

VARGA BEÁTA

I. PÉTER ADMINISZTRATÍV REFORMJAI A KÖZÉP- ÉS FELSŐFOKÚ IGAZGATÁSBAN

Az I. Péter cár által megteremtett adminisztratív szervezet vizsgálatával orosz és szovjet történészek¹ egész sora foglalkozott a XVIII. század végétől kezdve egészen napjainkig. Többségük a péteri abszolutizmus kiteljesedésével párhuzamosan és azzal összhangban tanulmányozta ezt a folyamatot.

Az 1917 előtti – főleg az államjogot tanulmányozó kutatók, mint például A. D. Gradvoszkij,² az abszolút államot egy osztályok és társadalom feletti erőnek tartották. Ezért is szenteltek megkülönböztetett figyelmet a „felülről” végrehajtott reformoknak, az államszervezet átalakításának és a hivatalos állami ideológiának.

A szovjet történétírók az abszolutizmust és társadalmi bázisának problémakörét az állami struktúra, a kapitalizmus genezise és az osztályharc analízisének szemszögéből vizsgálták. Központi kérdéseik közül az államapparátus bürokratizálását és ezzel párhuzamosan a nemesség konszolidációjának problémáját lehet elsőként kiemelni.

Ezen tanulmányunkban arra teszünk kísérletet – természetesen a teljességre való törekvés igénye nélkül –, hogy röviden áttekintsük és értékeljük az orosz–szovjet történetírás által kialakított képet I. Péter adminisztratív intézkedéseiről. Előtte azonban tekintsük át ezen reformfolyamat XVII. századi előzményeit és előfeltételeit.

A XVII. század második felétől nemesi-hivatali birodalom volt kialakulóban „Moszkóviában”,³ ami egyet jelentett az abszolút monarchiával. Ebben az időszakban fokozatosan kezdetét vette az államapparátus bürokratizálása és centralizálása: hierarchikusan elrendeződő alá- és fölérendelt intézmények⁴ jelentek meg, amelyek pontosan

¹ G. ANPILOGOV: Szenát pri Petre pervom. Moszkva 1941.; E. BERENDITS: Reformü Petra Velikogo. Jaroszlav 1917.; K. P. GOLICIN: Pervüj vek Szenata. Pétervár 1911.; A. D. GRADOVSKIJ: Vüszsaja adminisztracija Rossziji XVIII veka i general-prokurorü.; V. OGORODNYIKOV: Iz isztoriji voprosza o centralnüh ucreszgyenyijah v Rossziji pri Petre Velikom. Kazany 1917.; N. J. PAVLENKO: Pjotr I. i jevo vremja. Moszkva 1983.; A. N. TROICKIJ: Russzkij abszolutizm i dvorjansztvo v XVIII veke. Moszkva 1974.; A. N. FILIPPOV: Pravityelsztvujsij Szenát pri Petre Velikom. Pétervár 1911.; L. A. SZTYESENKO–K. A. SZOFRONYENKO: Goszudarsztvennüh sztroj Rossziji v pervoj cstvertyi XVIII veka. Moszkva 1973.

² A. D. GRADOVSKIJ: i.m. 52.

³ A XVI–XVII. századi orosz államot az egykorú külföldiek Moszkóviának nevezték.

⁴ Ebben az időszakban a legjelentősebb újonnan létrehozott hivatalok a Kis-Oroszországi Prikáz és a Nagjudvar Hivatala voltak.

meghatározott hatáskörrel rendelkeztek. N. F. Demidova⁵ a hivatalrendszer kiterjedésében két irányt különböztet meg: egyrészt az igazgatási szisztémában olyan szervek létrehozását, amelyek szigorúan elhatárolt funkciót kaptak és egyhangúlag döntöttek el az ügyeket; másrészt olyan személyek privilegizált körének megszervezését, akik ténylegesen megvalósították az igazgatást. Ez utóbbi volt az az új típusú hivatalnokréteg, amely közvetlenül a legfelsőbb hatalomnak volt alárendelve, ezért attól függött szolgálati és anyagi helyzete is. Ennek a bürokráciának a kiformalódását három szakaszra lehet osztani:

1. Tisztviselői bürokrácia (XVI. sz. közepétől – XVIII. sz. elejéig);
2. Nemesi bürokrácia (XVIII. sz. 60-as éveikig);
3. Csinovnyik-rendszer.

