

Отделяя политику от управления

Беглый взгляд на развитие английского чиновничества



Сергей ЛУГВИН,
кандидат философских наук, доцент

Исторически Великобритания относится к числу тех стран, которые обладают богатым и даже уникальным опытом административно-государственного строительства. Ознакомление с ним помогает лучше понять не только особенности становления и развития английских государственных институтов, но и осознать их взаимосвязь с политической и правовой культурой народа, его историей, традициями и обычаями. К тому же опыт этот чрезвычайно поучителен.

Начиная еще со Средневековья в Британии сложилась достаточно развитая система административного управления. Феодалная раздробленность затронула государство в меньшей степени по сравнению с другими европейскими странами. Уже в конце первого тысячелетия здесь начинается формироваться единое государство. Его особенностью стало то, что в управлении на местах король опирался именно на местную знать, представителей которой охотно назначал на административные должности. «В своем высшем развитии англосаксонское государство, – отмечал немецкий историк Р. Гнейст, – представляло собой систему совместного действия крупного землевладения и королевского чиновничества» [1, с. 59]. Подобный подход надолго предопределил децентрализацию чиновничьего аппарата, что стало характерной чертой британской системы управления.

Еще с англосаксонского периода ведущую роль в управлении играл шериф, который, ведая королевскими именными, одновременно взыскивал повинности, возглавлял вооруженные силы, выполнял судебные и полицейские функции. А потому эта должность была весьма привлекательна для местных нотаблей. Со временем она, как и другие, связанные с взиманием денег, стала передаваться на откуп частным лицам. Уплатив в казну заранее установленную сумму, считавшуюся эквивалентом взимаемых поборов, они имели возможность получать с населения значительно большие денежные суммы, нежели те, которые отдавались в откуп. Такая практика была выгодна и средневековым государям, получавшим заранее планируемый доход. Высоко оценивая систему откупов, М. Вебер назвал ее наилучшим в то время средством рационального ведения финансового хозяйства [2, с. 181].

В период нормандских королей в Англии и других европейских странах в качестве чиновников широко использовались клирики, что было связано почти с поголовной неграмотностью мелких и средних феодалов. В отличие от них клирики были не только хорошо образованы, но и владели латинским языком, на котором в то время велось делопроизводство. Английские священнослужители – архиепископы, епископы и другие – владели землей на тех же условиях, что и светские феодалы – вас-

ОБ АВТОРЕ

ЛУГВИН Сергей Борисович.

Родился в 1954 году в г. Камышлов Свердловской области (Россия). Окончил философский факультет Уральского государственного университета (1976).

С 1976 года преподавал в вузах России и Украины. С 1982 года – на кафедре политологии и истории Гомельского государственного технического университета имени П.О. Сухого.

Кандидат философских наук (1982), доцент (1985).

Автор свыше 120 научных публикаций, в том числе двух монографий (одна в соавторстве), четырех учебных пособий (в соавторстве).

Сфера научных интересов: государственная бюрократия в условиях социально-политических трансформаций.

салы короля, а потому были обязаны нести военную службу и платить налоги. В подобных условиях они охотно нанимались на королевскую службу, стремясь занять наиболее престижные должности. Широко используемый в настоящее время термин «клерк», по свидетельству А. Тойнби, этимологически происходит от слова клирик (от греч. *kleros* – клир), обозначающего лицо, посвятившее себя церкви [3, с. 530].

Набранные из клириков чиновники высоко ценились королевской властью, особенно те из них, которые соблюдали celibат (обет безбрачия). Не имея детей, они, по словам М. Вебера, не испытывали искушения помогать для своих потомков политической власти в противовес власти своего господина [4, с. 662–663]. «Вследствие тесной связи, существовавшей между епископатам и королевским правительственным чиновничеством, – пишет английский историк Дж. Тревельян, – варварская страна была богата одаренными и образованными чиновниками. Благодаря своему епископскому авторитету они имели такое влияние, что могли, действуя в качестве слуг короля, заставить невежественных и грубых баронов подчиниться им» [5, с. 608].

