

Dzieje biurokracji tom IV

Michaił Anatoljewicz Prichodźko
(Moskiewska Państwowa Akademia Prawa)

Adam Czartoryski i opracowanie rosyjskiej reformy ministerialnej

Znany polski i rosyjski mąż stanu Adam Jerzy Czartoryski (1770–1861) na początku XIX w. odegrał jedną z głównych ról w opracowaniu rosyjskiej reformy ministerialnej. Będąc członkiem specjalnego, tajnego organu Aleksandra I do opracowania reform, pod nazwą: Негласный Комитет [tu: Komitet Niejawny], uczestniczył w obradach nad projektem utworzenia ministerstw N.N. Nowisilcowa, który legł u podstaw Manifestu „Об учреждении министерств» z 8 IX 1802 r. Ponadto, to właśnie od notatki „О форме правления” autorstwa Czartoryskiego, rozpatrywanej na posiedzeniu Komitetu Niejawnego 10 lutego 1802 r., zaczęły się szczegółowe obrady nad rosyjską reformą ministerialną. Dlatego właśnie na tę notatkę zwrócimy szczególną uwagę w tym artykule.

Tak więc na posiedzeniu 10 II 1802 r.¹ książę Adam Czartoryski zaprezentował Komitetowi Niejawnemu treść notatki „О форме правления”². Na wstępie zarysował ogólny szkic stanu zarządu państwem, który sprawiał wrażenie „wielkiego bałaganu”. Walka między Senatem i jego kancelarią, kierowanej przez generał-prokuratora, towarzyszyła spięciom między Radą przy Najwyższym Dworze i Senatem. Do tego dochodziła nieustalona odpowiedzialność wyższych urzędników, stojących na czele centralnych organów państwa oraz fikcyjność nadzoru prokuratorskiego. Wobec tego Czartoryski zaproponował dokonanie pełnej reorganizacji zarządu państwem – „rozdzielić kompetencje administracyjne między kilku ministrów, w rękach których łączyłyby się wszystkie nici władzy, w takich działach jak: oświata ludowa, sprawy wewnętrzne, finanse, wymiar sprawiedliwości, resort wojny, flota morska itd. Przy tych ministrach powinna zostać utworzona Rada, posiadająca tylko głos doradczy a składająca się z głównych urzędników. Druga część planu została poświęcona sądownictwu, który dzieli się na cywilny, karny i policję; w pierwszych dwóch działach są tylko dwie instancje i sąd kasacyjny. W trzeciej części planu chodziło o Senat: powinien pełnić stały nadzór nad poprawnością czynności urzędników. Każdego roku ministrowie

¹ Российский Государственный Архив Древних Актов [РГАДА], zespół 1278, opis 1, sygn. 11, k. 37-44.

² Nazwa umowna. Tekst do tej pory nie został odkryty.

przedstawiają swoje sprawozdania temu zgromadzeniu, skargi na marszałków szlachty w guberniach i gubernatorów dobrze znane [będą] temu zgromadzeniu, które [...] występuje w roli sędziego różnorodnych przestępstw służbowych”³.

A. A. Czartorwski. heliożrawiura R. Paulusena. ok. 1800 r.



Sumaryczne wyobrażenie o reorganizacji proponowanej przez Czartoryskiego, daje „Таблица властей империи”⁴. Ponieważ zapiski P.A. Stroganowa są mało

³ РГАДА, зesp. 1278, op. 1, sygn. 11, k. 39-40v.

⁴ Tamże, sygn. 14, k. 56, tab. № 1; М.И. Богданович, *История царствования императора Александра I и России в его время*, т 1, Санкт Петербург 1869, заłączniki, s. 98-99. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że dana „Таблица” była załączona do notatki Czartoryskiego.

konkretne, pozwolimy sobie na bardziej wnikliwą analizę planu Adama Czartoryskiego, w oparciu o tę tablicę.

Wedle jego zamysłu na czele zarządu państwem miał stać imperator. Przy nim działałaby Rada, w postaci ogólnego ośrodka koordynującego. Wszelkie władze państwowe podzielił na trzy części składowe: 1) Administracja; 2) Justycja; 3) Dział *Ochranitielnyj*. Administracja składała się z Synodu i ośmiu ministerstw: oświecenia ludowego, spraw wewnętrznych, finansów, wymiaru sprawiedliwości, wojskowego (sic!) morskiego, spraw zagranicznych (charakterystyczne jest zaliczenie przez Czartoryskiego Synodu do kategorii ministerstw). W każdym ministerstwie, poza sprawiedliwości i spraw zagranicznych, utworzono by kolegia z dyrektorów departamentów, w postaci organów doradczych ministra.

Justycja składała się z sądów trzech rodzajów: cywilnych sądów podzielonych na trzy instancje: powiatową, gubernialną i ponadgubernialną (dla 2-3 guberni); sądów karnych podzielonych na dwie instancje : sąd gubernialny i sąd apelacyjny dla 2-3 guberni; sądów policyjnych składających się z sądów w każdym powiecie i prokuratorów przy nich.