A második szakasz egybeesik az orosz központosított államnak abszolút birodalommal való átalakulásával, és erre az időre tehető az állami és hadi szolgálat elkülönítése is. Az 1722-ben megszerkesztett *Rangtáblázat*⁶ alapján a származás és rang elve helyett a személyes szolgálati érdem lett a meghatározó. Az 1720-as évek közepéig az állami alkalmazottak létszáma megkétszereződött az igazgatási apparátus középső és alsó rétegének kiszélesedése következtében. A hivatalok feltöltése azonban nem bizonyult könnyű feladatnak, mert kevés szakember állt I. Péter rendelkezésére. A felsőfokú igazgatásba a legkiemelkedőbb államférfiak kerültek, míg a közép- és helyi igazgatás három forrásból táplálkozott: egyrészt a közép- és kisnemeség azon részéből, akik már korábban is viseltek valamilyen hivatalt; I. Péter ezen kívül külföldi – főleg svéd és német – specialistákat is hívott be Oroszországba, illetve válogatott ki a hadifoglyok közül; a harmadik forrás pedig a prikáz-emberek voltak.

Ezen rövid bevezető után térjünk rá a péteri adminisztratív szervezet bemutatására, amelynek kialakulása három szakaszra osztható.

I. 1689–1710 között részleges változások következtek be a központi hivatalokban – új intézmények megjelenése, egyes prikázok összeolvadása –, de ezek még alig csökkentették a prikáz-rendszer⁷ jelentőségét. Ebben a periódusban a bürokratizálás több szempontból is megmutatkozott. Néhány olyan prikázt, amely korábban eltérő illetékességű volt és külön vezetővel rendelkezett, egy ember fennhatósága alatt vontak

⁵ N. F. DEMIDOVA: „Bürokratizacija gosudarsztvennogo apparata abszolutizma v XVII–XVIII veke”. In: Abszolutizm v Rossziji. Moszkva 1964.

⁶ A Rangtáblázat szerint a hivatalnokok három kategóriáját különböztették meg az állami és katonai szolgálatban. A hivatali ranglétrát 14 osztályra osztották, amelyeket valamennyi szolgáló ember köteles volt – a legalacsonyabbal kezdve – végigjárni.

⁷ 1699-ben a prikázok száma még 44 volt.

össze.⁸ Ezen kívül az is előfordult, hogy néhány olyan – a hatáskör alapján hasonló – prikázt egyesítettek,⁹ melyek tevékenysége hasonló volt. A régi központi hivatalok összeolvasztásával egyidőben azonban a XVIII. sz. elején teljesen új prikázok is megjelentek.

Elsőként az 1689-ben létrehozott *Preobrazsenszki prikázt* kell megemlíteni, amely az első új típusú központi szerv lett. Kezdetben bírói teendőket látott el, majd az 1690-es évek közepétől megbízást kapott az újoncozások lebonyolítására és a moszkvai rendőri szervezet irányítására is. Ezen kívül 1697-től ez a hivatal intézte a politikai büntettekkel kapcsolatos valamennyi tennivalót. Főleg ezen utóbbi hatáskörében nyilvánult meg e szerv újszerűsége: annyiban különbözött a régi prikázoktól, hogy a politikai ügyek nyomozásában illetékessége nem egy konkrét körzetre, hanem az egész birodalom területére kiterjedt. A Preobrazsenszki prikáz egészen a szenátus megalakításáig megőrizte a jelentőségét, majd annak alárendelődött, 1718-tól pedig a kollégiumokkal azonos mértékű jogkörrel működött tovább.

A következő új típusú hivatalt I. Péter 1699-ben alapította meg Ratusa néven, amely kettős jogkörrel rendelkezett: egyrészt a mezővárosi lakosság öngazgatási szerveként, másrészt mint központi pénzügyi szerv¹⁰ jött létre. Ugyanebben az évben egy másik intézmény, a *Belső Kancellária* is elkezdte munkáját, amely mint a Bojár Duma kancelláriája jött létre, és az állami szervek adminisztratív-pénzügyi ellenőrzését látta el. Ezen hivatal fontos szerepét az is magyarázza, hogy a Bojár Duma jelentősége és létszáma a XVII. század végére jelentősen lecsökkent,¹¹ 1689-től pedig egyre ritkábban ülésezett, bár 1704-ig még működött. Ekkor hozta létre a cár a prikázok vezetőiből a *Belső Kancellária* végrehajtó szerveként, és egyben legfelsőbb államhatalmi szervként a *Miniszeriális Konzíliumot*.¹² Ezen hivatal tekinthető a Bojár Duma utódjának és egyben a Szenátus elődjének is. Ideiglenes jellegét leginkább az mutatja, hogy kapcsolata a többi hivatalhoz nem volt megfelelően szabályozva és

⁸ Például a XVIII. század elején F. A. Golovint, aki a Külügyi hivatal (Poszolszkij prikaz) élén állt, megbízták a Postaforgalmi és a Haditengerészeti hivatal vezetésével is.