Начиная с XIV века наиболее значимый вес в управлении стали приобретать мировые судьи, к которым постепенно перешли обязанности, закрепляемые ранее за шерифами. Они выполняли не только судебные, но и административные функции и являлись полными хозяевами на своей территории. Должность мирового судьи считалась их почетной обязанностью, за исполнение которой они не получали никакого вознаграждения. По словам Дж. Тревельяна, «существовал тип продажных мировых судей, известных под именем «торгующих судей». Это были люди из низших слоев общества, которые добивались чиновничьих постов, чтобы извлечь из своего положения финансовую выгоду. Но, вообще говоря, судьями, которые делали наибольшую работу в сельских районах, были зажиточные сквайры, достаточно богатые, чтобы не быть продажными или нечестными, достаточно гордые, чтобы выполнять тяжелую общественную работу безвозмездно, стремившиеся снизить расположение соседей, но часто невежественные и полные предрассудков, не желавшие совершать несправедливость, но



◀ Иоанн Безземельный подписывает Великую хартию вольностей

часто допускавшие произвол» [5, с. 368]. Назначаемые из числа джентри в сельской местности и буржуа в городах мировые судьи не являлись «слугами Короны», представляли интересы местных сообществ и были почти независимы от центральной власти. По мнению М. Вебера, именно это спасло Англию от бюрократизации, ставшей судьбой всех континентальных государств.

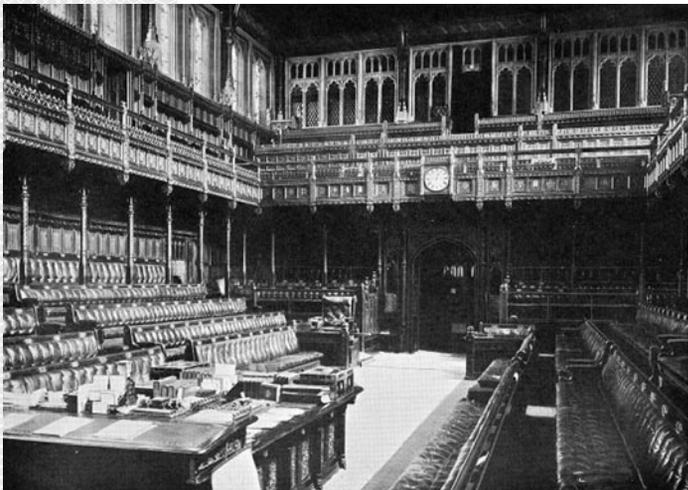
Нормандское завоевание Англии сопровождалось политическим объединением страны, в котором большую роль сыграло королевское чиновничество. Появление эффективного по тем временам чиновничьего аппарата привело к значительному усилению королевской власти, что вызвало недовольство феодальной знати. Этот процесс был ею заторможен, и в 1215 году Иоанн Безземельный вынужден был подписать Великую хартию вольностей, ставшую началом ограничения властных полномочий английских монархов.

В середине XIII века в Англии возник парламент, который сразу же стал играть важную роль. Не ограничиваясь вотинованием налогов, он активно вмешивался в различные области государственной жизни, вплоть до вопросов о престолонаследии. В XIV веке парламент получил право законодательной инициативы, а в XVI веке

было признано верховенство его статута над всеми другими законами королевства. Он также контролировал деятельность чиновников, возбуждая иски об их государственной измене (право импичмента). В подобных условиях, как пишет российский исследователь О. Дмитриева, в обществе сформировалось убеждение: парламент – это особый совет, представляющий интересы всех общин королевства и доносящий их чаяния до королевской власти, без которого не могут быть решены серьезные финансовые и политические вопросы [6, с. 90]. Более того, стало считаться, что король не монополизирует власть, а делит ее с парламентом. Отсюда неслучайна и концепция разделения властей, которая впервые была разработана именно в Англии философом Дж. Локком.

После Английской революции середины XVII века и так называемой Славной революции 1688 года стихийно складывающееся разделение властей получило свое закрепление в парламентских актах. Так, конституционный акт, или Билль о правах 1689 года официально провозгласил верховенство парламента в области законодательной и финансовой политики. Акт о дальнейшем ограничении Короны 1701 года подчеркнул, что должностные лица, в той или иной степени зависящие от короля, в т.ч. получающие от него вознаграждение, не могут быть членами Палаты общин [7, с. 19]. Спустя несколько лет данное ограничение было ослаблено для министров, которые получили возможность избираться в парламент.

▼ Зал заседаний Палаты общин, Вестминстерский дворец, Лондон. Фотография 1891 года



Несмотря на то что Англия накопила достаточно богатый опыт административно-государственного управления, в ней на протяжении длительного времени практически отсутствовали бюрократические структуры, и это существенно отличало ее от таких стран континентальной Европы, как, например, Франция, Россия или Пруссия. Во многом это объяснялось тем обстоятельством, что в стране так и не развилась абсолютная монархия, которая, как показывает опыт истории, всегда стремится опереться на послушный ей бюрократический аппарат. Английский абсолютизм был относительно кратковременным периодом в развитии страны, в течение которого властные притязания королевской власти не смогли институционально оформиться в лице иерархически организованной бюрократии и профессиональной армии. Так, например, королевское чиновничество было сравнительно немногочисленным и сосредоточивалось преимущественно в центре. В XVI веке его численность составляла не более 1000–1500 человек [8, с. 166]. Местные же чиновники, назначаемые из лиц, принадлежащих к аристократической знати, были во многом независимы от центральной власти. Длительное время в Великобритании не существовало и постоянной армии – ее заменяло народное ополчение (милиция), созываемое лишь в случае возникновения военной опасности. Как отмечал С. Лугвинин, «постоянные армии представляют страшную опасность для всякой свободной конституции. Англичане чувствовали это хорошо и потому, пока обстоятельства позволяли, вовсе обходились без постоянной армии, расположенной внутри королевства, заменяя ее милициями. Впоследствии они были принуждены держать в Англии постоянные войска, но позаботились о подчинении их законодательной власти» [9, с. 19–20].

