

## ЕВРОПЕЙСКАЯ БЮРОКРАТИЯ: КОНТЕКСТ СТАНОВЛЕНИЯ

**С.Б. Лугвин**

*Гомельский технический университет им. П.О. Сухого*

**Аннотация:** В статье рассматривается ранний этап формирования европейской государственной бюрократии, который, как полагает автор, во многом определялся технико-экономическими особенностями утверждения мануфактурного капитализма и политическими процессами становления абсолютных монархий. В статье показывается сложность и противоречивость процесса возникновения европейской бюрократии, при котором, с одной стороны, достаточно долго сохранялись элементы архаизма и традиционализма, а с другой — постепенно, но неуклонно выстраивались чисто бюрократические структуры.

**Ключевые слова:** ранний этап трансформации традиционного общества в индустриальное, французская бюрократия, английское чиновничество, прусская бюрократия.

С началом формирования в Западной Европе рыночных отношений традиционное общество вступило в период своей трансформации, которая к концу XIX в. завершилась переходом к индустриальному обществу. Кризис традиционализма был вызван исчерпанием ресурсов экстенсивной аграрной экономики и потребностью перехода к хозяйству интенсивного типа, с возникновением которого в Европе утвердился качественно новый тип человеческой цивилизации. По мнению В.Г. Федотовой, ему был присущ органически-инновационный характер развития, при котором источник развития был внутренним, изменения осуществлялись на основе собственных потребностей, их механизмом стала инновация. Характер развития был самостоятельный, поступательный, с локальной цикличностью. Образ будущего не задавался априори, а складывался в результате саморазвития<sup>1</sup>.

Трансформация европейского средневековья в индустриальное общество заняла исторически длительный промежуток времени, в рамках которого развёртывались сложные и нередко противоречивые общественные процессы, завершившиеся, в конечном счете, переходом к промышленному капитализму. Его генезис носил чрезвычайно неравномерный характер, как в пространстве, так и во времени. Северная Италия, Испания, Португалия, Голландия, Великобритания — вот далеко не полный перечень государств, в разное время олицетворяющих те или иные варианты модернизации. Период наиболее активного формирова-

<sup>1</sup>Федотова В.Г. Неклассические модернизации и альтернативы модернизационной теории // Вопросы философии. — 2002. — № 12. — С. 4.

ния промышленного капитализма пришелся на XIX в., а все предыдущее время, начиная с XVII в., происходило лишь достаточно медленное его вызревание. Причину подобного положения вещей В. Зомбарт усматривал в наличии многочисленных препятствий развитию рыночных отношений. К их числу он отнес войны, которые требовали огромных затрат, сопровождалась разорением экономик и потерей огромных денежных состояний. Негативно сказывалась на развитии рынка и периодическая смена центров мировой торговли, что нарушало преемственность в накоплении капитала, приводило к утрате имеющегося опыта и финансовых средств. Медленное развитие рыночных отношений В. Зомбарт связывал также с недостаточно быстрым ростом населения и увеличением численности пролетариата вследствие голода, эпидемий, войн, а также переселения части европейского населения в колонии<sup>2</sup>.

Важным импульсом, активизировавших процессы социально-политической трансформации, стало европейское Возрождение, которое отказалось от прежних мистических представлений о месте человека в мире и стало рассматривать его исключительно в земном, реальном измерении. На основе переосмысления духовного наследия античности в европейской культуре утвердились принципы гуманизма, признания достоинства и суверенности человеческой личности. Последняя стала рассматриваться как носитель рационального сознания и выступила в качестве источника естественного права, понимаемого как набор вечных и неизбывных предписаний, соответствующих здравому разуму и рассудку человека.

Значительное воздействие на социально-политическую трансформацию оказала также Реформация, создавшая ряд духовных предпосылок для ускорения капиталистического накопления. Согласно возникшему в результате церковного раскола протестантизму, истинный христианин должен целиком посвящать себя своей профессии, быть трудолюбивым и рачительным хозяином, отвергать плотские утехы и роскошь. Тем самым протестантизм создал новую трудовую мотивацию, при которой «стремление к неустанному труду, — как отмечал Э. Фромм, — стало одной из главных производительных сил, не менее важной для развития... промышленной системы, чем пар и электричество»<sup>3</sup>. Жажда денег и богатства стала всепоглощающей страстью человека, источником его творческой энергии и предприимчивости, а происхождение и статус начали постепенно утрачивать своё значение. Внеся определенные коррективы в этические качества личности, Реформация нацелила людей на более рациональную и упорядоченную деятельность и подчинила их задачам капиталистической модернизации. Одновременно она создала и ряд важных ценностных предпосылок для оптимизации сферы управления.

Согласно утвердившемуся в литературе мнению, начало капиталистической цивилизации в Европе положил XVII в. Именно с этого времени генезис капитализма приобрел необратимый характер, стал ведущей тенденцией социального развития. В XVIII в. произошло широкое распространение мануфактур, что существенно ускорило трансформационные процессы. Мануфактурное производство, первоначально нацеленное на обеспечение потребностей армии и престижное потребление верхов, очень скоро переориентировалось на изготовление дешевых и доступных для всех товаров, что, по мнению М. Вебера, обеспечило поворот к промышленному капитализму.

Развитие мануфактурного производства сопровождалось разорением мелких производителей и широким распространением свободного наемного труда. Господствовавшие прежде отношения личной зависимости стали быстро вытесняться отношениями, основанными на

<sup>2</sup>Зомбарт В. Современный капитализм: в 3 т.; пер. с нем.; предисл. проф. С.Б. Членова; послесл. И. Альтера. — М.: Госиздат, [б. г.]. — Т. I. — С. 374—383.

<sup>3</sup>Фромм Э. Бегство от свободы; пер. с англ.; общ. ред. и послесл. П.С. Гуревича. — М.: Прогресс, 1989. — С. 86.

