

Dzieje biurokracji tom IV

Irina Władimirowna Rużyckaja
(Rosyjska Akademia Nauk, Instytut Historii Rosji)

Rada Państwowa za panowania Mikołaja I w świetle wspomnień Modesta A. Korfa

Rada Państwowa¹ została utworzona w 1801 r. (bardziej znana jako *Niepriemiennyj Sowiet*) a przekształcona w 1810 r. W myśl *Образования Государственного Совета* z 1810 r.. Trafiały do niej sprawy o charakterze prawodawczym, jako że w Radzie „wszelkie sprawy zarządu państwem co głównych kwestii stanowienia prawa, są rozpatrywane i przez nią wpływają do najwyższej władzy cesarskiej”. Za panowania Mikołaja I projekty ustaw o charakterze ogólnym były przekazywane Radzie Państwowej z II Wydziału Kancelarii Własnej JCM (utworzona 30 stycznia 1826 r.). Dotyczyły one wyodrębnionych struktur władzy, w głównej mierze ministerstw.

Rada nie zajmowała się sporządzaniem projektów ustaw, gdyż to nie wchodziło w zakres jej kompetencji². Jej członkowie mogli jednak do takich projektów wносить stosowane zmiany i uzupełnienia. Co więcej czynili to, początkowo w poszczególnych departamentach Rady, a następnie na zebraniu ogólnym, dokąd ze stosownymi uwagami i poprawkami były wnoszone wspomniane projekty. Do Rady należało nie tylko rozpatrywanie spraw prawodawstwa, ale i takich, które wymagały decyzji władzy najwyższej: „kwestie wyższego zarządu administracyjnego”, sprawy finansowe, prawo prywatne, sprawy dotyczące położenia osób fizycznych i prawnych i ich majątków i sprawy o charakterze sądowym³.

Spór o rolę i znaczenie Rady Państwowej, zaczął się zaraz po jej utworzeniu i do tej pory jeszcze się nie zakończył. Twierdzenie, że Rada „realnie ograniczała władze samodzierżawia”⁴ jest zbyt przesadzone. Również przeciwny punkt widzenia o ignorowaniu Rady przez

¹ Oryg. *Gosudarstwennyj Sowiet* – tu trzymamy się wersji oryginalnej oddając tę nazwę jako Radę Państwową; w literaturze można spotkać analogie w postaci Rady Państwa lub Rady Stanu [przyp. red.].

² Полное Собрание Законов Российской Империи, собрание I, т. 31, указ nr 24064.

³ М. Л. Левинсон, *Государственный совет*, Санкт Петербург 1907, s. 4.

⁴ А. П. Бородин, *Государственный совет России (1906-1917)*, Киrow 1999, s. 4. Członek Rady Państwa I. I. Tolstoj pisał, że przypadki nie zgadzania się cara z decyzjami Rady i zatwierdzenia opinii mniejszości miały miejsce bardzo rzadko. Na tej podstawie dochodził do wniosku, że: „w istocie rada Państwowa mogła być uważana za rzeczywisty i jedyny w Rosji organ prawodawczy. Jego doradczy charakter objawiał się jedynie w formie nazwy jego decyzji, które nazywały się *opiniami*”. Otdiel Rukopisnej Rossijskoj Nacionalnoj Biblioteki, zesp. 781, sygn. 568, k. 219.

cara, jako elementu struktury władzy nie można uznać za zasadny. Wszyscy badacze są zgodni w jednym, że stopień wpływu Rady na proces prawodawstwa w dużej mierze był zależny od tego, jak wiele znaczyła dla aktualnie panującego władcy ta instytucja. Tym nie mniej, trudno zgodzić się z poglądem, że „za panowania cara o wyraźnych poglądach absolutystycznych, jakim był Mikołaj I, Rada była organem, który był zaledwie tolerowany”⁵. Dążenie cara do legitymizmu, skłaniało go do przestrzegania obowiązujących praw i zachowywania poprawnych stosunków z działającymi strukturami administracyjnymi. Dlatego też w swoich działaniach starał się jak najrzadziej podważać pozycję Rady. Monarcha unikał naruszania „przejrzystej i obowiązującej procedury” tworzenia prawa i mówił o Radzie Państwowej, jako o miejscu utworzonym „dla naradzania się w ważniejszych sprawach zarządu i prawodawstwa”.

Rada rozpatrywała projekty praw i „doradzała” władcy co do ich przyjęcia lub odrzucenia. Ten mógł zgodzić się lub nie ze zdaniem jej członków. Powstające w Radzie rozbieżności w różnych sprawach, Mikołaj rozpatrywał na początku swojego panowania poprzez umieszczenie na protokołach posiedzeń Rady słów: „быть по мнению стольких-то членов”, a następnie wyrażeniem „и Я”⁶. W większości przypadków car zatwierdzał zdanie większości członków Rady, zaś z mniejszością zgadzał się jedynie wtedy, gdy jej głos podzielał przewodniczący Rady Państwowej⁷. Zdarzały się przypadki, kiedy Mikołaj I „decydował o sprawach Rady wydając własną rezolucję”, albo zatwierdzał wnioski Senatu Rządzącego lub ministrów, które nie zyskały poparcia Rady⁸. Od 1842 r. zgodnie z nowym *Учреждением Государственного Совета*, do dziennika posiedzeń Rady były wnoszone dwie opinie – większości i mniejszości członków⁹. W *Учреждении Государственного Совета* wyraźnie określono, że car nie jest niczym ograniczony i może poprzeć jedną z opinii członków Rady lub przyjęc własną rezolucję w danej sprawie.

Odrębną drogą szły prawie wszystkie sprawy trafiające pod obrady Rady z tzw. tajnych komitetów. Rozpatrywano je w Radzie *pro forma*. Zwykle Mikołaj I upominał przewodniczącogo Rady, że: „ponieważ w Komitecie Specjalnym wszyscy członkowie już wyrazili swa opinię, w czym pozostawiono tam im pełną swobodę i możliwość, to on oczekuje, że także w Radzie już nikt z nich ponownie nie podniesie nowych wątpliwości w tym przedmiocie”. Taka sytuacja miała miejsce w 1843 r. podczas omawiania sprawy „zamiany asygnacji innymi środkami finansowymi”.

