

---

## I. Sándor politikai programja, 1801–1812

I. Sándor orosz cár, noha fiatalon került trónra, azonban mint az ismertető tanulmány szerzője, *K. Sz. Csernov* rámutat, jól ismerte elődei: II. Katalin és I. Pál politikai ideáljait. Sándor programjában alapelveként fogalmazódott meg a császári hatalom korlátlanlansága, a parasztkérdés és az államapparátus reformjának tudatos szükségessége. Az előbbi három tézist az „igazi monarchia” eszméje egyesítette. A XVIII. század közepi európai jogfilozófiában egyik alapelveként fogalmazódott meg az államrendszer és a törvényhozási szisztema alárendelése az alaptörvényeknek. F. C. Laharpe, Sándor cár nevelője azt sugallta neveltjének, hogy az alapvető törvények megsértése elkerülhetetlenül az uralkodó és az alattvalók közötti szakításhoz vezet, ezzel szemben a törvények szigorú betartása a monarcha hatalmának legfőbb garanciája. Az orosz cárok egyeduralmi és korlátlan főhatalmukat a feudális arisztokráciával és a helyi szeparatizmussal folytatott sok évszázados harcukban vívták ki. I. Pétertől kezdve a legfelső hatalom már nem függött egy lakossági csoporttól sem és az állami intézményektől és az egyháztól se.

Minden új uralkodónak első dolga volt, hogy megerősítse az államrend meggingathatatlan alapelvét, az egyeduralmi rendszert, és ebben nem volt kivétel a fiatal Sándor cár sem. Reagálása a Szenátus átalakítási terveire arról tanúskodik, hogy a „reformer” cár mindenáron meg akarta tartani a törvényhozói hatalmat a saját kezében. A szerző *J. P. Le Donne, G. Yaney* (11. jegyzet: 47. o.) és mások nyomán rámutat, hogy már Anna, Erzsébet, III. Péter rendeleteikkel, majd II. Katalin a városi és nemesi kiváltságlevelekkel jogilag szabályozták az uralkodó és a nemesség kapcsolatait. Az 1801. évi „Az orosz népnek szóló legkegyelmesebb adománylevelet” napjaink szakirodalmában I. Sándor kora első alkotmányterveként értékeli (lásd erről *V. Ju. Zaharov* véleményét: 13. jegyzet: 47. o.). Csernov egyetért azokkal a szakemberekkel, akik az adománylevél forrásának az angol Magna Cartát és a Habeas Corpus Actot tartják. A szerző hangsúlyozza, hogy *A. R. Voroncov* dokumentumtervezetének elsődleges vázlatában az első helyen a nemesi privilégiumokat megerősítő cikkelyek voltak.

Az adománylevél szerint megengedhetetlen a parasztk ingó és ingatlan tulajdonának bármilyen ürüggyel történő elvétele. Ez a kitétel a továbbiakban utat nyitott volna a parasztság felszabadításához. Az oroszországi nemesség azonban egyöntetűen a paraszti tulajdon ellen lépett fel. A magánkézben lévő falvak reformja ellentétben állt az uralkodó réteg érdekeivel. Az egyedüli sikeres megoldás ezekben a kérdésekben I. Sándor korában csak a balti-tengeri (osztzejszkije) kormányzóságokban bontakozott ki, ahol a gazdasági körülmények elősegítették a cári reformját, amelyek viszont hiányoztak az ország belső területein.