⁹ Például a Külügyi hivatallal egyesült hét olyan prikáz – Nagy-Oroszországi; Kis-Oroszországi, Szmolenszk-hercegségi, Novgorodi, Galíciai, Vlagyimiri és Usztlugi –, melyek szorosan összefüggtek funkcióikat tekintve.

¹⁰ A Ratusa megszervezésekor kettős célt tűztek ki: 1. az ipar és a kereskedelem általános helyzetének javítását, 2. biztosítani az egyenes és közvetett adók pontos befizetését és létrehozni egy állandó központi pénztárat.

¹¹ Az idős bojárok meghaltak, Péter pedig nem adományozott új bojári rangot. A cár gyakori utazásai a frontra vagy külföldre, megnehezítették a Bojár Duma üléseit, és tagjai között fokozatosan megjelentek a bürokrácia képviselői. Ezek a tényezők együttesen a taglétszám csökkenéséhez (1699-től 112 tag, 1701-től 86 tag) és hatáskörének leszűküléséhez vezettek.

¹² Ezt a hivatalt gyakran nevezték Bojár Tanácsnak vagy Bojár Konzíliumnak is, mert a Bojár Duma végrehajtó szerveként alakult meg.

előírásokhoz kötve. I. Péter célja az volt, hogy ebben az intézményben átmenetileg egyesítse a törvényhozó és végrehajtó hatalmat, valamint a fővárost közvetlenül összekösse a tartományokkal. Ezeket az elvárásokat azonban majd csak a Szenátus tudta maradéktalanul teljesíteni.

II. Az 1711 – 1717 közötti időszakra tehető a Szenátus létrehozása.

I. Péter valószínűleg nem szándékozott ennek az új, legfelsőbb államhatalmi szervnek régi elnevezést adni, mert a történelmi név esetleg magában hordozta volna a régi eszméket. Megalakítását nem előzte meg olyan hosszantartó, szisztematikus előkészítés, mint később a Kollégiumokét. Talán éppen ezért – G. Anpilogov szerint¹³ – nem valamelyik nyugat-európai példa szolgált mintául, mert ehhez az illető állam igazgatási rendszerének beható tanulmányozására lett volna szükség, ehhez azonban I. Péternek nem volt elég ideje.¹⁴ Újabb kutatások szerint¹⁵ a cár ismerte ugyan a nyugat-európai államok hivatalszervezetének berendezkedését, az orosz Szenátus mégis jobban hasonlított a régi moszkvai prikázokra, szerkezetét az oroszországi viszonyoknak megfelelően alakították ki, ezért hiábavaló keresni külföldi prototípusát.

1711. február 22-én közzétették az új hivatal megalapításáról szóló ukázt, amelyben megnevezték az összetételét képező kilenc szenátor nevét.¹⁶ A Szenátus kezdetben tisztán kormányzati jellegű volt és úgy tűnhetett, hogy a cár az egész hivatalszervezetet egyetlen központi helyen kívánja összevonni. Később azonban feladatai pontosabban körvonalazódtak: legfelsőbb törvényhozó és végrehajtó államhatalmi szervvé vált. A XVIII. század első negyedéig szerkezete, hivatali rendje és összetétele jelentős változásokon ment keresztül. 1711 márciusáig I. Péter rendeleteiben úgy tett említést a Szenátusról, mint „távollétünk idejére”¹⁷ létrehozott hivatalról: ez alapján egyesek úgy vélték, hogy Péter csak addig kívánta működtetni a Szenátust, amíg az Északi háború lekötötte a figyelmét. Valójában a Szenátus akkor sem hagyta abba működését, amikor Péter a hazájában tartózkodott. Így megcáfolható az a vélelmény, miszerint ez a hivatal csak a cárt helyettesítette volna.

Lényeges újításnak tekinthető, hogy a Szenátus tagjait már nem származás alapján nevezték ki, hanem a tehetség és a kiemelkedő hivatali munka lett a meghatá-

¹³ A történész a fentebb említett művében behatóan tanulmányozta a Bojár Dumát és annak utódait a hivatalszervezetben.

¹⁴ Anpilogov álláspontját többen is elfogadták, de akadtak ellenzői is, akik a svéd példa átvétele mellett érveltek.

¹⁵ L. A. SZTYESENKO – K. A. SZOFRONYENKO: i.m. 87.

¹⁶ A Szenátus tagjai a következő személyek lettek: I. A. Muszin – Puskin gróf; T. N. Sztresnyev, M. V. Dolgorukij herceg; G. A. Plemjanyikov; M. M. Számarin; V. Apuhtyin, G. I. Volkonszkij herceg és M. P. Melnyickij.