Według słów świadka ówczesnych wydarzeń, nawet „za najbardziej energicznego i samowładnego monarchy o wiele więcej w biegu i ukierunkowaniu sprawy zależało od formy wniosku”. W pierwszej kolejności wiele zależało od postaci w jakiej sprawa trafiała na zgromadzenie ogólne z departamentów. Wystarczyło, że w departamencie (od 3 do 5 członków) był jeden rozgarnięty człowiek lub „wodzirej” (P. D. Kisielew), by móc wyrzucić decydujący

⁵ Tamże, s. 4. P. A. Zajonczkowski uważał, że Rada Państwa nie odgrywała, i nie mogła odgrywać istotnej roli w warunkach mikołajewskiego systemu państwowego. П. А. Зайончковский, *Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в.*, Moskwa 1978, s. 129-130.

⁶ П. Н. Даневский, *История образования Государственного совета в России*, Petersburg 1859, s. 98.

⁷ W latach 1810-1917 na 100 przypadków w 64-ch carowie zatwierdzali opinię większości. Mikołaj I zawsze popierał stanowisko następcy tronu, niezależnie od tego, czy należało do większości, czy mniejszości w Radzie.

⁸ Taka sytuacja miała miejsce w 1843 r., kiedy car poparł stanowisko ministra finansów wbrew opinii Rady Państwa.

⁹ Od 1810 r. do protokołu przekazywanego władcy wnoszono tylko opinię większości, chociaż członkowie Rady mogli przedstawiać również zdanie odrębne.

wpływ na losy tego lub innego projektu. Szczególną rolę odgrywał sekretarz państwa (naczelnik kancelarii Rady Państwowej). Przez jego ręce przechodziła cała dokumentacja składana do Rady (od niego zależała redakcja przedstawianych materiałów). W dużej mierze wpływ na postanowienia Rady Państwowej posiadała również sam przewodniczący. Poza wolą cara, przewodniczącym i sekretarzem państwa, składem personalnym departamentów, jednym z czynników wpływających na proces rozpatrywania spraw w Radzie byli „przyjaciele i opiekunowie” w wyższych kręgach władzy.

Wszystkie te czynniki, mające wpływ na funkcjonowanie Rady Państwowej, szczegółowo opisał w swoim dzienniku sekretarz państwa (1834-1843) Modest A. Korf. Jego dziennik – jedno z niewielu, czy jeśli nie jedyne źródło, do historii Rady Państwowej, zostało stworzone przez świadka wydarzeń zachodzących w tej instytucji od 1834 r.¹⁰, od chwili kiedy Korf¹¹ zaczął pełnić funkcję sekretarza państwa (1834-1843), to jest naczelnika kancelarii państwa – kancelarii Rady Państwowej. W 1843 r. został członkiem Rady, którym pozostawał do chwili swojej śmierci w 1876 r. (w latach 1864-1872 Korf był przewodniczącym departamentu praw Rady Państwowej). Swoją służbę w Radzie ze szczegółami opisał w trzeciej części „Dziennika”, która została poświęcona tej stronie jego działalności¹².

Dziennik, przede wszystkim, charakteryzuje realny skład Rady, pomijając zupełnie członków tej instytucji, którzy z powodu choroby lub podeszłego wieku nie brali udziału w jej działalności (A. S. Sziszow, A. M. Rimski-Korsakow, A. P. Jermołow; w latach 40. XIX w. – N. S. Mordwinow, P. A. Tołstoj, von Bron). Zapiski Korfa pozwalają określić, kto z członków Rady brał czynny udział w jej pracach. Korf podkreślał, że tzw. „członków rzeczywistych i zabierających głos” w Radzie było „bardzo niewielu” (M. M. Speranskij, J. F. Kankrin, D. N. Błudow, K. F. Druckij-Lubeckij, P. D. Kisielew, A. S. Mienszikow i in.). Pozostałych członków charakteryzował jako „honorowych, jedynie podpisujących protokoły posiedzeń”. W 1839 r. Korf sporządził spis członków Rady ze szczegółową charakterystyką każdego z nich (przedstawił 32 sylwetki spośród ówczesnych 37 członków)¹³.

Korf prześledził działalność Rady na płaszczyźnie pracy nad projektami praw. Jego dziennik przynosi wiedzę o rywalizacji między sobą wielu członków omawianego organu. Wspomnienia i protokoły posiedzeń Rady zawierają jedynie wyniki posiedzeń tej instytucji. Fakty z zakresu polemiki prowadzonej podczas prac nad projektami praw nie były nigdzie odnotowywane. Na przykład, nadzwyczaj interesująco przedstawiały się, opisywane przez Korfa, posiedzenia Rady w sprawie omawiania projektu ustawy *Об обязанных крестьянах* w marcu 1842 r.

¹⁰ Istnieją wspomnienia A. S. Mienszikowa i P. P. Gagarina spisane w języku francuskim, ale mają one nieregularny charakter, a wiele z nich odnosi się do czasów późniejszych. Ponadto trudno jest je odczytać, zwłaszcza zapiski Gagarina.

¹¹ Modest Andriejewicz Korf (1800-1876) uczył się razem z A. S. Puszkinem w Liceum w Carskim Siole; w 1817 r. rozpoczął służbę w Ministerstwie Sprawiedliwości; następnie pracował w Ministerstwie Finansów w Komisji Kodyfikacji Praw, gdzie jego przełożonym był M. M. Speranski. Korf został wypromowany przez Speranskiego i stał się jego „prawą ręką” w II Wydziale Kancelarii JCM, powołanej w 1826 r. przez Mikołaja I. Autor dziennika brał aktywny udział w redakcji Zbioru Praw Imperium Rosyjskiego. Z rekomendacji Speranskiego mianowano go zarządzającym „sprawami” Komitetu Ministrów (1831-1834).