экономической зависимости и экономическом расчете. Формирующаяся рыночная экономика отделила объективную оценку каждого работника, определяемую качеством и количеством его труда, от любых соображений личного характера. Размер его заработной платы стал зависеть не от личных симпатий или антипатий нанимателя, а от спроса и предложения на рынке труда, от его вклада в производство конкретных благ и услуг. Мануфактура, ставшая переходной ступенью от индивидуального ремесленного производства к полному обобществлению труда на фабрике, подготовила необходимые предпосылки для введения машин: она расчленила производственный процесс на элементарные операции и распределила их между отдельными работниками. При такой организации труда, писал К. Маркс, различные операции «отделяются одна от другой, изолируются, располагаются в пространстве одна рядом с другой, причем каждая из них поручается отдельному ремесленнику, и все они одновременно выполняются кооперирующимися между собой работниками»<sup>4</sup>. С развитием мануфактуры производство приобрело машиноподобный характер, независимый от личных качеств индивидов, что обусловило появление «частичного работника» как продукта специализированного труда. Это привело к превращению универсального работника ремесленного типа в «частичного работника», обладающего навыками и мастерством лишь в одной крайне ограниченной области. Развитие мануфактурного производства оказало немалое влияние на все области человеческой деятельности, породив представление о необходимости использования деперсонализированных правил, специализации труда, свободного найма сотрудников и т. п.

Подобные процессы охватили и сферу государственного управления, где также утвердился феномен специализированной профессиональной деятельности. По мнению М. Вебера, окончательную победу профессиональное чиновничество одержало уже в XVI в., когда организационно обособились друг от друга три важнейшие сферы государственной деятельности: финансы, военное дело и судопроизводство<sup>5</sup>. Однако в этот период управленческий труд в собственном смысле этого слова еще не отделился от судопроизводства. А потому управление на местах нередко осуществлялось судебными органами и профессиональными юристами. «Преобладание юристов, — как считал В.Н. Малов, — означало и преобладание юридического стиля мышления с опорой на прецеденты, со стремлением всё согласовывать с устоявшимися нормами»<sup>6</sup>. Реализация такого подхода позволила до некоторой степени минимизировать королевский произвол и формализовать сферу управления на основе соответствующих процедурных норм, что, в свою очередь, обеспечило определенную автономию административного аппарата (на место личного правления короля пришло правление от его имени) и отделение чиновников от двора в узком смысле этого слова. Однако государство по-прежнему рассматривалось как королевская патримония, а потому патримониальные чиновники должны были действовать не в интересах общества и государства, а в интересах королевской власти. Они не являлись государственными служащими в собственном смысле этого слова, а их служба королю не являлась государственной службой.

В период становления капиталистических отношений резко усилилась тенденция политической централизации, проявившаяся в окончательном преодолении феодальной раздробленности и утверждении единых государств. Централизаторская политика королевской власти подкреплялась развитием товарно-денежных отношений и формированием общенацио-

<sup>4</sup>Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Том первый. Книга I. Процесс воспроизводства капитала // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 39 т. — 2-е изд. — М.: Изд-во полит. лит-ры, 1955—1974. — Т. 23. — С. 349.

<sup>5</sup>Вебер М. Указ. соч. — С. 658.

<sup>6</sup>Малов В.Н. Ж.- Б. Кольбер. Абсолютистская монархия и французское общество. — М.: Наука, 1991. — С. 11.

нального рынка, положившего конец экономической обособленности отдельных хозяйств и регионов. В результате сословная монархия стала перерастать в абсолютную. С появлением абсолютизма, нижняя граница которого может быть условно отнесена к концу XV — началу XVI вв., противоборство монархов с феодальной знатью завершилось их полной победой и ликвидацией всякой самостоятельности знати. Все эти процессы привели к институционализации государственной власти со всеми ее атрибутами: суверенитетом, монополией на легальное применение силы, изданием законов, сбором налогов и пр.

Впервые после падения Римской империи в руках монархов сконцентрировалась огромная власть, лишенная всяких политико-правовых ограничений. Будучи абсолютными суверенами, они сосредоточили в своих руках всю полноту государственной власти, в том числе военную, полицейскую, законодательную (нередко с сохранением старых традиций), административную, а также судебную (право выносить судебные приговоры в последней инстанции). Декларировался тезис о божественном происхождении власти монарха, а само государство рассматривалось как его частная собственность или патримония. Политическая централизация государства сопровождалась его административной централизацией, формированием иерархического управления, развитием судопроизводства, унификацией налогообложения, возникновением постоянной армии и полиции.

При проведении своей политики монархи оказались вынуждены считаться с существованием двух влиятельных политических сил: с нарождающейся, но еще неокрепшей буржуазией и влиятельным дворянством. Если буржуазия, стремясь к оптимизации своей хозяйственной деятельности, была заинтересована в рационализации аппарата управления, то дворянство проводило линию, нацеленную на консервацию сложившихся порядков. Соображения пользы и перспективы подталкивали монархов к проведению преобразований в интересах буржуазии. Страх же оторваться от собственных корней побуждал их укреплять свою связь с дворянством. Как подчеркивал Ф. Бродель, королевская власть была едина в своей сущности с дворянством. Она боролась против него, но не порывала с ним<sup>7</sup>. Отсюда непоследовательность и незавершенность предпринятых реформ. Тяготая к дворянству, монархи стремились сохранить в неприкосновенности его сословные привилегии, предусматривающие, в частности, исключительное право дворянства на занятие всех высших должностей при дворе, в армии и в государственном аппарате. Чиновники Англии, Франции, Пруссии и других европейских стран назначались преимущественно из среды земельной, а в некоторых случаях — финансовой аристократии.