Dział ochronny stanowił Senat składający się z dwóch działów – Rządzącego i Sądowego. Rządzący dział Senatu rozpatrywałby roczne sprawozdania ministerstw, skargi na gubernialnych marszałków szlachty a także tutaj stawali by „przed sądem” urzędnicy gubernialni, na wniosek gubernialnego marszałka szlachty. Dział Sądowy rozpatrywałby przypadki naruszenia prawa przez sądy i orzekał kary. Dział Sądowy dzielił się na departamenty, z których każdy rozpatrywałby sprawy 5-6 guberni.

Imperator i członkowie Komitetu Niejawnego pozytywnie przyjęli propozycje Czartoryskiego. Aleksander I „był w najwyższym stopniu zadowolony [...] zauważył, że nigdy nie czytał czegoś równie jasnego, i przyjemnie było mu obserwować, jak ostatecznie zarysowuje się ta droga którą będzie można podążać, nie zbacząc otwarcie z dążenia do celu reform”⁵. Dalej Aleksander I zainteresował się jak będzie zorganizowana Rada. Członkowie Komitetu Niejawnego odpowiedzieli, „że z ministrów i, że jest to jedyny sposób w jakiś sposób uporządkować bieg spraw”⁶ – ta opinia członków Komitetu jest pierwszą wzmianką dotyczącą organu doradczego przy imperatorze, składającego się jedynie z ministrów, tj. przyszłego Komitetu Ministrów. Na koniec posiedzenia zdecydowano, że każdy z członków Komitetu otrzyma kopię przedłożonej notatki Czartoryskiego a obrady nad jej treścią będą kontynuowane na następnym posiedzeniu.

⁵ Tamże, sygn. 11, k. 41-41v.

⁶ Tamże, k. 42v.

Tablica władz imperium

Управление

Синод	Народное просвещение	Внутренних дел	Финансов	Полиции	Юстиции	Военное
Прокурор Синода, докладывает о делах своего ведомства непосредственно Государю. Заведывает делами и прочих вероисповеданий.	<i>Министр</i> Коллегия составленная из директоров, в ведении коих состоят: учебные заведения; Академии Наук и Художеств; общественные зрелища	<i>Министр</i> Коллегия из директоров, в ведении которых состоят департаменты: городов; мануфактур и фабрик; земледелия; путей сообщения; продовольствия; почт; госпиталей; сооружений; горных промыслов; казенных имений; лесов.	<i>Министр</i> Коллегия из директоров, заведывающих департаментами: податей; сборов; торговли; банков; государственного казначейства; монетного.	<i>Министр</i> Коллегия из директоров департаментов. Заведывает тюрьмами. Задерживает преступников и предоставляет суду решение их участи.	<i>Министр</i> или Генерал-Прокурор Ему подчинны все прокуроры, состоящие при судебных местах. Он наблюдает за производством правосудия и за взысканием с нарушителей законов. Все решения и доклады Сената сообщаются ему для поднесения Государю.	<i>Министр</i> Коллегия составленная из директоров, заведывающих департаментами: повышенный; уставов; снабжения; продовольствия; отчетов; генерал-аудиториа-тским; депо карт.

Źródło: М.И. Богданович, История царствования императора Александра
oryg. rękopisu: РГАДА, zesp.1278, op.1, sygn.14, k. 56, tab. 1.

ИМПЕРАТОР						
Совет						
			Юстиция		Охранит. часть	
			Судебные места			Сенат, два отдела его
Морское	Иностранных дел	Гражданские	Уголовные	Полицейские	Отдел правительствующий	Отдел судебный
<i>Министр</i> Остается без изменений.	<i>Министр</i> Остается без изменений.	Суд 1-й инстанции во всяком уезде. Суд 2-й инстанции во всякой губернии. Суд 3-й инстанции для 2-х или 3-х губерний. Некоторые из тяжёб не пойдут далее уездного суда. Другие останвятся по решению губернского суда. Для тех же тяжёб, которые пойдут на апелляцию в высший суд, губернский суд будет судом 1-й инстанции.	Суд в каждой губернии. Апелляционный суд двух или трех губерний. Смертные приговоры исполняются не иначе, как по утверждении их Государем. Ежели по большому пространству губернии не достаточно будет одного суда, то должно учредить несколько судов и один апелляционный на всю губернию.	Суд в каждом уезде. Прокуроры состоящие при судах, находятся также в сношениях и с министром полиции. Полицейский суд будет также и уголовным судом 1-й инстанции, для решения дел, не влекущих за собой телесного наказания, либо потери доброго имени.	Каждый из министров представляет туда ежегодно отчет. Губернские предводители представляют ему на суд губернских чиновников. Каждому предоставлено вносить туда жалобу на губернского предводителя. Решения отдела, в виде докладов, представляются на утверждение Государя.	Решает – нарушены ли законы судебными местами, не входя в разбирательство во дел. Определяет взыскание за нарушение законов. Разделено на такое число департаментов, чтобы в каждом рассматривались дела пяти или шести губерний. В случае равенства голосов в департаменте, дела вносятся в общее собрание.