¹² Korf prowadził *Dziennik* regularnie od 1838 do 1852 r. Przez kolejne lata (1853-1867) dokonywał w nim nieregularnych notatek.

¹³ M. A. Корф, *Дневнику. 1838 и 1839 гг.*, oprac. I. W. Rużycka, Moskwa 2010, s. 258-264.

Иларion Wasiljewicz Wasilczikow (1776 - 1847)



Kopia E. Botmana z obrazu F. Krugera (l. 40-e XIX w.)

Autor dziennika poruszył również kwestię stosunku cara do charakteru działalności Rady. Przy okazji sprawy likwidacji stanowisk nauczycieli języka polskiego w tzw. guberniach litewskich (guberni: wileńskiej, grodzieńskiej i mińskiej oraz w obwodzie białostockim), Mikołaj I zauważał, że: „to wydarzenie jeszcze bardziej utwierdza mnie w niestosowności przedstawiania do rozpatrzenia Radzie Państwowej spraw, które zawierają kwestie polityczne”¹⁴. Sytuacja tego projektu skomplikowała się z powodu załatwiania tej sprawy w Radzie. Było to związane również z rolą, jaką odgrywał sekretarz państwa Korf w procesie legislacyjnym w interesującej nas instytucji. W 1838 r. minister oświaty S. S. Uwarow przedstawił w Radzie Państwowej nową strukturę etatów w szkolnictwie w tzw. guberniach litewskich, w której nie przewidziano stanowisk nauczycieli języka polskiego¹⁵. Departament Ekonomii zatwierdził to, biorąc pod uwagę jedynie korzyści finansowe dla skarbu państwa. Korf oburzył się na taki obrót sprawy. Zwrócił się w tej kwestii do Wasilczykowa, wskazując na nieludzki wymiar takich nieprzemyślanych działań. Wskazywał, że takie ruchy doprowadzą do uzyskiwania przez młodzież wykształcenia w zaciszu domowym, co będzie skutkowało ukształtowaniem ich w opozycji do Rosji tzn. w duchu „polskim” i może stać się „zarodkiem rewolucji”. Wasilczikow po rozmowie z Korfem, wezwał do siebie przewodniczącego

¹⁴ Tamże, s. 192.

¹⁵ W 1835 r. stanowiska nauczycieli języka polskiego zostały zlikwidowane w Kijowskim Okręgu Naukowym, a rok później w tzw. guberniach białoruskich.

departamentu W. W. Lewaszowa i zalecił mu zmienić postanowienie podwładnego mu organu. Nie patrząc na sprzeciw Uwarowa, w czasie nowego posiedzenia członków departamentu, został przyjęty wniosek o pozostawieniu w nowej strukturze etatów szkolnictwa tzw. guberni litewskich posad nauczycieli języka polskiego. Korf, jak zaznaczył w swoim dzienniku, „polecił przedstawić całą sprawę, która dzięki temu została załatwiona zgodnie” z jego sugestią i „rzeczywistym dobrem państwa”. Zgromadzenie ogólne Rady jednogłośnie, bez jakiegokolwiek sprzeciwu, przyjęło propozycję departamentu. Car otrzymał dziennik tego posiedzenia i zdecydował, że: „Tę sprawę przekazać do mojej kancelarii a w Radzie uznać za zakończone”¹⁶. W tych okolicznościach likwidacja etatów nauczycieli języka polskiego w tzw. guberniach litewskich została odroczone na kilka lat.

W tym przypadku wyraźnie zauważalna była rola kancelarii państwa i jej kierownika, sekretarza państwa, w kreowaniu i ostatecznym kształtowaniu decyzji Rady. Korf niejednokrotnie podkreślał w swym dzienniku, że dla kancelarii państwa „nie ma nic tajnego w państwie”.

Korf jako sekretarz państwa, a potem członek Rady zwracał szczególną uwagę na sprawy, których proces rozpatrywania nie mieścił się w typowej praktyce legislacyjnej lub odbywał się z naruszeniem istniejących procedur. Zawsze przyczyną takich działań była wola monarchy, który, jak już wspomniano, starał się w miarę możliwości unikać takich sytuacji.

W 1839 r. miało miejsce zatwierdzenie przez Radę Państwową statutu i kontraktu na budowę kolei z Warszawy do granicy austriackiej (około 280 wiorst) z bankierem warszawskim Piotrem Steinkellerem wbrew ustanowionym normom, przy wykorzystaniu przyśpieszonej procedury. I. F. Paskiewicz zaproponował carowi w trakcie załatwienia tej sprawy, całkowite pominięcie Departamentu Spraw Królestwa Polskiego Rady Państwowej, motywując to koniecznością przyśpieszenia działań w tej materii¹⁷. Jednak car, uważał, że sprawę tę, ze względu na jej wagę, należy skierować do interesującego nas organu. Dlatego też w ciągu jednego dnia sprawę tę rozpatrzono w departamencie; następnie w kancelarii sporządzono protokół; wieczorem został on podpisany przez członków Rady, zaś późną porą nocną potwierdzony przez Mikołaja I i przez umyślnego wysłany do realizacji do Warszawy.

Powołując się na słowa Korfa, projekty kontraktu i statutu „zawierały w sobie oczywiste ślady braku rozsądku i stronniczości na rzecz Steinkellera bez żadnego zabezpieczenia dobra skarbu”, co dawało mu podstawy podejrzewać kancelarię feldmarszałka Paskiewicza o korupcję i dostrzec „tajne intrygi polskiej partii”¹⁸. Korf właśnie tym tłumaczył „przyśpieszenie sprawy”. W związku z „nieprzemyślanym” tekstem projektu Korf wyjątkowo pojawił się na posiedzeniu członków departamentu, nie „z

¹⁶ Tamże, s. 171-176, 183-185, 191-192, 202.