Становление абсолютных монархий сопровождалось быстрым ростом численности чиновничества, которое наряду с армией составляло надежную опору королевской власти. Так, если в начале XVI в. во Франции насчитывалось около 8 тыс. чиновников, то в середине XVII в. их количество достигло уже 46 тыс.<sup>8</sup>. В этой стране достаточно рано сформировалась разветвленная система государственного управления, охватывающая всю территорию страны. На вершине властной пирамиды находился Королевский совет, выполняющий функции центрального правительства. На местах государственное управление обеспечивалось многочисленными должностными лицами, которые осуществляли военные (генеральные наместники, старшие и младшие губернаторы и др.), судебно-административные (парламенты, сенешальства, бальяжи и др.) и фискально-финансовые (казначей Франции, элексьоны и др.) полномочия. Чиновники королевской администрации занимали свои должности на постоянной основе и существовали за счет полагающихся им выплат и иных преимуществ, вытекаю-

<sup>7</sup>Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм. XV — XVIII вв.; пер. с фр.; ред. Ю.Н. Афанасьева: в 3 т. — М.: Прогресс, 1986—1992. — Т. 2. Игры обмена. — 1988. — С. 558.

<sup>8</sup>История Европы с древнейших времен до наших дней: в 8 т. — М.: Наука, 1988—1996 — Т. 3. — От средневековья к новому времени (конец XV — первая половина XVII в.). — 1993. — С. 180.

щих из должностного положения. Однако очень скоро они стали претендовать на присвоение государственных должностей на правах частной собственности.

Тенденция роста бюрократического аппарата была характерна, однако, не для всех европейских стран. Так, например, английская королевская администрация в отличие от французской была сравнительно немногочисленной и сосредоточивалась преимущественно в центре. В XVI в. её центральный аппарат составлял всего лишь 1000 — 1500 чел.<sup>9</sup> На местах же назначаемых чиновников было совсем немного. Данное обстоятельство объясняется тем, что в отличие от большинства континентальных стран абсолютная монархия на Британских островах просуществовала сравнительно непродолжительное время, в течение которого ей не удалось создать многочисленный чиновничий аппарат. Кроме того, в Англии еще со времен средневековья широко распространились идеи свободы, самоуправления и признания прав личности, которые были несовместимы с чиновничьей регламентацией. Нельзя не учесть и то обстоятельство, что в этой стране в сфере управления и судопроизводства издавна сформировалась прецедентная культура, которая отвергала принятие безличных решений, пригодных на все случаи жизни универсальных правил и акцентировала внимание на специфике дела и конкретном подходе к каждой новой ситуации.

Чиновники английской территориальной администрации обычно не назначались, а избирались местной знатью. Немецкий историк Р. Гнейст писал, что правительство еще с англо-нормандского периода постоянно стремилось возложить местную власть на общины, а в дальнейшем — на должностных лиц, избираемых из числа постоянных жителей данной местности<sup>10</sup>. Наиболее значимыми фигурами местного самоуправления являлись мировые судьи, которые выполняли судебные-административные функции и обладали почти полной независимостью от центральной власти. Как правило, они избирались пожизненно из числа наиболее уважаемых и состоятельных местных жителей, чаще всего из джентри в сельской местности и буржуа в городах. Должностные функции, возложенные на местных нотаблей, считались их почетной обязанностью, которую они выполняли на «любительской» основе. По мнению М. Вебера, джентри «сохранил Англию от бюрократизации, ставшей судьбой всех континентальных государств»<sup>11</sup>. Давая типологическую портретную характеристику мировым судьям, английский историк Дж. Тревельян писал: «Существовал тип продажных мировых судей, известных под именем „торгующих судей“. Это были люди из низших слоёв 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 снискать расположение соседей, но часто невежественные и полные предрассудков, не желавшие совершать несправедливость, но часто допускавшие произвол»<sup>12</sup>. Под началом мировых судей находились выборные чиновники местной администрации: констебли приходов, церковные старосты, казначеи и пр. Наличие выборного чиновничества, во многом независимого от центрального правительства, а также отсутствие на территории страны наемной армии серьезно ограничивало властные притязания английских монархов.

<sup>9</sup>Там же. — С. 166.

<sup>10</sup>Гнейст Р. История государственных учреждений Англии; пер. с нем; под ред. С.А. Венгерова. — М.: Издание К.Т. Солдатенкова, 1885. — С. 752.

<sup>11</sup>Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения; пер. с нем.; сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; предисл. П.П. Гайденко. — М.: Прогресс, 1990. — С. 664.

<sup>12</sup>Тревельян Д.М. Социальная история Англии. Обзор шести столетий от Чосера до королевы Виктории; пер. с англ.; под ред. и с предисл. В.Ф. Семенова. — М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1959. — С. 368.

Уже на ранних этапах становления капитализма отчетливо проявились различия между континентальной и англо-саксонской административными традициями. Если континентальная традиция предусматривала высокую степень бюрократической централизации и выработку единых, обязательных для всех чиновников административных предписаний, то англо-саксонская традиция, исходящая из индивидуального подхода и отвергающая принятие безличных решений, предусматривала широкую степень автономности должностных лиц.

В отличие от Англии, где сложилась традиция безвозмездного исполнения судебно-административных обязанностей, во Франции должностные лица получали официально установленное жалование. Однако правительство постоянно стремилось экономить на причитающихся им выплатах. А потому в этой стране, как и в ряде других европейских стран, имеющих оплачиваемых чиновников, основным источником доходов должностного лица являлось отнюдь не жалование, а всякого рода поборы, взимаемые с просителей. Последние, порой, были очень значительны, а процедуры решения вопросов намеренно затянутыми и усложненными. По свидетельству А.Д. Люблинской, во Франции несанкционированные доходы обычно в несколько раз превышали размеры официально установленного жалования. Она привела пример, относящийся к известному драматургу Корнелю, который за свои две должности королевского адвоката в Руане получал 320 ливров в год, в то время как дополнительные сборы давали ему ежегодно еще около 900 ливров<sup>13</sup>.