¹⁷ Reformü Petra I. Dokumentü i materialü po isztorijii narodov SZSZSZR. Moszkva 1937–38.

rozó. Az új hivatal megszervezésével az államapparátus szerkezete a következő képet mutatta:

1. A Szenátus mint a legfelsőbb törvényhozó és végrehajtó szerv;
2. A régi prikázok maradványai, melyek vagy beolvadtak a megyei kancelláriákba, vagy a helytartóknak rendelődtek alá;
3. A megyei központok a helytartók vezetésével, melyekhez a városok és járások is hozzátartoztak.

A Szenátus és elődje, a Bojár Duma összevetésekor lényeges különbségek mutathatók ki.

1. Míg a Bojár Duma kezében csak a törvényhozó hatalom összpontosult, addig a Szenátus jogköréhez ezentúl a végrehajtó hatalom is hozzátartozott;
2. a Bojár Duma csak a cárnak, a Szenátus az államnak is felelősséggel tartozott;
3. a Bojár Dumába csak a bojárok kerülhettek be, a Szenátus összetétele ugyanakkor vegyesnek tekinthető.

I. Péter állandóan irányította és figyelemmel kísérte a Szenátus munkáját, gyakran részt vett annak ülésein. Már az alapító ukázban részletesen kidolgozta a szerkezeti felépítését. Eszerint a Szenátus a kilenc szenátor által képviselt *Testületi ülésből* és a *Szenátusi Kancelláriából* tevődött össze. Ezen utóbbi szervet 1711. március 27-én további négy – Titkos, Prikaz, Tartományi és Kinevezési – hivatalra¹⁸ osztották fel. A Szenátus harmadik fő alkotóeleme a *Végrehajtó Kamara*¹⁹ lett, amelyet 1712-ben, mint sajátos bírói ügyosztályt hoztak létre.

A negyedik állami szervet – a *Szenátusi Hivalt* – 1722-ben, a Kollégiumok megszervezése után alapították.

A fentebb említett négy fő hivatal mellett még több fontos tisztség található a Szenátuson belül. A *Tartományi biztosokról* már a Szenátus alapító ukáza²⁰ is említést tesz. Ebben előírták, hogy minden guberniumból két biztost kell kinevezni a Szenátusba, akiknek a feladata a főváros és a vidék közti közvetítő szerep biztosítása: az adók beszedésének felügyelete, élelem és takarmány beszerzése a hadsereg számára, az újoncoszások figyelemmel kísérése, valamint a szökött parasztok földesuraikhoz való visszaküldése lett. Ez a hivatal 1718-ig állt fenn, majd fokozatosan elvesztette funkcióit.

¹⁸ A Titkos Hivatalban gyűjtötték össze a hivatalos állami iratokat; a Prikáz Hivatal a Szenátus, a prikázok és a pénzverde közötti levelezést irányította; a Tartományi Hivatal a kijevi, azovi, kazanyi, pétervári, arhangelogorodi és szibériai tartományok igazgatását látta el, a Kinevezési Hivatal pedig a korábbi Kinevezési Prikáz feladatkörét vette át.

¹⁹ Ezt a hivalt A. Filippov a Bojár Duma egyetlen maradványának tartja, amely megőrződött a Szenátusban.

²⁰ Dokumentü i materialü... 38.

A pénzügyi és jogi felügyelők (kincstári ellenőrök) hivatalának megszervezésére egy 1711. március 2-i cári rendelet²¹ utasítja a Szenátust. Egy későbbi, 1712-es ukáz a felügyelőket a Szenátus fennhatósága alá vonta, ugyanakkor önállóságot biztosított számukra a kormányzók mellett. Így egyre jobban kiszélesítették a hatáskörüket – ők felügyelték az államhatalmi szervek tevékenységét és leplezték le esetleges visszaéléseit –, mégis kevés figyelmet fordítottak a felügyelők bejelentéseire.

A történészek körében két nézet alakult ki erről a tisztségről: egyesek a general-prokuratúra elődjét látják benne, míg mások tisztán pénzügyi hivatalnak tekintik. Egyik álláspontot sem lehet azonban maradéktalanul elfogadni, hiszen a hivatalnak kettős jellege volt.

1. *Területi:* össze volt kapcsolva a területi igazgatással a provinciai felügyelőkön keresztül, akik pedig a városi felügyelőket irányították. Az egész felügyelői szervezetet a főfelügyelő koordinálta, akit a rendeletekben gyakran „állami főrevizornak” neveztek;

2. *hivatali:* központi szervezetben, hadseregben és a flottákban is voltak képviselőik.