¹⁷ W projekcie skarb państwa gwarantował 4% zysku z lokowanego kapitału. Szybkość prac nad projektem ustawy była spowodowana obawami Paskiewicza i Steinkellera utraty kapitału angielskiego, który mógł być wycofany do Francji, gdzie tamtejsze Stany Generalne również zamierzały przystąpić do rozbudowy sieci kolejowej. Tamże, s. 237.

¹⁸ Korf sporządził notatkę o następstwach politycznych budowy kolei łączącej Warszawę z Wiedniem, którą przedstawił przewodniczącemu Rady Państwowej I. W. Wasilczikowowi. Według Korfa przyśpieszenie komunikacji między Warszawą a stolicami państw europejskich nasili kontakty polskich środowisk emigracyjnych z opozycją antyrosyjską w Królestwie Polskim. Wasilczikow jednak z tej informacji nie zrobił jakiegokolwiek użytku. Tamże, s. 239.

obowiązku”, lecz celem „trzymania się litery prawa”. Zaproponował „precyzyjną redakcję protokołu”, w którym „zauważone sprzeczności” należało przedstawić w formie „wątpliwości i pytań”, a zadanie ich rozwiązania powierzyć Paskiewiczowi, warunkując realizację dekretu koniecznością ustosunkowania się do stanowiska Rady. Tym sposobem, Rada chciała zrzucić z siebie odpowiedzialność za następstwa „nieprzemysłanych” działań. Car podpisując protokół, z zadowoleniem stwierdził, że departament „wyciągnął go z biedy”¹⁹.

Niecodziennie przedstawiało się rozpatrzenie tzw. sprawy Grittich (w latach 1835-1836). Sednem sprawy był proces o spadek (majątek ruchomy) toczony między pozamałżeńskimi synami hrabiny Musin-Puszkina-Briusa, obywatelami austriackimi braćmi Grittich i członkami jej rodziny w Rosji, przede wszystkim, byłym mężem. Izba cywilna sprawę tę rozwiązała na korzyść Grittich, uznając za pełnoprawne wszystkie dokumenty złożone w toku postępowania sądowego. Jednak w Senacie Rządzającym doszło do rozbieżności zdań wśród jego członków. Pewna grupa senatorów zaproponowała pozbawienie Grittich spadku powołując się na okoliczności etyczne, dlatego że pochodzili ze związku pozamałżeńskiego i dodatkowo byli cudzoziemcami. Wtedy też zdecydowano o przekazaniu sprawy do Rady Państwowej, gdzie sprawa miała zostać rozpatrzona przez Departament Spraw Cywilnych i Duchownych. Na tym etapie Korf wystąpił jako obrońca praworządności (po stronie Grittich). Nie dowierzając przewodniczącemu departamentu N. S. Mordwinowowi, przekonał przewodniczącego Rady (M. M. Nowosilcowa) o konieczności rozpatrzenia sprawy na wspólnym posiedzeniu departamentu cywilnego i departamentu praw. Tutaj sześciu członków wystąpiło przeciw żądaniom Grittich, zaś dwóch – zajęło stanowisko zaspokajające ich oczekiwania. Na zgromadzeniu ogólnym Rady, większość jej członków podzieliło zdanie tych dwóch dygnitarzy biorących udział w posiedzeniu połączonych departamentów. Car jednak zatwierdził opinię mniejszości: odmówić braciom Grittich i uznać dokumenty majątkowe przez nich posiadane za nie mające mocy prawnej.

Monarcha w swojej rezolucji zaproponował bezprecedensowe rozwiązanie sprawy: „celem mocniejszego potwierdzenia” swojej decyzji Mikołaj I zalecił przekazać sprawę specjalnej komisji, składającej się z trzech członków Rady, którzy nie brali udziału w pracach nad sprawą Grittich. Ponadto w komisji tej miał zasiadać wiceminister sprawiedliwości. Korf w swoim dzienniku pisał: „Ta rezolucja spowodowała silny wstrząs w umysłach, zarówno w Radzie, jak i w publice. Sprawa, rozstrzygnięta przez ogólne zgromadzenie Rady, była przekazywana komisji, złożonej z trzech jej członków” i dalej: „u podstaw rozpatrywania znalazła się rezolucja, w której już jasno została wyartykułowana osobista opinia panującego”. Korf znowu postanowił interweniować: członkowie komisji A. F. Orłow i wielki ks. Michał Pawłowicz zwrócili się do niego o stosowne wyjaśnienie problemu. Naszemu bohaterowi udało się ich przekonać, że kieruje się „sumieniem i dogłębnym zrozumieniem”. Opierając się na obowiązującym prawie dwóch członków komisji wystąpiło przeciw żądaniom Grittich (W. S. Trubeckoj i W. N. Panin), dwóch za rozwiązaniem sprawy na ich korzyść (Orłow i wielki książę). Car przekazał sprawę pod obrady zgromadzenia ogólnego Rady, żeby jej człon-

¹⁹ Tamże, s. 240.

kowe stwierdzili, czy dokumenty przedstawione przez Grittich są zgodne z prawem, bez zbędnego wdawania się w ich szczegóły. I tak 25 członków w głosowaniu poparło Grittich, zaś 12 było przeciw. Car tym razem zatwierdził opinię większości²⁰. Korf z zadowoleniem skonstatował, że dzięki sprawie Grittich „Rada nadzwyczajnie zwiększyła zaufanie publiki, a odnośnie Panującego jeszcze bardziej przekonała się, że jest on niedostępny dla żadnych tajnych wpływów i intryg, nawet ze strony osób najbardziej do niego zbliżonych”²¹. Stwierdzenie takie nie było przypadkowe, gdyż sprawą Grittich żył „cały arystokratyczny świat” Petersburga, nie wyłączając przy tym najbardziej wpływowych jej przedstawicieli, próbujący przeciągnąć na swoją stronę Mikołaja I.