Az adománylevélben igazi újdonság volt az elgondolás arról, hogy a monarchikus hatalom biztosítja az oroszországi alattvalók jogait. Csakhogy itt valójában a feudális rétegek jogairól volt szó. A magánbirtokosi parasztság emberi joga, ahogy az 1801-es rendeletben tükröződött, csak abban jutott kifejezésre, hogy nem lehetett őket egyenként adni-venni. Az „egyenlőség” joga nem a törvény előtti egyenlőséget jelentette, hanem a főhatalom előtt volt mindenki egyenlő. A biztonság és a tulajdon szentsége a nemesi ingatlan tulajdon „biztonságának” garantálására irányult. A „lelkiismereti szabadság” csak Oroszország vallási sokféleségét fejezte ki. A „szólás- és sajtószabadság” legfeljebb a rétegekre épülő rendszernek a díszlete lehetett. Csernov hangsúlyozza, hogy ezek a jogok nem sértették a társadalmi rétegeken nyugvó rend és az egyeduralom alapelveit. Sőt fordítva: deklarálásukkal az orosz monarchia így rétegek feletti státuszba jutva, maga garantálta ezeket. A főhatalom ilyen helyzetére való törekvés vörös fonalként húzódik végig I. Sándor egész szociálpolitikáján. A szerző kiemeli, hogy az alkotmány így az egyeduralmi hatalom megszilárdításának eszközévé vált és a társadalmi rétegek feletti intézménnyé alakult. Csernov megállapítja, hogy már I. Sándor elődei, II. Katalin és I. Pál is igyekeztek előmozdítani hatalmuk társadalmi csoportok feletti státusát. Katalin főhatalmát szilárd bürokratikus szabályokra alapozta. Pál feleslegesnek tartotta a törvényhozási garanciákat. Ő a legfelsőbb hatalom birtokosaként saját személyében szavatolta az egyes jogokat és privilégiumokat, ezért nem volt szükség a sok bürokratikus és jogi eljárásra, így ezeket sietett megszüntetni. A bürokratikus procedúrák helyébe lépő államfői garanciák viszont, mivel a nemesség a despotizmus jeleként értékelte, elégedetlenséget szült és végül palotaforradalomhoz vezetett.

I. Sándor nem hagyhatta figyelmen kívül Katalin és Pál modelljeinek szembeszökően eltérő politikai következményeit. Vissza kellett térni a bürokratikus procedúrákhoz és a rétegjogokat, ahogy az adománylevélből kitétnik, deklarált alapelvekkel biztosítani. Másrészt Sándor sokban meg-

előlegezte azt a politikai tendenciát, hogy minden hatalomnak (közte a monarchikusnak is) alkotmányos legitimitációra van szüksége, ahogy az a posztnapóleoni Európában felülkerekedett (lásd erre: *A. N. Medusevszkij*: 23. jegyzet: 47. o.). A nemesség a deklaratív ígéretek és a bürokratikus eljárások összekapcsolását követelte. Ez a kapcsolat megerősítette a nemesi és az egyeduralmi jogok és privilégiumok jogszerűségét. Csernov szerint hatalma legitimitációjának szükségessége vezette a fiatal cárt a „szükséges törvények” kiadásához.

*M. M. Szafonov* kifejtette, hogy az adománylevél alapforrása az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata volt. Ebből kiindulva egyes kutatók úgy vélték, hogy ez a polgári jogoknak az orosz politikai dokumentumokban való meghonosodásáról tanúskodik, és Sándor politikai programja az európai polgári jogrendnek a feudális orosz társadalomba történő integrálását célozta. Azonban Szafonov is hangsúlyozta, hogy a kölcsönvételek ellenére az adománylevél feudális jellegű dokumentum maradt, ami a jobbágyrendszerben élők jogairól szólt. A fiatal orosz uralkodó nem a polgári liberális alapelveken nyugvó változtatásokra készült, hanem az adománylevélben csak a nagy francia forradalom utáni szituáció tükröződött. Ebben a helyzetben az új politikai, társadalmi és jogi mechanizmusokat a legfelső hatalom megerősítésére használták. Az európai fejlődéssel ellentétben, Oroszországban az egyeduralkodó I. Sándor arra törekedett, hogy a leghaladóbb jogi eszközöket maximálisan alkalmazza az önkényuralom társadalom feletti dominanciájának fokozására.