A későbbiekben egy 1714. április 16-án közzétett ukáz²² pontosította a Szenátus Testületi ülésének és Kancelláriájának munkáját, melyben előírták a szenátorok naponkénti ügyeletét és napló vezetését a naponkénti tevékenységükről.²³ A szenátorokat csak a Szenátus vonhatta felelősségre a főfelügyelő feljelentései alapján.

A Szenátus hatásköre nem egyszerre, hanem fokozatosan alakult ki a cártól kapott megbízások növekedésével. Állandóan működő, általános hatáskörű államhatalmi szerv lett, valamennyi hivatal számára a legfelsőbb fórumot jelentette.

Éles viták jelentek meg az orosz és szovjet történészek körében abban a kérdésben, hogy rendelkezett-e a Szenátus törvényhozó hatalommal, vagy sem. Ezen legfelsőbb állami hivatal hatáskörét talán legbővebben kutató A. N. Filippov²⁴ felsorolja a tipikus véleményeket ebben a kérdésben: Sz. A. Perovszkij szerint a Szenátus a Nystädti békéig (1721) mint törvényhozó testület működött. A háború befejezése után azonban maga Péter vette át ezt a szerepet, ezért a Szenátus számára csak a részvétel lehetősége maradt meg a törvényhozásban, I. Péter fennhatósága alatt. N. M. Korkunov amellett érvel, hogy a két törvényhozó hatalom – I. Péter és a Szenátus –

²¹ Uo. 39.

²² Uo. 45.

²³ Hamarosan kiderült azonban, hogy az ügyeletes szenátorok felületesen végzik a munkájukat. Ezért a cárról 1716-tól azt követelte tőlük, hogy az egy hónapos ügyelet alatt minden nap jelenjenek meg a Szenátusban és bonyolítsák le a halaszthatatlan ügyeket. Igazolatlan távolmaradásuk esetén a szenátoroknak 50 rubel büntetést kellett fizetni.

²⁴ A. N. FILIPPOV: i.m. 75.

kiegyeztek abban, hogy az utóbbi a cár irányítása alatt áll, tehát nem tekinthető önálló jellegűnek.

A. N. Filippov, aki elemezte Korkunov teóriáját, amellet érvel, hogy mindig csak egy törvényhozó hatalom lehet. A törvény szerinte minden esetben a legfelsőbb hatalom által megállapított norma, ilyen kompetenciával pedig csak a cár rendelkezett. Valójában a Szenátus csak a törvénytervezetek előkészítésében és összeállításában, majd azok kihirdetésében vett részt. A Kollégiumok megszervezéséig bírói jogköre sem volt világosan meghatározva.

Mindent egybevetve, a Bojár Dumához képest a Szenátusnak sajátos helyzete alakult ki: Péter nem azért hozta létre, hogy a hatalmát megossza vele, hanem azért mert egy energikus segítőtársra volt szüksége. Míg a Bojár Duma a legfelsőbb hatalom része volt, addig a Szenátus az abszolutizmus eszközének tekinthető.

III. A kollégiumok létrehozása 1718–1724 között ment végbe. Már a XVIII. században gyakran megvádolták I. Pétert, hogy a kollégiumok megalapításánál mechanikusan átvette a svéd kollégiális rendszert, adminisztratív reformjainak pedig elsődlegesen a spontán, szisztéma nélküli jellegét emelték ki. Még többen keltek azonban a reformer cár védelmére.

E. N. Berendts,²⁵ miután behatóan tanulmányozta Péter hozzáállását a dán és a svéd állami intézményekhez, a következő kérdést vetette fel: vajon Oroszországban teljesen idegen volt-e a kollégiális elv. Hát milyen volt a fejedelmi дума – hangsúlyozza –, ha nem kollégiális? Végül arra a következtetésre jutott, hogy nem egy külföldi példát kellett lemásolni, hanem felújítani az orosz kollégiális hagyományokat, immár „külföldi köntösben”.²⁶

Berendts fenti nézete azzal a ténnyel is alátámasztható, hogy Péter egyik külföldi útja során, 1699-ben felkérte az angol Francis Lee-t, hogy készítse el egy tervezetet hat kollégium megszervezéséről. A cár elképzelése szerint ezekhez a hivatalokhoz hozzátartozott volna a népművelés ügye, a mezőgazdaság, ipar és kereskedelem fejlesztése. Az elkészült tervezetnek kevés hatása volt ugyan a későbbi kollégiumok kialakításában, de ezzel is bizonyítható, hogy a középfokú igazgatás kollégiális elven történő átépítése már uralkodásának kezdetén is foglalkoztatta az orosz uralkodót.

