warto jednak na zakończenie przytoczyć znamienne słowa autorki współczesnej, polskiej monografii poświęconej osądowi postaci i dzieła Piotra I - K. Chojnackiej:

Nawet sądy wybitnie krytyczne pozostawiają jednak jakiś margines uznania dla władcy, pewien odcień dumy narodowej z posiadania monarchy takiego kalibru. Jest bowiem Piotr I jedynym bodaj, obok Napoleona I, władcą nowożytnego świata, którego imię wywołało tak silne emocje w jego kraju, spory nie ustające przez stulecia, które obrosło tak bogatą legendą.⁸⁵

⁸⁴ K. Chojnacka, *Osoba...*, s. 7 i n.; A. Andrusiewicz, *Mit rosyjskich reform*, [w:] *Polska i jej wschodni sąsiedzi*, t. 2, red. A. Andrusiewicz, Rzeszów 2002, s. 237 i n.; tenże, *Carowie...*, s. 189-190; Z. Wójcik, *Dzieje...*, s. 260-261; M. Heller, *Historia...*, s. 341-343.

⁸⁵ K. Chojnacka, *Osoba...*, s. 8.

Резюме

Реформа центральной и местной администрации в царствование Петра I Петр I пытался с начала своего царствования последовательно реформировать устаревшую русскую административно-юридическую систему подобно тому, как и в случае других реформ, путем „идущей сверху революции“. Он хотел, несмотря на вовлеченность России в северную войну, произвести принципиальные перемены, пытаясь при том использовать чуждые образцы. Эта модернизация многих сфер политической жизни была заодно тождественна с их „европеизацией“. Автор представляет реформы в области администрации и, что особенно ценно, раскрывает источники, откуда почерпались образцы: Данию и Швецию.