и России в его время, т. 1, Sankt Petersburg 1869, załączniki, s. 98-99;

Jednak zasadnicza część następnego posiedzenia, odbytego 10 marca 1802 r.⁷, została poświęcona kwestiom polityki zagranicznej: stosunkom rosyjsko-francuskim i rosyjsko-szwedzkim). Notatka Czartoryskiego nie była już rozpatrywana i więcej o niej nie wspomniano na posiedzeniach Komitetu Niejawnego.

Następnie Czartoryski wziął aktywny udział w przygotowaniu i opracowaniu rosyjskiej reformy ministerialnej, ale już nie jako autor samodzielnego projektu, ponieważ u podstaw reformy leżał projekt N.N. Nowosilcowa, a jedynie jako radca i konsultant na posiedzeniach Komitetu Niejawnego – 10, 17 i 24 marca, 11 i 21 kwietnia, 5 i 12 maja 1802 r.⁸ Między innymi: ułożył projekt listu i programu skierowanego do cieszących się autorytetem prawników europejskich aby udzielili pomocy w ułożeniu kodeksu prawa imperium rosyjskiego⁹; przeprowadził razem z Nowosilcowem dysputę z Frédéric-César'em Laharpe'm, byłym wychowawcą imperatora Aleksandra I, na temat planów utworzenia rosyjskich ministerstw¹⁰; popierał opinię Aleksandra I zakładającą kompromisowy charakter rosyjskiej reformy ministerialnej w postaci kontynuacji działalności, podporządkowanych ministrom, kolegów i organów kolegialnych także po utworzeniu ministerstw¹¹; negatywnie oceniał propozycje A.R. Woroncowa odnośnie przeprowadzenia reformy ministerialnej¹².

Rozpoczęta 8 września 1802 r.¹³ rzeczywista realizacja reformy ministerialnej długo wiązała Czartoryskiego z problematyką rosyjskiej administracji – 8 września 1802 r. objął on stanowisko towarzysza (zastępcy) ministra spraw zagranicznych, a 16 stycznia 1804 r. mianowano go zarządzającym MSZ, którą to funkcję sprawował do 17 czerwca 1806 r.¹⁴ Ponadto przez długi okres czasu (od 24 stycznia 1803 do 17 czerwca 1806 i od 17 czerwca 1816 do 21 kwietnia 1824) zajmował bardzo odpowiedzialne stanowisko w resorcie oświaty – kuratora Wileńskiego Okręgu Szkolnego¹⁵.

W ten oto sposób Adam Czartoryski odegrał ważną rolę w przygotowaniu rosyjskiej reformy ministerialnej, ponieważ właśnie od jego notatki „О форме правления” zaczęły się długie obrady Komitetu Niejawnego nad powołaniem ministerstw, a po ich utworzeniu ten mąż stanu jeszcze długo zajmował kierownicze i odpowiedzialne stanowiska w resortach: spraw zagranicznych i oświaty.

⁷ Tamże k. 45-58.

⁸ Tamże k. 45-58; 68-83v.; sygn. 12. k. 11-42v., 48-66v.

⁹ Tamże, sygn. 11, k. 56-56v., 78-81.

¹⁰ Tamże, k. 74v.-75.

¹¹ Tamże, k. 89.

¹² Tamże, sygn. 12, k. 64v.-65.

¹³ Полное Собрание Законов Российской Империи, собрание1, т. 27, № 20406, s. 243-248.

¹⁴ Архив внешней политики Российской империи, зesp. ДС и ХД, op. 713, sygn. 345, k. 18v.

¹⁵ Д.Н. Шилов, *Государственные деятели Российской империи. 1802-1917. Биобиблиографический справочник*, wyd. 2-е, Sankt Petersburg 2002, s. 796.

Autor artykułu zwraca się z uprzejmą prośbą do wszystkich, którzy dysponują jakąkolwiek informacją o archiwaliach, dotyczących Adama Jerzego Czartoryskiego i jego udziału w projektowaniu rosyjskiej reformy ministerialnej z lat 1802-1811, lub posiadają jakiegokolwiek dane o choćby prawdopodobnym miejscu ich przechowywania w Polsce, o przesłanie tych informacji na adres elektroniczny mprihod@list.ru.

Summary

Mikhail Anatolevich Prikhod'ko

Adam Czartoryski and a Russian ministerial reform.

Adam Czartoryski, a well-known Polish and Russian state activist, (1770-1861) played the main role in designing the Russian ministerial reform at the beginning of the 19th century. As a member of the Secret Committee (1801-1803) he participated in discussing a project of creating ministries designed by N. N. Novosiltsev, on which the manifesto "On the form of government" of 8 September, 1802 was based. What is more, from the Czartoryski's note "On the form of government," which was examined during the session of the Secret Committee of 10 February, 1802 the detailed considering of a Russian ministerial reform began. "Tablitsa vlastey imperii" (The table of the Empire authorities) gives a general notion of the reorganization offered by Czartoryski. The author analyses the Czartoryski's plan in greater detail basing on the above-mentioned table.