На организацию патримониального чиновничьего аппарата XVII — XVIII вв. глубокий отпечаток наложило сохранение наследия традиционалистских порядков. С точки зрения системного подхода он не обладал целостностью и носил во многом фрагментарный и суммативный характер. Одни его компоненты могли существенно противоречить другим. В результате наряду с элементами юридической унификации в королевском административном аппарате сохранялись традиции вассалитета и клиентелы. Так, для французского дворянства «король долго оставался не столько сувереном, сколько верховным сеньором-сюзереном, вершиной иерархии дворянского сословия, связанного с ним отношениями патроната и верности. Личная верность, оплаченная благодеяниями, привязывала губернаторов к королю, офицеров — к главнокомандующему, статс-секретарей — к первому министру, провинциальных нотаблей — к губернаторам, интендантов — к статс-секретарям, магистратов парламента — к первому президенту. В политической практике эпохи личная верность нередко стояла выше государственного подданства»<sup>14</sup>. Подобная ситуация существовала и в других европейских странах. На всех уровнях и этажах королевской администрации преобладали патримониальные начала, сохранялась устойчивая система клиентальных отношений, основанных на личных связях и зависимостях. Например, в Англии, большинство чиновников являлось частными служащими (клиентами) своего патрона, который, занимая престижную должность в административном аппарате, из собственных средств нанимал и оплачивал целый штат клерков, секретарей, разносчиков и пр. При этом сам он мог быть клиентом другого патрона, но уже на более высоком уровне власти. Подобная система многосторонних и многоуровневых личных связей и зависимостей длительное время препятствовала утверждению единой и обезличенной системы служебной иерархии, что неоднократно приводило к политическим кризисам и новым «волнам феодализации».

Другим пережитком традиционализма в сфере управления являлась частная собственность чиновников на занимаемые ими должности, которые могли передаваться по наследству, покупаться и продаваться. В подобных условиях ни о какой служебной дисциплине не

<sup>13</sup>Люблинская А.Д. Франция при Ришелье: французский абсолютизм в 1630 — 1647 гг. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1982. — С. 58.

<sup>14</sup>История Европы с древнейших времен до наших дней: в 8 т. — М.: Наука, 1988—1996. — Т. 3. — От средневековья к новому времени (конец XV — первая половина XVII в.). — 1993. — С. 180.

могло быть и речи. Монарх не мог, например, по своему желанию сместить неугодного чиновника иначе, как оплатив рыночную цену его должности, на что в казне постоянно не хватало средств. Это порождало у чиновников осознание своей неуязвимости и безнаказанности. Так, например, во Франции собственность на должности, которая на протяжении длительного времени существовала де-факто, была официально узаконена в 1604 г. с введением полетты — официального денежного сбора, гарантирующего ее передачу по наследству. Стремясь пополнить казну, государство постоянно создавало новые должности и продавало их частным лицам. За счет их создания правительство пыталось решать многочисленные финансовые проблемы, возникающие перед властью. А. Токвиль отметил беспримерную страсть буржуазии к приобретению государственных должностей, которая, по его мнению, глубоко проникла в недра нации, сделавшись источником революции и рабства<sup>15</sup>. Притягательность должности определялась не только материальной выгодой, получаемой в результате ее приобретения, но и ее престижностью, поскольку некоторые должности были аноблирующими, то есть обеспечивали своим владельцам право на личное или даже потомственное дворянство, дополняемое соответствующими налоговыми привилегиями. Наличие аноблирующих должностей привело к формированию особой социальной группы — «дворянства мантии», которое стремилось ни в чем не уступать родовитому «дворянству шпаги». Очень скоро «дворянство мантии» стало влиятельной политической силой, претендующей на сословную замкнутость и привилегированность своего положения.

Пустив в продажу большую часть государственных должностей, правительство, как отмечал А. Токвиль, отказалось от права направлять, контролировать и понуждать своих агентов. Тем самым алчность правительства послужила противовесом его властолюбию<sup>16</sup>. Имея в виду качественное отличие таких чиновников от назначаемой и сменяемой бюрократии, В.Н. Малов предложил по отношению к ним использовать термин «оффисье». Помимо гарантированного обладания должностью он выделил такие черты оффисье, как коллегиальная солидарность вместо индивидуальной ответственности, забота об охране законности вместо беспрекословного подчинения воле патрона, отсутствие регламентированного выслугой лет повышения по службе (для восхождения по судебно-административной лестнице требовалось купить более высокую должность), отсутствие канцелярско-бюрократической дисциплины<sup>17</sup>.

Частная собственность на должности, длительное сохранение традиций клиентелы и вассалитета нередко приводили к тому, что отдельные должностные лица и целые чиновничьи корпорации вставали в скрытую или открытую оппозицию по отношению к монархической власти. В этой связи немалую известность приобрела оппозиционная деятельность французских судебно-административных органов, именуемых парламентами — Парижским и провинциальными. Их борьба велась против законодательной власти короля на основе использования формальностей регистрации издаваемых им эдиктов. По устоявшейся традиции королевские акты приобретали законную силу, лишь будучи вписанными в специальные парламентские реестры. Под предлогом их несоответствия изданным ранее указам и старинным обычаям парламенты нередко отказывали королю в регистрации, требуя от него в своих демонстрациях (письменных протестах) их изменения или отмены. Тем самым они фактически присвоили себе право законодательного вето, которое можно было преодолеть лишь непосредственным присутствием короля на заседании парламента. Авторитет парламентов был настолько высок, что провинциальное чиновничество могло отказаться выполнять несанкционированные ими королевские эдикты.

<sup>15</sup>Токвиль А. Старый порядок и революция. — М., 1905. — С. 123.

<sup>16</sup>Там же.

<sup>17</sup>Малов В.Н. Указ. соч. — С. 12.