Decyzje departamentów a szczególnie zgromadzenia ogólnego Rady Państwowej jak już wspomniano w nie małym stopniu, uzależnione były także od tego jakiej używano argumentacji i od energii z jaką referowano to lub inne stanowisko członków tej instytucji. Korf pisał, że w przypadku jednej ze spraw „nastąpiło przemówienie ze szczególną siłą, nawet uniesieniem” i zgodne z nim rozwiązanie poparło 23 członków, „w tym i ci, którzy przedtem głośno zadeklarowali już opinię przeciwną”. Z dumą skonstatował „ta opinia, przeciw której początkowo była silna opozycja, tylko i wyłącznie dzięki mojemu poparciu zapanowała”²².

Innym razem Korf odnotował: dzisiaj rozmawiałem w radzie w pewnej sprawie, która wbrew tonowi dyskusji toczony do mojej mowy, po niej rozstrzygnięto jednogłośnie w ten sposób, jaki proponowałem”²³.

W wielu przypadkach przyjęciu przez Radę danego stanowiska uzależnione było od osobowości człowieka zajmującego stanowisko przewodniczącego omawianego organu. Ponadto także od tego, jakie miejsce zajmował w otoczeniu cara, o czym przekonuje minister dóbr państwowych P. D. Kisielew, mówiąc „jakikolwiek wpływ uzyskuje się tylko dzięki prywatnym kontaktom z carem, a te zależą nie do stanowiska”. Prawdę tych słów potwierdzają charakterystyki, wszystkich przewodniczących Rady Państwowej z czasów Mikołaja I, sporządzone przez Korfa. Car obejmując tron w Rosji, pozostawił na tym stanowisku ks. P. W. Łopuchina (1816-1827), który był „rozeznanym w sprawach i prawach”. Jednak urzędnik ten, z powodu podeszłego wieku, nie zdążył pokazać swoich umiejętności. Korf wysoko ocenił zdolności i wpływy na osobę cara W. P. Koczubeja (1827-1834), bez którego udziału „nie została podjęta jakakolwiek decyzja wagi państwowej”²⁴. Już nie tak jednoznacznie Korf wypowiedział się o M. M. Nowosilcowie (1834-1838), który chociaż i „ma duży wpływ na sprawy”²⁵ tym nie mniej, „w towarzystwie [...] ze względu na obce wszelkiej przyzwoitości prowadzenie

²⁰ Mikołaj I na protokole zebrania ogólnego napisał: „Niech się stanie zgodnie z opinią większej liczby członków. Ale że bieg sprawy obnażył całą niejasność i niekompletność istniejących praw w tej materii, to bez zwłoki zająć się ułożeniem odnośnej Ustawy”. Tamże, s. 121.

²¹ Tamże, s. 112-122.

²² Gosudarstwennyj Archiw Rossijskoj Fiedieracii (dalej: GARF), zesp. 728, op. 1, sygn. 1817, cz. 6, k. 290.

²³ Korf w swoim dzienniku ponadto odnotował: „Wielki książę Michaił Pawłowicz, który początkowo także był przeciwnego zdania, potem na odwrót sam przemówił po mojej myśli. Uznają się – powiedział mi po posiedzeniu – za zobowiązane wobec Was: Wy oświeciliście mnie i wyjaśnili!”. GARF, zesp. 728, op. 1, sygn. 1817, cz. 7, k. 108.

²⁴ GARF, zesp. 728, op. 1, sygn. 1817, cz. 11, k. 149.

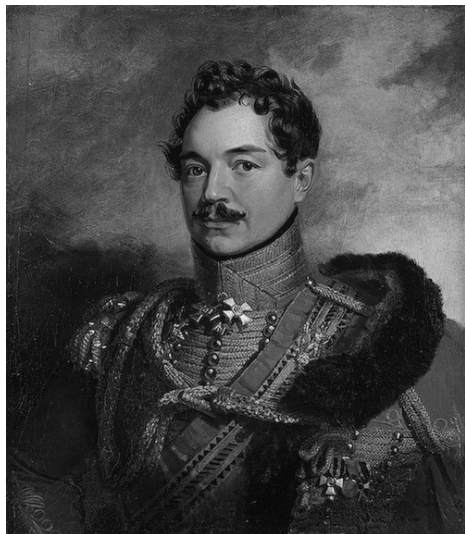
²⁵ Tamże.

się, nigdy nie był szanowany”²⁶.

Najbardziej wpływową figurą na stanowisku przewodniczącego Rady Państwowej był I. W. Wasilczikow (1838-1847), którego współcześni porównywali z Lefortem za panowania Piotra I. Nie dysponował on zmysłem działacza państwowego wielkiego formatu, nie za bardzo znał się na prawodawstwie, ale za to należał do najbliższego, najbardziej wpływowego otoczenia Mikołaja I. Swój wpływ na cara²⁷ wykorzystywał na posiedzeniach Rady Państwowej, wyłącznie z pobudek osobistych.

I tak np. 26 kwietnia 1843 r. na zgromadzeniu ogólnym Rady Państwowej podjęto dwie decyzje, opierając się jedynie na „przekonaniach moralnych”, a nie na „literze prawa”. Innym razem jego notatkę skierowano do Mikołaja I, wprowadzała ona cara w błąd²⁸, żeby osiągnąć potrzebną i korzystną decyzję. Na posiedzeniu, nie dając możliwości wypowiedzenia się wszystkim członkom Rady i omówienia ich poglądów na daną sprawę, Wasilczikow od razu przedstawił swoją propozycję, nalegając na przyjęcie jego stanowiska. Według Korfa, takimi działaniami Wasilczikow „burzył doradczy charakter Rady i nadawał jej postać jedynie *prikazu* lub rządu gubernialnego, gdzie wszystko rozstrzyga przewodniczący”²⁹.

Hr. Wasilij Wasiljewicz Lewaszow (1783 - 1848).



Portret G. Dawe.

Zdarzały się przypadki, że spotkanie Wasilczikowa z Mikołajem I znacząco wpływało na bieg sprawy. Na przykład przedstawiając władcy opinię Rady Państwo-

²⁶ M. A. Копф, dz. cyt., s. 116.

²⁷ GARF, zesp. 728, op. 1, sygn. 1817, cz. 11, k. 149.

²⁸ Tamże, k. 157, 158v.