A Ratusa és a Miniszteriális Konzílium is már kollégiális típusúnak tekinthető, de még mindkét intézményben a magasabb rangú hivatalnokok kezébe került az irányítás. 1714-ben kollégiális döntést vezettek be az állami hivatalokban, amit az tett szükségessé, hogy az addigi egyhangú szavazás lassúvá és nehézkesé tette az ügyvitelt. 1716-ban a cár utasította az embereit, hogy szerezzenek be részletes információkat a

²⁵ E. N. BERENDTS: i.m. 52.

²⁶ Uo. 68.

porosz, francia, dán és svéd intézményrendszerről. A beérkezett jelentések tanulmányozása során Péter arra a következtetésre jutott, hogy leginkább az utóbbi állam hivatal-szervezete megfelelő az oroszországi viszonyokba való részleges átültetéshez. Az tehát valós állítás, hogy az orosz kollégiális rendszer alapja a svédországi minta lett, de a hasonlóságok inkább a külső formákban mutatkoztak meg, míg a két ország kollégiumainak funkciójában és hatáskörében eltérések jelentkeztek. 1718 decemberében kezdte el az 1715-ben Péter szolgálatába állt. holsteini származású G. Fick a kollégiumok Szervezeti Szabályzatának kidolgozását, amelyhez fő forrásként a svéd *Canstelié Ordning* (Kancelláriai Szabályzat – 1661) szolgált.

Összegzőképpen elmondhatjuk, hogy az 1711–18 közti időszak a kollégiumok előkészítési periódusának tekinthető. Ekkor a moszkvai prikázoktól kezdett elkülönülni egy-egy ideiglenes kancellária, amelyek fokozatosan átvették a fontosabb ügyek intézését, miközben ügyviteli rendjük átalakult kollégiális jellegűvé. A kollégiumok kialakulásának három formáját különböztethetjük meg:

1. egyes kollégiumok helyettesítették a korábbi prikázokat és kancelláriákat (pl. a Katonai Kollégium a Katonai prikázt);
2. mások több prikáz összeolvasásával jöttek létre (pl. a Tengernagyi Kollégium a Tengernagyi és Tengerészeti prikázból);
3. megint mások átalakultak a hatáskör alapján azonos prikázokból (pl. a Külügyi Kollégium a Követségi prikázból).

A kollégiumok kancelláriából és a testületi ülésből álltak, saját – pontosan kidolgozott és körülírt – hatáskörrel rendelkeztek. Központi állami szervekként jöttek létre, a fennhatóságuk alá kerültek a kormányzók és a városparancsnokok is. Abban az esetben fordulhattak a Szenátushoz, ha vitába keveredtek valamely más intézménnyel, illetve olyan ügyek esetében, amelyek esetleg túllépték a hatáskörüket.

A három legjelentősebb központi hivatal a Külügyi, a Katonai, és a Tengernagyi Kollégium volt, melyek közvetlen kapcsolatban álltak a cárral.

A Követségi prikázból és kancelláriából kialakult *Külügyi Kollégium* teendőit – idegen követek fogadása, orosz követek külföldre küldése, stb. – egy 1718. december 12-i rendelet²⁷ határozta meg. Testületi üléseinek összetétele az ügy jellege szerint változott: az adminisztratív és gazdasági ügyektől megkülönböztették a különlegesen fontos diplomáciai ügyeket.

A katonai kancellária utódjaként létrejött *Katonai Kollégium* legfontosabb feladata a reguláris hadsereg feltöltése és ellenőrzése lett.

A *Tengernagyi Kollégium* feladatköréhez a tengerészeti szakemberállomány toborzása és kiképzése tartozott. Ezen hivatal fennhatósága alá került a korábbi Tengernagyi Prikáz, a Tengernagyi és Haditengerészeti Kancellária.

²⁷ Dokumentü i materialü... 67.

Az alábbi három központi hivatalt – Bányászati, Manufaktúra, és Kereskedelmi Kollégium – Péternek teljesen új alapokon kellett megszerveznie, mert ezeknek egyáltalán nem volt elődje a korábbi központi igazgatásban.

A *Bányászati Kollégium* kivételes jogot élvezett az oroszországi ásványkincsek felkutatásában és kiaknázásában, valamint a kohászati üzemek létesítésében. Feladatköréhez rendelték ezen kívül a pénzverdék vezetését, a vas- és rézexport megszervezését és lebonyolítását.

A *Manufaktúra Kollégium* fennhatósága alá tartozott valamennyi iparág irányítása, a mesterek és inasok közti peres ügyek kivizsgálása.

A *Kereskedelmi Kollégium* elé a bel- és külkereskedelem fejlesztését tűzték ki célul. Illetékességéhez tartozott ezenkívül a városi lakossággal kapcsolatos kereskedelmi, bírósági és rendőrségi ügyeknek a koordinálása.