Противоборство парламентов и королевской власти особенно усилилось в связи с роспуском в 1615 г. Генеральных штатов, после чего они стали рассматривать себя как рупор общественного недовольства. Однако превыше всего парламенты ставили свои собственные корпоративные интересы. Борясь с королевским правительством, они отвергали любые предлагаемые им новшества, если они прямо или косвенно их затрагивали. Так, во второй половине XVIII в. парламенты провалили целую серию правительственных реформ, направленных на модернизацию экономики, суда и управления. Институционализировавшись в общенациональном масштабе как самостоятельная политическая сила, парламентская магистратура стала претендовать на достижение высшей государственной юрисдикции и собственного судебного контроля над политической линией правительства, что было совершенно неприемлемо для королевской власти. По мнению некоторых историков, именно парламенты стали виновниками отсутствия сколь-либо серьезных подвижек в решении насущных проблем, стоящих перед обществом и государством, что, в конечном счете, привело к революционному взрыву<sup>18</sup>. Отсюда не случайно, что после революции парламенты были упразднены вместе с абсолютизмом. Однако, как заметил французский правовед Ж. Ведель, деятели революции извлекли урок из случившегося, результатом чего стал вывод о необходимости умаления роли судебной власти. В дальнейшем правительство уже не допускало вмешательство обычного суда в дела администрации, в том числе при рассмотрении административных споров<sup>19</sup>. Случаи неповиновения чиновничества центральной власти встречались и в других европейских странах. Так, например, в Великобритании выборное чиновничество, рекрутировавшееся из привилегированных слоев населения и сохраняющее с ними тесную связь, в конце XVI в. встало на сторону буржуазно-дворянских кругов, недовольных экономической и финансовой политикой правительства. Его оппозиция правительству выразилась в скрытом противодействии действиям центральной власти, проявившемся в выхолащивании борьбы с огораживаниями, в саботаже сбора правительственных субсидий, займов, «корабельных денег» и пр.

Очевидно, что организация административного аппарата раннеабсолютистских монархий явно не соответствовала задачам создания по-настоящему сильной власти. Чиновничество, саботирующее действия монарха, несовместимо с самим принципом абсолютизма: оно подрывает его суверенитет и перераспределяет власть в свою пользу. Абсолютизм же обычно нуждается в таком административном аппарате, который, не имея собственных политических амбиций, представляет собой лишь простой исполнительный механизм, безоговорочно подчиненный центральной власти. Поэтому усиление позиций монархов везде и всюду сопровождалось их стремлением сформировать послушную бюрократию.

Одной из первых стран, приступивших к решению данной задачи, стала Франция. Как отмечал А. Токвиль, во Франции в ходе ее исторического развития сложился «настолько обширный, сложный, запутанный и непроизводительный административный механизм, что... оказалось необходимым оставить его работать впустую и вне его построить более простую и удобную правительственную машину...»<sup>20</sup>. Данная задача решалась королевской властью постепенно и в течение достаточно длительного времени, на протяжении которого шаг за шагом вырисовывались контуры нового государственного аппарата. Одновременно складывалась властно-управленческая вертикаль, обеспечивающая единство направляющей воли на всех этажах королевской администрации. Параллельно этому процессу происходило также

<sup>18</sup>Берго И.Б. Парламенты и политическая борьба во Франции накануне Великой французской революции / И.Б. Берго // Новая и новейшая история. — 1988. — № 6. — С. 39—55.

<sup>19</sup>Ведель Ж. Административное право Франции /Ж. Ведель; пер. с фр.; под ред. М.А. Крутогорова. — М.: Прогресс, 1973. — С. 68.

<sup>20</sup>Токвиль А. Указ. соч. — С. 123.



последовательное отстранение родовой знати от важнейших рычагов государственного управления, к которым все чаще стали привлекаться выходцы из непривилегированных социальных слоев, не обладающие собственными властно-политическими амбициями.

Уже в XVI в. в административном аппарате Франции стали появляться структуры, которые во многом оптимизировали сферу управления. Речь идет, в частности, о министерствах, институционализация которых завершилась к началу XVIII в. Их возникновение стало результатом административной эволюции, сопровождающейся углублением специализации административной деятельности и усложнением стоящих перед правительством задач. В процессе такой эволюции простые канцелярские чиновники, первоначально приставленные к королю для записи его распоряжений, постепенно превратились во влиятельных статс-секретарей, в руках которых сосредоточивались целые отрасли государственного управления. Если вначале они использовали лишь небольшие бюро с нанятыми клерками, то в дальнейшем стали опираться на многочисленный чиновничий аппарат, включающий в себя ряд подразделений со строгой иерархией и специализацией чиновников. В XVIII в. статс-секретари стали настоящими министрами, подчинявшиеся непосредственно королю. Каждый из них не только возглавлял определенное ведомство, но и управлял четвертой частью территории страны.

Одновременно со статс-секретарями происходило выдвижение и суперинтенданта финансов. Из второстепенного финансового чиновника центральной администрации он превратился в главного министра королевства, сфера компетенции которого далеко выходила за рамки финансов. Как отметил В.Н. Малов, в отличие от статс-секретарей, чьи должности были продажными и наследственными (хотя реально их передача контролировалась короной) суперинтендант был уже не оффисье в собственном смысле этого слова, а подотчетным королю чиновником, которого он в любой момент мог уволить<sup>21</sup>. В 1661 г. должность суперинтенданта была упразднена, а её функции перешли к Генеральному контролёру финансов.

Наиболее важным компонентом французского государственного аппарата стал институт интендантов, на основе которого была обеспечена административная централизация государства. Его зарождение относится к середине XVI в., когда всё большее влияние во французских провинциях стали приобретать королевские комиссары — профессиональные юристы и финансисты, посылаемые туда для проведения инспекторских проверок и выполнения различных правительственных распоряжений. В дальнейшем за ними закрепился титул интенданта с указанием на характер поручения, например, «интендант юстиции, полиции и финансов». Как правило, это были люди незнатные, но обладающие специальными знаниями и лично преданные монарху. При Людовике XIV в руках интендантов сосредоточилось практически всё местное управление и контроль над провинциальной жизнью. В помощь им из числа местных жителей назначались субделегаты, управляющие округами, на которые делились интендантства. Сами же интенданты подчинялись находящемуся в Париже суперинтенданту финансов (впоследствии Генеральному контролёру). В своём распоряжении они имели канцелярский аппарат, ведающий вопросами местного управления. «В основе их деятельности лежали единоначалие, строгая иерархическая соподчиненность и преимущественно административные, а не судебные формы принятия решений...»<sup>22</sup>. Доходы интендантов обычно ограничивались фиксированным жалованьем. Назначенные на должность королём, они могли быть в любой момент перемещены им на другую должность или уволены. «Выполнение миссии было для них вопросом карьеры: хорошо зарекомендовав себя, они могли надеяться на патент государственного советника и переход в центральный правительствен-

<sup>21</sup>Малов В.Н. Указ. соч. — С. 12.