Csernov megállapítja, hogy Sándor cár politikai programjának harmadik elemét, az államapparátus megreformálását nem készítették elő a XVIII. századi változások. II. Katalinnak és I. Pálnak a közigazgatási rendszer átalakítására irányuló reformjaiban számos hibát lehet felfedezni. Katalin alatt a főhivatalnokoknak túl sok és különböző funkciójuk volt, és ez magának az igazgatási rendszernek a stabilitását csökkentette. Pálnál a közigazgatás adminisztratív-területi változásai az adminisztráció kontrollját tették kevésbé hatékonyá. A szerző megjegyzi azonban, hogy a XIX. század eleji adminisztratív igazgatási rendszer hibáit az orosz államiság kialakulásának és fejlődésének történeti folyamata is motiválta. Ezt a folyamatot jól tükrözi a „természeti-földrajzi tényező koncepciója”. Az orosz cárok uralma alá különböző földrajzi térségek és eltérő gazdálkodású területek és népek (a nomádtól az állattenyésztő-földművelőn át a fejlett északi és más határvidékekig) kerültek. Az előbbiekből következett, hogy lényegesen eltértek a társadalmi viszonyok. Fellelhetők a törzsi-nemzetségi rend, a feudalizmus és a kialakuló kapitalizmus különböző fokozataira jellemző szociális viszonyok.

Emellett Oroszország már jóval I. Péter előtt etnikailag és vallásilag sem volt egységes. Kazány bevételétől a birodalom soknemzetiségűvé vált, és megszűnt a felekezeti egység. A szociális, gazdasági, vallási, földrajzi sokféleséget az uralkodók és a társadalom, mint adottságot azért is elfogadta, mivel az állam történeti magja se volt soha egynemű és gazdaságilag egységes képződmény. Az előbbiekre lásd: *K. Veszeloovszkij, I. D. Kovalcsenko – L. V. Milov: 29., 31. jegyzet: 47–48. oldal.* A politikai hatalom létrejötte és az egyes területek bekebelezése valószínűleg korábban zajlott le, mint a gazdasági kihasználásuk.

I. Sándor még nagyhercegeként felismerte az adminisztratív igazgatási reform szükségességét. 1801 augusztusában a Titkos Bizottságban folytak a munkálatok a kollégiumok minisztériumokká alakításának tervéről. Az 1801. szeptember 8-i manifesztumban hivatalosan bejelentették a központi igazgatás reformját. A Titkos Bizottságban kidolgozták a hatalom megosztásának alapelveit, aminek eredményeként jelent meg az 1802. szeptemberi rendelet és manifesztum. Ezek az államigazgatás centralizációja és az uralkodó kezében való összpontosítása felé mutattak. Minden helyi intézmény a megfelelő minisztérium alárendeltségébe került. Ugyanakkor az első minisztériumi reformnak hiányosságai is voltak. Hiányoztak a képzett hivatalnokok, akik képesek ellátni feladatukat, nem határozták meg az egyes miniszterek és minisztériumok hatáskörét, hiányzott a minisztériumok pontos belső struktúrája. Világossá vált, hogy új, kardinális reformra van szükség.

Sándor cár kitért amellett, hogy az új adminisztratív reformok a törvényeken nyugodjanak. Az uralkodó M. M. Szperanszkijt látta olyan hivatalnoknak, aki képes kidolgozni egy racionálisabb politikai igazgatási rendszert, amelyben érvényesül az egyeduralom kontrollja a bürokratikus szervek felett, és mérséklődik a hivatalnokság önkényeskedése. Ebben a szellemben a főhatalomnak megfelelő reformok bontakozhattak ki. Ezt tükrözték az 1809. augusztus 6-i rendelet és az 1810. július 25-i, az 1811. június 25-i és az 1812. március 20-i kiáltványok. A szakemberek szerint ebbe a vonulatba illeszkedik és „oroszk alkotmánytervnek” minősíthető Az Állami Törvények Gyűjteményének Tervezete. A tervezet a történészek szerint a hatalommegosztás elvén nyugodott és a népképviselőket, az Állami Duma létrehozását szolgálta. Csernov azonban úgy véli, hogy az alkotmányosság csak formálisan és kizárólag az adminisztratív gyakorlatban érvényesült. Szperanszkijnak a дума megteremtéséről szóló javaslata nem az uralkodó törvényhozói hatalmának korlátozásáról szól. A szerző további hiányosságnak tartja, hogy a miniszteri felelősség sem érvényesült teljes mértékben. A francia forradalom nyomán felmerült a társadalommal való kapcsolatok in-

tenzítésének fokozása. Az orosz uralkodó azonban nem azt javasolta, hogy hatalmát megosztja alattvalóival. A képviseleti szervek nem a parlamentarizmus mintájául szolgáltak, hanem az „igazi monarchia” eszközeként, amelyek egyszerre biztosították az egyeduralom dominanciáját a társadalom és a hivatalnokság felett.