A következő három központi szerv állami költségvetési teendőket látott el. Az *Adóügyi Kollégium* az egyenes és közvetett adók befizetését irányította és meghatározta a behozatali, illetve kiviteli vámtarifákat. Az *Állami Számvívőségi Kollégium* az egyéb állami bevételekre felügyelt, valamint évenként összeállította a személyzeti állomány névsorát. A *Revíziós Kollégium*ba évente minden hivatal elküldte a bevételeiről és kiadásairól készített kimutatásokat.

1718-ban alapították meg a tizedik központi állami intézményt, az *Igazságügyi Kollégiumot*, amely átvette az irányítása alá került Földbirtokhivatal és Szolgálok Hivatalának funkcióit.

1720-ban szervezte meg I. Péter a *Szent Szinódust*, mint az egyházi javak állami célokra történő kisajátításának hivatalát. Központi adminisztratív és bírói szervként működött, hatáskörébe tartozott az érsekek kinevezése és döntött az egyházi jövedelmek felhasználásáról.

1722-ben alakult meg a *Kis-Oroszországi Kollégium*, amely a Kis-Oroszországi prikáz feladatkörét örökölte és az egyetlen nem funkcionális, hanem területi elv szerint működő kollégium lett.²⁸

Az Igazságügyi Kollégium nem tudott megbírkózni az eléje kerülő nagy mennyiségű ügygel, ezért 1722-ben kivált belőle a *Földesúri Kollégium*. Ide lehetett beküldeni a nemesség birtokain kialakuló peres ügyeket, ezért ez az intézmény elsősorban a nemesség jogait és gazdasági érdekeit védelmezte. Így 1722-től 13 kollégiumból irányították a központi hivatalszervezetet. Minden kollégium saját működési szabályzattal rendelkezett, az élükön álló elnököket a cár nevezte ki.

A kollégiumok megalapítása után változások következtek be a Szenátusban. 1718. december 3-án adtak ki egy rendeletet²⁹ a „Szenátus kötelezettségeiről”. Es-

²⁸ Az új központi hivatal az ukrajnai kozák hetman és a sztrazsina tevékenységét ellenőrizte.

²⁹ Dokumentü i materialü...48.

zerint ezután a Szenátusnak a kollégiumok elnökeiből kellett állnia, a Testületi ülés taglétszáma pedig kilencről tízre nőtt. Az ukáz arra is utasított, hogy a tartományi vezetők nem fordulhatnak közvetlenül a legfelsőbb államhatalmi szervhez, hanem csak az ügyükben kompetens kollégiumokhoz.

1722. január 12-én újabb változás történt a Szenátus összetételében. 1718-ban a kollégiumi elnökök szenátorrá való kinevezésével Péternek az volt a célja, hogy összefogja a központi és a felsőfokú hivatalszervezetet. Az új szenátoroknak azonban annyi teendője lett ezáltal, hogy egyik funkciójukat sem tudták tökéletesen ellátni, ezért a cár ismét átalakította a Testületi ülés összetételét: tagjai között csak a három legjelentősebb kollégium – a Külügyi, a Katonai és a Tengernagyi – elnöke maradt, és a cár négy új szenátort nevezett ki melléjük.

I. Péter instrukciói alapján még 1720-ban megszerkesztették az *Általános Szervezeti Szabályzatot*, amely két év múlva lépett életbe. Ez a dokumentum az államigazgatási szervek egységes működésére való törekvést jelzi, amennyiben szabályozza a közép- és felsőszintű hivatalok működését és összetételét.

1722 folyamán Péter több fontosabb hivatalt is megszervezett. Elsőként a *Szenátusi Felügyelőség* alakult meg Moszkvában, melynek ülésein minden kollégiumból egy tanácsos vett részt. Feladatukként a szenátusi utasítások végrehajtásának ellenőrzését írták elő.

A *Prokuratúra* intézményét 1722 áprilisában, a „General-prokuror kötelességei” elnevezésű rendelet³⁰ kiadásával egyidőben vezették be. A prokuror figyelemmel kísérte és ellenőrizte, hogy helyesen járnak-e el a hivatalnokok a szenátusi ügyintézésben, az ügyek tárgyalásnál pedig ne csak formális döntéseket hozzanak. Ezzel az új hivatallal a végrehajtó és ellenőrző funkciók elkülönültek egymástól. Péter general- és ober-prokurort nevezett ki a Szenátusba, ober-prokurort a Szinódusba és prokurorokat a kollégiumokba. A general-prokuror kivételes helyzetét az is mutatja, hogy törvényeket is javasolhatott, és valamenynyi, a Szenátushoz intézett beadvány az ő kezén ment át.