<sup>22</sup>История Европы с древнейших времен до наших дней: в 8 т. — М: Наука, 1988—1996. — Т. 4. Европа нового времени (XVII — XVIII века). — 1994. — С. 183.

ный аппарат»<sup>23</sup>. По мнению Е.М. Кожокина, сочетание временности и большой личной ответственности способствовало повышению административного рвеня интендантов<sup>24</sup>. В дальнейшем по мере стабилизации должностного положения интендантов к ним перешли функции, выполняемые ранее губернаторами, казначеями Франции и другими оффисье. В конечном счете, именно интенданты стали самыми надёжными проводниками не только идущей сверху централизации, но настоящими творцами абсолютистского государства.

Как полагают французские правоведы, современная администрация появилась во Франции уже в XVIII веке, когда «на смену старинной системе чиновников, обладающих бессменной должностью и значительной независимостью от королевской власти пришла... иерархия настоящих чиновников, распространивших на всю территорию страны деятельность центральной власти»<sup>25</sup>. По степени совершенства и упорядоченности своего административного аппарата на всем протяжении второй половины XVIII — первой половины XIX вв. Франция не знала себе равных в Европе, что подтверждается стремлением ряда европейских правителей строить свои административные учреждения по образцу французских. Однако в отличие от выборных английских чиновников, сохранявших свою связь с теми общественными слоями, из которых они рекрутировались, назначаемые и обеспечиваемые центральной властью французские чиновники очень быстро приобрели корпоративные свойства и групповое самосознание, что позволило им подняться над интересами тех социальных групп, из которых они происходили. Очень скоро в их среде распространилось представление о собственном превосходстве и непогрешимости. Характеризуя чиновничество Франции кануна революции, А. Токвиль отмечал, что уже тогда оно представляло собой аристократию нового общества и образовывало класс, «проникнутый особым духом, имеющий свои предания, свои добродетели, свою особую честь и гордость»<sup>26</sup>. Отсюда не случайно, что сам термин «бюрократия» зародился именно во Франции.

Формированию европейской государственной бюрократии во многом способствовало упразднение норм обычного права и постепенный переход к универсальному законодательству. Считалось, что всеобщее и эксплицитно сформулированное законодательство имеет очевидные преимущества перед прецедентным и обычным правом. «После эпохи Ренессанса с его тяготением к римским традициям, — писал Т. Парсонс, — в правовых системах почти всех стран Европы были институционализированы универсалистские правовые принципы и широко распространено представление о „власти закона“ в противовес произволу власти»<sup>27</sup>. В писаном законодательстве закрепились нормы государственного, административного, гражданского, уголовного и иных отраслей права. Так, во Франции уже при Ж.-Б. Кольбере была подготовлена целая серия ордонансов, охватывающих судебную процедуру ведения гражданских и уголовных дел, торговлю, морское право и пр. Их появление стало прологом изданного при Наполеоне общенационального свода законов.

Законотворческий процесс активно развивался и в других европейских странах. Однако, как считал Т. Парсонс, если «континентальные монархии склонялись к римской правовой традиции с ее акцентом на „унитарную“ власть государства», то в Англии «судьи сами формировали свод законов, принимая решения и создавая прецеденты в достаточной степени независимо от королевских указов и постановлений парламента»<sup>28</sup>. В этой стране закон обслу-

<sup>23</sup>Там же. — С. 142.

<sup>24</sup>Кожокин Е.А. Европа. Государство и народ: от Фронды до Великой французской революции / Е.А. Кожокин. — М.: Наука, 1984. — С. 7.

<sup>25</sup>Ведель Ж. Указ. соч. — С. 68.

<sup>26</sup>Токвиль А. Указ. соч. — С. 80.

<sup>27</sup>Парсонс Т. Система современных обществ; пер. с англ.; под ред. М.С. Ковалевой. — М.: Аспект-Пресс, 1998. — С. 87.

<sup>28</sup>Там же. — С. 89.

живал не только интересы государства, но «одновременно был достаточно независимым, чтобы служить также и многообразным частным потребностям»<sup>29</sup>.

Со второй половины XVII в. разрабатываемые в науке, философии и политической мысли принципы рационального осмысления действительности стали проникать в сферу государственного управления. Считалось, что государство должно работать как хорошо отлаженный и рационально организованный механизм. Данная идея была выражена, в частности, немецким философом Г. Лейбницем, который сравнивал государство с часами. В подобных условиях утвердилось мнение, что принятию управленческих решений должно предшествовать детальное изучение сложившейся ситуации, осмысление предшествующей административной практики, анализ статистической информации и пр. Во Франции такую практику впервые ввел Генеральный контролер Ж.-Б. Кольбер, который требовал от назначенных им интендантов составлять обширные записки о состоянии дел во вверенных им округах: какова численность населения, сколько в портах кораблей, сколько ткацких станков и пр. В дальнейшем подобная практика стала традицией<sup>30</sup>.

Рационализация производства и сферы управления сопровождалась появлением камералистики как науки об эффективном государственном и хозяйственном управлении. Камералистика предусматривала профессионализацию и специализацию административной деятельности, стандартизацию должностных обязанностей чиновников, введение фиксированного размера их жалованья, определение штата и распорядка работы учреждений, установление единых правил ведения делопроизводства и т. п. Считалось, что построенный на основе камералистских принципов административный процесс должен закрепляться в виде конкретных регламентов и инструкций, обязательных для чиновников. Нацеленная на разработку унифицированных правил и процедур, камералистика стала формально-правовой основой деятельности государственной бюрократии.