Az 1812-es események és az azt követő külföldi hadjáratok nem tették lehetővé a reformok továbbvitelét. A háborúk után kellett a központi és a helyi igazgatást egységesíteni, a területi irányítási mechanizmust tökéletesíteni és egy hatékonyabb igazgatási modellt kidolgozni. A minisztériális rendszer és más szervek egységesítése már a háborúk előtt felmerült. 1806 tavaszán V. P. Kocsubej a minisztériumi szisztéma további szervezeti átalakításának szükségességéről szólva a Szenátussal és a Titkos Bizottsággal való kapcsolatok szabályozását javasolta. Kocsubej előterjesztéséből ez a rész az 1810–1812-es második minisztériumi reformban öltött testet. Az államférfi az egész birodalomra kiterjedő egységes igazgatási rendszert akart létrehozni.

Már a háborúk előtti időszakban kialakult a főkormányzósági tervezet híveinek és ellenzőinek tábora. Kocsubej 1814 végén újra visszatért a legfelső állami szervek illetékességi körének világosabb elhatárolására. Figyelmét a minisztériumi szisztéma belső logikájára összpontosította. A belügyminisztériumot és a pénzügyminisztériumot érintő módosító javaslatai és a vallás- és közoktatási tárca létrehozására vonatkozó terve 1817-től meg is valósult. Kocsubej felelevenítette azt a korábbi elgondolását is, hogy a főkormányzók ne foglalkozzanak bürokratikus ügyintézésrel és folyó ügyekkel, hanem hivataluk csak felügyeleti szervként működjön. A. D. Gurjev pénzügyminiszter 1815. december elsejei feljegyzésében az uralkodó tanácsadó intézményeként miniszterekből álló Titkos Tanács felállítását javasolta. Gurjev a főkormányzókban a minisztériumi hatásköröknek a helyi igazgatási rendszerre való kiterjesztésének akadályát látta. I. Sándor főkormányzósági tervezetét 1816-ban kezdték összeállítani a szerző szerint vagy N. N. Novoszilcev vezetésével, vagy a rendőr-minisztériumban a cár parancsára.

A tervezetet Csernov igen részletesen elemzi. A főkormányzósági vezetőnek minden három évben be kellett számolni a kormányzóság helyzetéről az uralkodónak. A dokumentum paragrafusainak bemutatásával és alapos vizsgálatával a szerző feltárja, hogy az egyes területeken a kormányzóknak milyen jellegű jogkörük volt. Csernov elemzi a kormányzósági tanácsok összetételét, a tagok jelölésének módját, a tanácsok működésének rendjét, és a határozathozatal formáját. A kormányzók nem függtek a minisztéri-