Определенным препятствием возникновению бюрократии служило и то обстоятельство, что в сознании английского общества, особенно его элиты, с давних времен распространились несовместимые с бюрократической регламентацией идеи самостоятельности, автономии и признания прав личности, которые первоначально фиксировались традицией, а в дальнейшем в расширенном и обновленном виде закреплялись в нормативных актах.

Нельзя не учесть и того, что в сфере управления и судопроизводства Англии традиционно господствовала несовместимая с бюрократической унификацией культура прецедентов, отвергающая принятие безличных решений и наличие универсальных правил, пригодных на все случаи жизни. В такой культуре общие положения являлись производными от суммы предшествующих решений, а специфические обстоятельства нового дела могли привести к появлению новых подходов и решений.

Утверждению английской бюрократии во многом мешало также длительное существование частной собственности на королевские должности. Обладая патентами, чиновники могли свои должности свободно покупать, продавать и передавать по наследству. Нередко они располагали собственным штатом сотрудников, труд которых оплачивался за счет доходов от патента. Данная категория служащих была ориентирована не на интересы государства, а на запросы своего патрона. Существование частной собственности на должности и возможность торговли ими порождали отношения не клиентальной, а вассальной зависимости чиновников: это было несовместимо с выстраиванием бюрократической иерархии.

Появлению бюрократии во многом препятствовало также и то обстоятельство, что чиновники местных органов управления, обычно принадлежащие к состоятельным и аристократическим слоям населения, вовсе не считали выполняемые ими административные обязанности своим профессиональным долгом и призванием. Такой подход порождал «любительский» характер их управленческой деятельности. По словам российского исследователя Л. Фадеевой, он органично вписывался в аристократическую систему ценностей высших классов английского общества, идеалом которой был «культ любительства», убеждение, что джентльмен может и должен работать не для практического результата, а лишь для удовольствия [10, с. 47].

Развернувшаяся в конце XVIII века промышленная революция привела к переосмыслению многих ценностей. Любительство и непрофессионализм, преобладавшие ранее в сфере управления, постепенно стали уходить в прошлое. На первый план выдвинулись ценности, связанные с

подготовленностью человека к конкретной деятельности, его компетентностью и квалификацией. Патронаж и частная собственность на должности перестали отвечать новым запросам. Выражением этих процессов стала потребность в создании умелой, специально подготовленной и постоянной бюрократии. Своеобразным ответом на данную потребность стала административная реформа, начавшаяся в Англии в середине XIX века.

Данная реформа была проведена на основе доклада «Об организации постоянной гражданской службы», представленного в парламенте министром финансов Ч. Тревельяном и сотрудником казначейства С. Нордкоутом. Смысл их документа заключался в ликвидации системы патронажа и введении открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности (предпочтение должно было отдаваться гуманитарному, а не специальному, в т.ч. техническому, образованию). Предлагалось также объединить персонал всех министерств в единую гражданскую службу, установить новые принципы оплаты труда, назначение пенсий и проч. При замещении вакансий рекомендовалось исходить исключительно из личных достоинств кандидатов.

Однако вследствие сопротивления сторонников прежней патронажной системы административная реформа начала осуществляться лишь с 1870 года, причем в несколько измененном виде по сравнению с первоначальным проектом. Тем не менее ее положительное значение огромно: были заложены основы для формирования профессиональной государственной бюрократии, которая вплоть до 1970-х годов уже не подвергалась сколь-либо существенным изменениям.

Согласно доктрине административной реформы все государственные служащие были разделены на три категории – исполнители, клерки и администраторы. Исполнители, которые находились на нижних ступенях административной иерархии, назначались либо по конкурсу, либо по результатам экзаменов. Претенденты на должность клерка должны были в обязательном порядке сдавать конкурсные экзамены и иметь определенный административный стаж. Из числа наиболее способных клерков выбирались администраторы, составляв-

шие руководящее ядро государственного аппарата. Выдвижение администраторов уже не подвергалось жесткой регламентации со стороны формализованных правил.