В XVI — XVIII в. практически во всех европейских странах военная служба имела значительно более высокий престиж, нежели гражданская служба. В Пруссии же эта разница была особенно ощутима: по «Табелю о рангах» 1713 г. высший военный чин фельдмаршала на пять рангов превосходил высшую гражданскую должность действительного тайного советника, т. е. министра. Со времен Фридриха-Вильгельма I, прозванного «королём-капралом», в стране существовала жесткая полувоенная дисциплина, которая распространялась на все слои населения и, в первую очередь, на дворянское сословие. «Король-капрал» рекрутировал чиновников непосредственно из армии, т. е. из числа лиц, привыкших безоговорочно подчиняться приказам, следовать уставам, соблюдать дисциплину и порядок. Тем самым принципы дисциплинарного устава армейской жизни он распространил и на гражданских чиновников. Так, например, инструкция, данная податным советникам, ведающими городскими магистратами, прямо сравнивала их с ротными командирами, обязанными «насквозь» знать каждого солдата<sup>31</sup>. «Фельфебельский» стиль управления, присущий Фридриху-Вильгельму, передавался и его чиновникам. В литературе отмечалось, что многими своими качествами — формализм, педантизм, буквоедство, высокомерие и солдафонство — прусская бюрократия была обязана лично ему<sup>32</sup>.

<sup>29</sup>Там же. — С. 88.

<sup>30</sup>Малов В.Н. Жан-Батист Кольбер — реформатор XVII века (1619 — 1683) // Новая и новейшая история. — 2000. — № 3. — С. 104.

<sup>31</sup>Кареев Н. Западноевропейская абсолютная монархия XVI, XVII и XVIII веков. — СПб.: [б.и.], 1908. — С. 148.

<sup>32</sup>Ледях И.А. Государственная служба ФРГ // Государственная служба основных капиталистических стран. — М.: Наука, 1977. — С. 182.

Королевская власть упорно стремилась к тому, чтобы формирующаяся бюрократия была простым и надёжным исполнителем спускаемых сверху распоряжений. В результате ей удалось добиться своего: по степени вышколенности административного персонала в XVIII в. Пруссия стала превосходить все другие европейские страны. Как отмечал Н.И. Кареев, прусские чиновники «обязаны были повиноваться как на войне и главное должны были „не рассуждать“ (nicht raisonieren)»<sup>33</sup>. Требование «повиноваться, не рассуждая» являлось основным принципом деятельности прусской бюрократии, особенно её низших звеньев. Чиновникам не только не полагалось иметь собственное мнение, но и проявлять какую бы то ни было инициативу. Известный прусский реформатор К. Штейн в одном из своих циркуляров порицал присущий прусской бюрократии дух механического послушания: «Чиновники должны перестать быть немymi орудиями в руках монархов, машинами, исполняющими чужие приказания против собственной воли; я хочу, чтобы отныне они выполняли государственную службу независимо, самостоятельно и с полной ответственностью»<sup>34</sup>.

Если при Фридрихе-Вильгельме прусские чиновники являлись лишь безропотными слугами короля, то Фридрих II (Великий) предоставил им некоторую самостоятельность, «отделив» их от королевской власти. Прямой королевский произвол был заменен общими правилами и инструкциями. Отныне все административные решения должностных лиц должны были приниматься на основе их применения к тем или иным практическим ситуациям. При этом такие решения должны документироваться и сдаваться в архив. Считалось, что работа чиновников носит систематический, предсказуемый и безличный характер. Одновременно был введен унифицированный отбор должностных лиц. Для занятия высших государственных постов стала требоваться специальная подготовка по камералистике, стажировка в органах управления и сдача соответствующих экзаменов (в 1770 г. специально для этих целей была учреждена Высшая экзаменационная комиссия). В отличие от Франции, где чиновники владели своими должностями на правах частной собственности, государственные должности в Пруссии не являлись собственностью чиновников. А потому они не могли претендовать на дополнительные доходы сверх положенного им жалованья и были обязаны служить не частным, а государственным интересам. Объективно все эти процессы вели к бюрократизации государственного управления. Как отмечал Г. Погги, благодаря деперсонализации власти «государство получило превосходство над своим главой...»<sup>35</sup>.

В XVIII в. значительное влияние на европейских государей и приближенную к ним элиту оказывали идеи просветителей: Дж. Локка, Вольтера, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескьё, К.А. Гельвеция, Д. Дидро, Г.Э. Лессинга, И.Г. Гердера и др. Отправной точкой их политического учения стали ценности гражданской свободы, политического равенства, неприкосновенности собственности, приоритета правовых норм и т. п. Существующие политические и государственные порядки просветители стремились переосмыслить с позиций разума, неприятия любых догм, критического отношения к разного рода авторитетам и традиционалистским нормам. Просветители решительно отвергали деспотизм власти, сословные привилегии и наследственные права на управление. Опираясь на теорию общественного договора, они считали, что государственное устройство — это не акт божественной воли, а дело рук человеческих, а потому может и должно быть изменено самими же людьми в их интересах и на основе ими же установленных рациональных принципов. В качестве таковых они рассматривали конституционализм, разделение властей, парламентаризм, приоритет гражданского общества, развитие местного самоуправления и др.

<sup>33</sup>Кареев Н.И. Указ. соч. — С. 149.

<sup>34</sup>Дюприе Л. Государство и роль министров в Пруссии. Государство и роль канцлера в Германии. — СПб.: Дело, 1906. — С. 60.

<sup>35</sup>Poggi G. The development of the modern state. Stanford, 1978. — P. 75.

Под влиянием идей Просвещения возник феномен «просвещенного абсолютизма». К числу «просвещенных монархов» обычно относили тех правителей, которые, восприняв некоторые идеи просветителей, проводили реформы, нацеленные на модернизацию государственного управления, ликвидацию цеховых ограничений, секуляризацию церковного имущества, упразднение сословных привилегий, развитие системы народного образования и пр. Распространилось мнение, что «просвещенные монархи» должны управлять государством не по-своему произволу, а руководствуясь велениями разума и высшими государственными потребностями. В результате некоторые европейские монархи (пруссский король Фридрих II, французский король Людовик XVI, австрийский император Иосиф II и др.) стали именовать себя уже не собственниками государства, а всего лишь его слугами. Свою власть они основывали не на божественном, а на естественном праве, подкрепленном идеей служения общему благу. По мнению Ю.Е. Ивонина, «просвещенный абсолютизм» стал важным этапом на пути формирования правового государства»<sup>36</sup>.