²⁹ Tamże, k. 234.

wej w sprawie majoratów, Wasilczikow wyraził chęć wyjaśnienia bliższych szczegółów ustaleń odnoszących się do tej kwestii w podczas osobistego spotkania, licząc, że wpłynie na niego doprowadzając do podjęcia ostatecznej decyzji po jego myśli³⁰.

Na dowód przedstawionej wyżej sytuacji, należy przytoczyć słowa Wasilczikowa, który twierdził, że „w radzie głos lub udział jednego członka nic nie znaczy, ponieważ ostateczna decyzja nie zależy od liczby głosów, a wyłącznie od woli Panującego”³¹.

Wasilczikow wychodził z założenia, że Mikołaja I można było przekonać do swojego stanowiska lub też zniechęcić go do nie odpowiadającego mu rozwiązania. Przewodniczący Rady Państwowej właśnie w ten sposób dość często korzystał z możliwości realizacji swoich celów.

Całkiem inaczej rzecz się miała za następcy Wasilczikowa – hr. W. W. Lewaszewa, który kierował Radą Państwową w latach 1847-1848. Lewaszew nigdy nie został zatwierdzony przez Mikołaja I na stanowisku przewodniczącego tego organu. Za jego kadencji znaczenie stanowiska przewodniczącego Rady Państwowej z każdym dniem podupadało. Współcześnie żyjący nie pozostawili o Lewaszewie jakichkolwiek pozytywnych ocen³². Korf nie należał do wyjątków, a o Lewaszewie napisał, że jest „naszpiowaną górnolotnymi frazami starą wymiętą lalką, która bez względu na to stara się jeszcze pozować na szykownego huzara; małym fajdakiem i wielkim głupcem, którym gra i kieruje mądry Kisielew, i który bardziej niż czegokolwiek boi się rozbieżności w Radzie”³³.

Ks. Aleksandr Iwanowicz Czernyszew (1785 - 1857)



Rycina z portretu F. Krugera.

³⁰ Rossijskij Gosudarstwennyj Istoriceskij Archiw (dalej: RGIA), zesp. 651, op. 1, sygn. 32, k. 29.

³¹ GARF, zesp. 728, op. 1, sygn. 1817, cz. 11, k. 282.

³² Jego współpracownicy wspominali o nim jako o człowieku „najnieznośniejszym [...] nie głupim, ale pustym, samolubnym i nieprzyjemnym zwierchniku”. Opinia A. W. Koczubeja. В. Федорченко, *Императорский дом. Выдающиеся сановники*, t. 1, Krasnojarsk-Moskwa 2000, s. 626.

³³ GARF, zesp. 728, op. 1, sygn. 1817, cz. 11, k. 149.

Za następcy Lewaszewa – hr. A. I Czernyszewa (1848-1855) znaczenie przewodniczącego Rady Państwowej całkowicie upadło, gdyż minister wojny stał się „ślepo wierzącą zabawką kancelarii”. Jego predyspozycje do ulegania cudzym wpływom, a przede wszystkim wpływom własnych urzędników, wpływały stąd, że Czernyszew był człowiekiem „bez wyższych idei państwowych, bez bliższej znajomości szczegółów spraw i mechanizmów”, potrafił jedynie stwarzać wrażenie własnej niestrudzonej działalności³⁴.

Należy zauważyć, że w latach 30. i 40. XIX w. Rada Państwowa działała na wielką skalę. W 1844 r. jednocześnie rozpatrywano kilka bardzo ważnych projektów: kodeksu karnego, urzędzenia rządów gubernialnych, ustawy o majoratach, pełnej ustawy o przedawnieniu, ustawy o nowym porządku awansów w służbie cywilnej³⁵. Od końca lat 40. tak kluczowe projekty ustaw do Rady trafiały niezbyt często, zaś znaczna część działań omawianej instytucji skupiała się na sprawach procesowych i innych niezbyt znaczących. Na przykład w 1849 r. rozpatrywano sprawy o: działaniach Ołonieckiej Izby Dóbr Państwowych wobec chłopą Karelina powołanego do odbycia służby wojskowej; zakazie przyjmowania do służby wojskowej osób nie mających u lewej czy prawej dłoni choćby jednego palca i kciuka³⁶. Można przypuszczać, że właśnie z powodu charakteru podejmowanych decyzji, Mikołaj I nie widział za konieczne mianowanie na stanowisko przewodniczącego Rady Państwowej osób znaczących dla procesu legislacyjnego.

Korf w swoim dzienniku, dał także również szczegółowy opis funkcjonowania szeregu komitetów i komisji przy Radzie Państwowej: komisji ds. kodeksu karnego (1844-1845); komitetu ds. rang cywilnych; komitetów włościańskich (1839-1842); komitetu ds. służby dworskiej (1844); komitetu z 1847 r., którego skutkiem działania był ukaz z 8 listopada, pozwalający chłopom wykupić się w sytuacji, gdy majątek ich właściciela sprzedawano z powodu zadłużenia itd. Korf w jednych nadzorował bieg spraw, zaś w drugich zasiadał jako ich członek (po 1843 r.). Sprawy tych nadzwyczajnych organów przechodziły przez Radę bez jakichkolwiek sporów, a nawet bez dyskusji. W 1844 r. w dzienniku Korf opisał jak na zebraniu ogólnym Rady rozpatrywano projekt ukazu o zlagodzeniu zasad nadawania wolności przedstawicielom służby dworskiej. Projekt ten został opracowany przez jeden z tajnych komitetów (projekt został wstępnie przyjęty przez Departament Praw) i wniesiony pod obrady Rady przez jednego z jego autorów Ł. A. Pierowskiego. Autor pozostawił o tym taką relację:

w króciutkiej notatce, w której ta sprawa została przedstawiona, jakby najzwyczajniejsza, poślednia, bez słowa o tym, że wszystko już wcześniej zostało rozpatrzone i zatwierdzone przez Panującego. Buturlin [...] zamyślił sprzeciwić się jakiejś drugorzędnej błahostce, czego książe Wasilczikow, najwyraźniej, strasznie się przestraszył, ale pierwszego wyjaśniającego słowa Pierowskiego wystarczyło, żeby Buturlin zamilkł [...] Pozostali członkowie coś tam poszeptali między sobą i Rada Państwowa postanowiła zatwierdzić wniosek departamentu praw tj.