umi hatóságoktól és kizárólag az uralkodónak tartoztak beszámolóval. A levéltári forrásokból kiderül, hogy az előbbiekkal „akár az egyeduralmat is korlátozni akaró” miniszteriális hatalom ellensúlyozására törekedtek. A tervezetről a felső bürokrácia körében 1817–19-ben komoly vita folyt, amelyről több dokumentum fennmaradt. *F. P. Kljucsavev* hangsúlyozta, hogy főként olyan hivatalnokokat kell kinevezni, akik legmegbízhatóbbak a cárnak szemében. *B. B. Kampenhauzen* báró feljegyzésében kiemelte, hogy a fővárosi miniszteriális bürokraták nem ismerik eléggé a vidék problémáit, ugyanakkor a kormányzósági ügyekkel túlterhelik a minisztériumi osztályokat. A szerző hangsúlyozta a helyi adminisztráció szigorú ellenőrzésének fontosságát. A báró Oroszországot porosz mintára tizenkét adminisztratív egységre osztotta volna, és tervezetében először szerepelt a helyi szenátusok és bíróságok létrehozása, amit később az Állami Kormányzati Szabályzatban 1818 augusztusában egy a kormányzathoz közelálló személy a nemesség és a kereskedők delegáltjaiból összetevődő kormányzósági tanácsadó bizottság kialakítására módosított. *D. A. Gurjev* levéltári hagyatékából *Csernov* több idevágó dokumentumot elemez. Ezekből kitűnik, hogy a pénzügyminiszter a főként kormányzósági rendszer ellenzője volt. Gurjev a lineáris alárendelés híveként minden helyi intézményt meghatározott minisztériumok alá sorolt volna be. Az archív anyagokban hol óvatos „javítási szándékú” változtatással, hol a főként kormányzósági szisztéma határozott ellenzésével találkozunk. Gurjev véleményére *A. A. Arakcsjev* reagált, aki kompromisszumot keresett a főként kormányzósági tervezet hívei és ellenfelei között (75. és 76. jegyzet: 49. o.), a pénzügyminiszter állításait eltúlozottnak tartva. *Csernov* kiemeli, hogy a vitában a helyi és a központi intézmények kapcsolatával összefüggésben három alapelv fogalmazódott meg: a Szenátus regionális részlegeinek és a választott képviselői tanácsadói szerveknek a létrehozása és a lineáris minisztériumi igazgatási rendszer megerősítése. Az utóbbinak a kormányzósági adminisztratív-ellenőrző hatalommal való összeegyeztetése az Állami Kormányzati Szabályzatban történt meg.

A szabályzatban a társadalmi szerződés elméletét és a hatalommegosztás elvét azért alkalmazták, hogy realizálhassák az orosz cárok egyeduralmi jogait. Mind a központi, mind a helyi államigazgatási szervek a főhatalomnak voltak alávetve. Valós és korlátlan hatalma csak a cárnak volt. A szabályzat első és második megfogalmazásában egyesültek *I. Sándor* uralkodása első felének reformkezdeményezései (a társadalmi szerződés szerinti egyeduralmi és rétegfelfogás) a második szakasz kormányzati alaptételeivel a birodalom adminisztratív igazgatási rendszerének bürokratizálása terén. Az ország

adminisztratív területi irányítási szisztémáját azonban csak 1819-től kezdték részleteiben kidolgozni: azaz az 1817–1819-es viták után. A munkálatok eredményeként alkották meg 1822-ben a Területi Igazgatás Tervezetét. 1824-ben kezdték meg A. D. Balasov volt rendőrminiszternek a központi kormányzóságokban szerzett tapasztalatait adaptálni az Állami Kormányzati Szabályzathoz. A szabályzat harmadik redakciójában részletesebben kimunkálták a helyi igazgatás szervezetét, megőrizve a főhatalom egyeduralmi jellegét és rétegek feletti státuszát.

1824-ben a végéhez közeledett I. Sándor politikai programjának megvalósítása. Létrehozták a területi igazgatás modelljét és a törvénykönyv tervét, azonban még ki kellett dolgozni a helyi bírósági és rendőri szervek bürokratikus működési mechanizmusának rendszerét. 1825. január–novemberben Balasov jóváhagyásra a cárhoz terjesztette azokat a dokumentumokat, amelyek meghatározták a rendőri intézmények szerepét, helyét és funkcióit. A helyi rendőrhatóságokat ellátták a szükséges normatív dokumentumcsoporttal. Miután azonban I. Sándor 1825. november 19-én elhunyt, programja nem jutott el a végpontig. A dekabrista felkelés után az Állami Kormányzati Szabályzatban rögzített államiság modelljét elvetették. I. Miklós korának állama más mechanizmusokkal működött, azonban Csernov szerint mindkét időszakra jellemző volt a főhatalom társadalmi rétegek feletti pozíciója.

K. Sz. Csernov: Politicseskaja programma Alekszandra I 1801–1812 gg. (I. Sándor politikai programja, 1801–1812). *Voproszi Isztorii*. 2015. 3. 28–49. o.

***Kurunczi Jenő***