A kollégiális szisztéma végül nem teljesen váltotta be a hozzá fűzött reményeket, ezért a cári kormányzat egyszemélyes hivatalokat is létrehozott.

I. Péter 1720-ban utasítást adott a *general-reketmeisteri* tisztség megszerzésére, hogy felszabadítsa a Szenátust az eléje kerülő rengetek kérvény kivizsgálásától. Az első reketmeister két évvel később kapta meg a kinevezését.

1722-ben állították fel a *Heroldmeisteri Hivatalt*, amelynek hatásköre alá több funkciót is vontak: listát kellett készíteni a nemességről,³¹ iskolákat létesített a nemesif-

³⁰ Ezt a rendeletet a cár és segítőitársai önállóan dolgozták ki, ami azonban nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a külföldi államok hasonló intézményeit is többé-kevésbé tanulmányozhatták.

³¹ Ezen funkció alapján ezt a szervet „Nemességet nyilvántartó hivatalnak” is nevezték.

jak számára, ahol őket gazdaságra és jogra oktatták; beiktatták a nemesek közé azokat a hivatalnokokat, akik szolgálatuk folyamán elérték a fő-rangot (a rangtáblázat 8–14. fokát), nemesi címereket készítettek.

Hans Begger³² dán történész 1985-ben jelentetett meg egy átfogó elemzést a péteri reformokról. Ő azonban nem az újonnan létrehozott hivatalszervezet szerkezetét és működését, hanem elsősorban megalakításuk előfeltételeit és eredményességét vizsgálta. Az előbbi tényezővel kapcsolatosan három fő összetevőt sorol fel. Elsőként a külföldi példákat emeli ki, utalva arra, hogy milyen nagy jelentőséggel bírt Péter cár munkája számára a nyugat-európai állami hivatalok és törvénykönyvek ismerete. Kiemeli ezenkívül a Péter előtti Romanovok államigazgatási tradícióinak meghatározó szerepét, amelyek a XVIII. századi hivatalszervezetben is domináltak. A fentebb említett előfeltételek mellett – Begger szerint – feltétlenül ki kell még hangsúlyozni Péter alkotói munkájának eredetiségét, ami abban nyilvánult meg, hogy a cár mennyire célszerűen válogatta ki és dolgozta át az Oroszország viszonyainak megfelelő intézményeket.

A dán történész által vizsgált második kérdés arra irányult, hogy sikeresek voltak-e I. Péter adminisztratív reformjai. Azt még a reformer cár politikájának ádáz bírálói is elismerik – írja Begger –, hogy Péternek köszönhető az államigazgatás központosítása és bürokratizálása, Oroszország célszerű területi felosztása, a szervezőmunkának a korábnál jóval pontosabb és részletesebb szabályozása.

A tanulmány végén összegzésként elmondhatjuk, hogy Nagy Péter adminisztratív újításai elősegítették az abszolutizmus megerősödését Oroszországban. A cári politika a hivatalszervezetben szolgáló nemességet egységesítette, és létszámát is növelte azért, hogy a társadalom alsó rétegeiből kikerülő hivatalnokoknak meghatározott rangok elérése esetén nemesi címet adományozott. Ebből következően kiszélesítette és megszilárdította az orosz abszolút monarchia társadalmi bázisát. Az 1720-as évek közepére a hagyományos katonai szolgálónemesség hivatali nemességgé alakult át, az adminisztratív reformoknak köszönhetően jól szervezett állam a Nyugat-Európához való felzárkózás legfőbb eszközévé vált.

³² H. BEGGER: Reformü Petra Velikogo. Moszkva 1985.

Beáta Varga

Die administrative Reformen von Peter I.

Diese Mitteilung hat das Ziel, das Bild der russisch-sowjetischen Geschichtsschreibung über den administrativen Reformen von Peter I. durchzublicken und zu werten. Die Mehrheit der historischen Arbeiten untersucht den Problembereich des russischen Absolutismus und seiner gesellschaftlichen Basis von dem Standpunkt der staatlichen Strukturanalyse. Von den Zentralfragen kann man die Staatsapparatburekratisierung und parallel der Adelskonsolidierung vor allem herausheben.

Die Frage, ob die Reformen des Zars erfolgreich waren, die Historiker mit Ja beantworten. Sie werten die Maßnahmen von Peter eindeutig positiv, hinweisen auf den verhältnismäßig progressiven Inhalt seiner Reformen, unabhängig von den ihren Feudalcharakter, weil diese Verfügungen zur russischen Staatsmodernisierung zugünstigten.