³⁴ В. Федорченко, dz. cyt., t. 2, s. 523.

³⁵ GARF, zesp. 728, op. 1, sygn. 1817, cz. 7, k. 128v. Korf uważał, że „w naszym prawodawstwie [...] zachodzi straszny rozkład” i że rozpatrywane projekty – „wszystko są to sprawy pierwszorzędnej wagi, które powinny odbić się na całym obszarze i na wszystkich stanach Rosji?”. Tamże, k. 117.

³⁶ RGA, zesp. 1149, op. t. III Archiwum Rady Państwa 1849 r., sygn. 75 i 82.

podać ukaz do najwyższego podpisu. Ot i wszystko – żadnych dyskusji!³⁷.

Zupełnie inaczej przedstawiały się losy spraw procesowych, szczególnie jeśli dotyczyły one spraw materialnych wpływowych rodzin arystokratycznych. Debaty na forum Rady Państwowej były długie i dość skomplikowane. Taka sytuacja miała miejsce, gdy na zebraniu ogólnym rozpatrywano sprawę konfiskaty jednego z majątków szambelana S. O. Bierzyńskiego. Prawie połowa członków początkowo przegłosowała decyzję rozbieżną z jego interesami, zalecając szambelanowi dochodzenie swych praw w sądzie (w świetle obowiązującego prawa taki sposób rozpatrzenia sprawy w sądzie byłoby niemożliwy). Jednak na następnym posiedzeniu Rady ci sami członkowie odcięli się od swojego poprzedniego zdania i potwierdzili słuszność pretensji Bierzyńskiego, przekazując jego sprawę bezpośrednio Senatowi Rządzącemu. Korf stwierdził, że taka sytuacja miała miejsce, albowiem między posiedzeniami Rady były wywierane naciski na jej członków ze strony wpływowych osób „spowinowaconych” z szambelanem. Autor dziennika na koniec stwierdził: „zaś właściwości zainteresowanych osób dla większej części [...] członków znacznie są ważniejsze od właściwości sprawy”³⁸.

Jeszcze większe oburzenie Korfa wywołała sprawa ustawy dotyczącej przekazywania majątków na wypadek śmierci w tzw. guberniach małosyjskich. Rozpatrywano ją w Radzie na przełomie marca i kwietnia 1843 r. Wywołała ona ostrą dyskusję, która przeniosła się poza miejsce obrad interesującej nas instytucji. Nie powinna dziwić taka sytuacja, gdyż dotyczyło to interesów ekonomicznych przedstawicieli wpływowych i znaczących rodzin z kręgów arystokracji rosyjskiej³⁹. 15 kwietnia 1842 r. car zatwierdził opinię Rady Państwowej, zakazując darowizny majątku rodowego, na wypadek śmierci właściciela. Taka decyzja Rady stała w sprzeczności z artykułem 814 (t. X, wyd. 2-e, Zbioru Praw Imperium Rosyjskiego, 1842 r.). W tym samym tomie znajdował się również artykuł Statutu Litewskiego (obowiązywał w tzw. guberniach małosyjskich do ogłoszenia Zbioru Praw z 1842 r.) poprzednio obowiązujący, który jednak nie utracił swej mocy prawnej. W myśl tego artykułu możliwość przekazania majątku na łożu śmierci odbywało się na analogicznych zasadach jak w przy wykonaniu testamentu. Nie wyjaśniono jednak, czy taka forma przekazania majątku w chwili śmierci odnosiła się jedynie do dóbr nabytych, czy obowiązywała również w stosunku do majątków rodowych (art. 439)⁴⁰. Decyzja Rady, która została zatwierdzona i zawarta w Zbiorze Praw, okazała się kwestią wywołującą wątpliwości wśród członków Rady. Jedną z nieznaczących spraw procesowych (tzw. sprawa Wieleckich)⁴¹, przekazana z Senatu Rządzącego, stała się przyczyną wybuchu zażartego konfliktu. Oczywiście była to tylko przykrywka, gdyż według Korfa „rzeczywistym celem i przyczyną wszystkich [...] intryg” była „sprawa o dziedzictwo hr. Siergieja Rumiancewa, który zostawił zapis darowizny, jakoby to na podstawie miejscowego zwyczaju, ale jawnie przeciwnego prawu pisanemu, 14 tysięcy majątku rodowego dzieciom swojej córki naturalnej księżnej Warwary Golicynowej, z pominięciem prawnych spadkobierców (Kołogriwowych, Apraksi-nych i Nowosilcewych)”.

³⁷ GARF, zesp. 728, op. 1, sygn. 1817, cz. 7, k. 260.

³⁸ GARF, zesp. 728, op. 1, sygn. 1817, cz. 6, k. 90-91v.

³⁹ Tamże, k. 160.

⁴⁰ O wadach Zbioru Praw Imperium Rosyjskiego z 1842 r. patrz: И. В. Ружицкая, *Законодательная деятельность в царствований императора Николая I*, Moskwa 2005, s. 212-217.

⁴¹ Sprawa Wieleckich posłużyła tylko za powód wszczęcia dyskusji w kwestii spadku po hr. S. Rumiancewie.