В ходе управленческих реорганизаций в Англии утвердился принцип отделения политики от управления, который предусматривал разделение всех чиновников на две группы: «политических» и «неполитических». К первой группе относили министров и тех руководителей, которые менялись с приходом каждого нового правительства. Будучи политиками, а не профессиональными администраторами, они сами не управляли, а опирались на постоянных секретарей, которые и обеспечивали рутинное управление. Ко второй группе относились все остальные министерские чиновники, включая и постоянных секретарей, которые занимали свои должности независимо от состава и политической окраски правительства. Именно они и являлись профессиональными управленцами, обеспечивающими повседневную административно-распорядительную деятельность. В таких чиновниках – специалистах своего дела, нуждалось всякое новое правительство, стремящееся обеспечить нормальный ход административных про-

цессов. Потому-то смена правительства никогда не сопровождалась потрясениями в делах управления. «Гражданские служащие, – пишет известный английский исследователь-правовед Д. Гарнер, – обязаны хранить верность правительству, стоящему у власти, и добросовестно служить правительствам, придерживающимся различных политических убеждений» [11, с. 73].

Практическое воплощение в жизнь принципа отделения политики от управления привело к деполитизации английской гражданской службы. Отсутствие произвольных перемещений, строго регламентированное продвижение по служебной лестнице, конкурсная и экзаменационная система отбора чиновников, постоянство кадрового состава администрации, места в которой освобождались в основном в связи со смертью или добровольной отставкой должностных лиц, превратило английскую бюрократию в относительно самостоятельную корпорацию, невосприимчивую к политическим воздействиям. Все это резко ограничило возможность партийных функционеров назначать своих сторонников на наиболее престижные государственные должности. Высоко оценивая административные способности английских чиновников, известный французский ученый Л. Дюприе, считавшийся в конце XIX века наиболее крупным знатоком организации высших исполнительных органов западноевропейских стран, отмечал, что они отличаются «высокими нравственными качествами» и вполне преданы своему делу. По его мнению, этому в немалой степени способствует сама политическая власть, которая, отделяя политику от управления, требует от своих служащих «только способностей, честности и старательности при исполнении их обязанностей» [12, с. 104–105].

Таким образом, к концу XIX века в Англии в основном утвердился профессиональная государственная бюрократия, сформированная на основе конкурсно-экзаменационной системы. Подобный тип государственного аппарата вполне соответствовал потребностям промышленного капитализма и создавал благоприятные возможности для успешного социально-экономического развития общества в рамках его индустриальной стадии. ■

ЛИТЕРАТУРА

1. Гнейст, Р. История государственных учреждений Англии / Р. Гнейст; пер. с нем. С.А. Венгера. – М., 1885. – 857 с.
2. Вебер, М. История хозяйства: очерк всеобщей социальной и экономической истории / М. Вебер. – Петроград: Наука и школа, 1923. – 240 с.
3. Тойнби, А.Дж. Постигание истории / А.Дж. Тойнби; пер. с англ. – М.: Прогресс, 1991. – 736 с.
4. Вебер, М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения / М. Вебер; пер. с нем. – М.: Прогресс, 1990. – С. 644–675, 689–706.
5. Тревельян, Дж.М. Социальная история Англии / Дж.М. Тревельян. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1959. – 608 с.
6. Дмитриева, О. Британский Левиафан / О. Дмитриева // Знание – сила. – 1999. – № 4. – С. 80–92.
7. Акт о дальнейшем ограничении Короны и лучшем обеспечении прав и вольностей подданного // Международные акты о правах человека: сб. документов / Сост. и вступ. ст.: Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: Норма, Инфра-М, 1998. – С. 19–20.
8. История Европы с древнейших времен до наших дней: в 8 т. – Т. 3: От средневековья к новому времени / Ред. А.О. Чубарьян. – М.: Наука, 1993. – 656 с.
9. Лугинин, С. Краткий очерк английской конституции / С. Лугинин // Обзор современных конституций: в 3 ч. – Ч. 2: Конституция английская и Североамериканских штатов / Сост.: А. Лохвицкий. – СПб.: Ред. "Рус. инвалида", 1862. – С. 15–28.
10. Фадеева, Л.А. «Профессиональный класс» в английской социальной истории XIX века / Л.А. Фадеева // Новая и новейшая история. – 1998. – № 4. – С. 43–65.
11. Гарнер, Д. Великобритания: центральное и местное самоуправление / Д. Гарнер; пер. с англ. Н.А. Шульженко, В.Л. Энтин. – М.: Прогресс, 1984. – 367 с.
12. Дюприе, Л. Государство и роль министров в Англии / Л. Дюприе. – СПб., 1906. – 136 с.