Walka toczyła się o zmianę decyzji Rady i zarazem wycofanie ze Zbioru Praw wspomnianego artykułu. Niektórzy z wpływowych członków Rady, chcieli wykorzystać błędy popełnione przy redakcji Zbioru Praw⁴². Zaczęli podważać kompetencje pozostałych członków Rady a szczególnie jej przewodniczącego, chcąc przekonać tego ostatniego, że utrzymanie decyzji z 1842 r. może doprowadzić do naruszenia porządku na terenie całego kraju. Wasilczikow wahał się co do dalszych posunięć, gdyż zdawał sobie sprawę z tego, że nie może dopuścić do nadzarpnięcia powagi Rady Państwowej⁴³. Korf, widząc rozterki swojego przełożonego, pozostawił w dzienniku zapiskę, która kończyła się następującym pytaniem: „czy jest przyzwoitym i zacnym, za ledwie po upływie pół roku, naganiać decyzję, uświęconą opinią Panującego, zakomunikowane odpowiednim władzom i wniesione do Zbioru [Praw], i czy nie byłoby to wielkim ciosem nie tylko dla powagi Rady, ale w pewnym stopniu i dla samodzielną władzy?”⁴⁴

Autorowi dziennika udało się przekonać Wasilczikowa⁴⁵ i na zgromadzeniu ogólnym Rady sprawę rozpatrzono „zgodnie z ubiegłoroczną interpretacją” opierając się na zupełnie innych podstawach prawnych. Nikt z członków nie użył w debacie argumentu – sprzeczności zawartej w Zbiorze Praw.

„Fracja małorosyjska” jednak nie złożyła broni. Uciekała się ona do różnych intryg, posuwała się do korupcji i innych skrytych machinacji, takich jak np. działania Golicynów. Twierdzono, że połtawski marszałek szlachty został przekupiony przez Golicynów, a ten zwrócił się do ministra spraw wewnętrznych z notatką o szkodliwości ustawy z 15 kwietnia 1842 r.; pojawiały się także informacje, że Golicynowie obiecali adwokatowi wielką sumę pieniędzy (milion rubli), w sytuacji gdy cała sprawa zakończyłaby się po ich myśli; członków Rady Państwowej, spośród „baronów z guberni nadbałtyckich” przekonywano, że jeśli nie zostanie zmieniona decyzja Rady z 1842 r. to zostaną zniesione ich przywileje⁴⁶.

Przedstawiciele „frakcji małorosyjskiej” dopięli swego, doprowadzając do odwołania decyzji Rady z 1842 r. Stało się to jedynie dzięki woli Panującego. Carowi, wbrew rzeczywistej istocie sprawy, decyzję Rady z 1842 r. przedstawiono jako nowe przepisy, nie mające prawa działania wstecz. Dlatego Mikołaj I podjął decyzję następującej treści: „prawo, nie będąc jawnym, nie może działać wstecz. Dlatego do wprowadzenia nowego Zbioru rozpoczęte sprawy inaczej nie mogą być rozstrzygane, jak zgodnie z rozumieniem dotychczas obowiązującym, całkowicie niesprawiedliwego obyczaju”⁴⁷.

Takie rozwiązanie omawianej kwestii, według sekretarza państwa, podważyło dostojęństwo Rady Państwowej i władzy, gdyż wszystkie trzy decyzje były zatwierdzone przez cara, a oparta na „zwyczaju poprzedziła pisaną, nie zniesioną przez prawo” w czym Korf widział „pośrednie przekazanie prawodawczej władzy z rąk monarchy w ręce ludu”⁴⁸.

W ten sposób, na działalność Rady Państwowej, duży wpływ miały takie czynniki, które nie mieściły się w ramach określonych przez istniejące prawo. Tym nie mniej odgrywały one

⁴² Do grupy tej należeli: S. S. Uwarow, A. F. Orłow, L. A. Pierowski, D. W. Koczubej i D. P. Buturlin. GARF, zesp. 728, op. 1, sygn. 1817, cz. 6, k. 120v.

⁴³ Tamże, k. 121-121v.

⁴⁴ Tamże, k. 122.

⁴⁵ Tamże. Według Korfa Wasilczikow przyjechał na posiedzenie „skrajnie rozdrażniony na tych, co ośmielili się przeciwstawiać przeciw zatwierdzonej opinii Rady Państwowej”.

⁴⁶ Tamże, k. 124.

⁴⁷ Tamże, k. 158-159.

⁴⁸ Tamże, k. 160v.

poważną rolę w przyjmowaniu (lub nieprzyjmowaniu) decyzji przez ten organ doradczy. To właśnie, przede wszystkim tzw. „czynnik ludzki” - szczególnie duże znaczenie miała osoba przewodniczącego i sekretarza państwa, a także przewodniczących departamentów Rady. O losach wielu spraw omawianych w Radzie decydował układ sił w opisywanej instytucji, jak i poparcie z zewnątrz. Członkowie wielokrotnie byli przedmiotem nacisków ze strony wpływowych petersburskich kręgów towarzyskich. W wielu przypadkach o losie projektów ustaw decydowała również stanowisko monarchy. Przy rozpatrywaniu spraw car starał się nie naruszać ustanowionych procedur. O tym wszystkim informuje nas dziennik Korfa – niezwykle cenne źródło do dziejów Rady Państwowej w okresie panowania Mikołaja I, tym bardziej, że autor wspomnień w załącznikach nie rzadko zamieszczał kopie protokołów posiedzeń tej instytucji. Zapisy świadka ówczesnych wydarzeń, a zarazem ich uczestnika są najlepszym źródłem do ich poznania i dają pełny obraz funkcjonowania Rady Państwowej.

Summary

Irina Vladimirovna Ruzhitskaya

State Council during the rule of Nicholas I on the basis of M.A. Korf's journal

The State Council was created in 1801 and reformed in 1810 and a lot of legislative cases came to this body. It also dealt with the management issues which were confronted with the legislation currently in force, and then presented to the tsar. In the usual procedure, draft laws were proceeded to the State Council from the Second Section Of His Majesty's Own Chancery since 1826. The laws concerned the particular management structures of appropriate departments, mainly the ministries. The Council did not deal with drafting projects, but it rather made alterations. The legislation cases as well as "higher administrative issues", financial resources, and particularistic laws concerning the legal status of natural and legal persons and their estates, as well as the court cases were subject to the examination of Council. Some of the officers gained a dominant position having influence on the direction of the State Council activity. The secretary of state, Modest Andriejewicz Korf, presents the realities and mechanisms of functioning of this organ in the former half of the 19th century in his journals.