Немалое значение для формирования подконтрольного обществу и действующего в рамках закона государственного аппарата имел принцип разделения властей, впервые утвердившийся в Великобритании. В этой стране с давних пор существовал сильный и влиятельный парламент, с которым король не мог не считаться. Однако первоначально он обладал лишь совещательными функциями и правом вотирования экстраординарных налогов. Тем не менее, как отмечала О. Дмитриева, он активно вмешивался в самые разные области государственной жизни, вплоть до решения вопроса о престолонаследии. В результате распространилось мнение, что парламент — это особый совет, представляющий интересы всех общин королевства и доносящий их чаяния до королевской власти, что без него не могут решаться ни финансовые, ни политические вопросы<sup>37</sup>. В XIV в. Английский парламент получил право законодательной инициативы, а в дальнейшем стал контролировать королевскую администрацию и совместно с монархом принимать законодательные акты (с XVI в.). Утвердилось мнение, что Англия — это смешанная монархия, в которой король не монополизирует власть, а делит её с парламентом. После Английской революции середины XVII в. и так называемой Славной революции 1688 г. стихийно складывающееся в стране разделение властей было закреплено в парламентских биллях, провозгласивших верховенство парламента в области законодательной власти и финансовой политики. Отныне король и его чиновники должны были действовать в рамках тех нормативных и финансовых ограничений, которые устанавливались парламентом. В дальнейшем данная политико-административная практика была обобщена и закреплена в теории разделения властей Дж. Локка и Ш. Монтескье.

Следующим шагом в формировании подконтрольной обществу бюрократии стало утверждение парламентской ответственности министров. «В тех условиях, — писал английский правовед П. Бромхед, — когда полномочия короля должны были санкционироваться парламентом, а деятельность министров осуществлялась под надзором короля, парламент мог отказать в выплате жалованья тем министрам, деятельность которых противоречила интересам парламента. От такой теоретической конструкции один шаг до признания принципа отчетности министров в своей деятельности перед парламентом, который принимал затем решения об одобрении работы министров. Отсюда и берет своё начало тезис о парламентской ответственности. Палата общин может заставить уйти в отставку любого министра или всех министров вместе, прекратив выплачивать им вознаграждение»<sup>38</sup>. В дальнейшем было признано, что на должности министров должны назначаться только члены парламента. Од-

<sup>36</sup>Ивонин Ю.В. Проблема просвещенного абсолютизма в Германии в современной историографии // Вопросы истории. — 1998. — № 2. — С. 149.

<sup>37</sup>Дмитриева О. Британский Левиафан // Знание-сила. — 1999. — № 4. — С. 90.

<sup>38</sup>Бромхед П. Эволюция британской конституции; пер. с англ. — М.: Юрид. лит-ра, 1978. — С. 46.

новременно утвердился принцип формирования кабинета на однопартийной основе. Функции по руководству правительством постепенно сосредоточились в руках одного из министров, получившего наименование премьер-министра. Сужение полномочий короля выразилось в формуле: «Король царствует, но не правит». Правительство стало действовать вполне самостоятельно, но от имени «Его Величества». Так сложился кабинет министров, работающий на основе заранее определенной программы и почти не зависящий от произвола монарха, сохранившего за собой лишь незначительные властные полномочия.

Система британского парламентаризма, основными чертами которой стали «партийное правление» и периодическая смена кабинета министров в зависимости от поддержки его политики в палате общин, в основном сформировалась на протяжении XVIII в. Однако в то время эти черты еще не имели эксплицитного характера, а политическая роль королевской власти и палаты лордов оставалась весьма значительной. Лишь в XIX в. британский парламентаризм, наконец, обрел свой современный облик.

К концу XVIII в. чиновничество ряда ведущих европейских государств (Франции, Англии, Пруссии и др.) приобрело некоторые черты (еще достаточно неразвитые), сближающие его с моделью «рациональной бюрократии» М. Вебера. Речь идет о разделении управленческого труда, введении служебной дисциплины, возникновении административной иерархии, утверждении принципа сменяемости чиновников, отделении судопроизводства от администрации, появлении феномена карьеры, утверждении парламентского контроля над деятельностью министров, формировании корпоративного чиновничьего духа и т. п. Данные черты административно-государственного аппарата европейских стран стали выражением масштабных трансформационных процессов, связанных с переходом от традиционного общества к индустриальному. Однако непоследовательность и незавершенность процессов социально-политической трансформации XVII — XVIII вв. не могли не наложить свой отпечаток на организацию и деятельность европейского чиновничества, которое еще во многом сохраняло наследие традиционализма и архаизма: чрезмерная усложненность и запутанность административной организации, частная собственность на должности, наличие вассальных и клиентальных связей, волокита, «кормление от дел» и др. Подобные особенности государственного аппарата, характерные для периода мануфактурного капитализма и раннего абсолютизма, по мнению А. Токвиля, имели, однако, и положительные стороны. «Эта странная и порочная организация государственных должностей, — писал он, — играла роль своего рода гарантии против всемогущества центральной власти, своего рода плотины, хотя и не правильной и плохо построенной, но раздваивающей силу правительства и ослабляющей его натиск»<sup>39</sup>. Важным фактором, ставящим серьезные ограничения центральной власти, стал также аристократический характер государственной службы, главным субъектом которой являлось привилегированное дворянство и постфеодальная знать. Конечно, все это мало благоприятствовало процессам формирования всесильной бюрократии и, тем более, такой, которая, подобно китайской, могла бы надолго затормозить развитие рыночных отношений и придать социально-политической эволюции циклический характер. Тем не менее, в некоторых европейских странах уже к концу XVIII в. появился многочисленный бюрократический аппарат, который существенно усиливал центральное правительство и расширял его регламентирующее воздействие на общество. Это, однако, вовсе не сопровождалось усилением эффективности национальной экономики. Как показывает опыт истории, наибольших экономических успехов в XIX в. добивались как раз те страны, в которых власть не только не была всемогуща, но и менее всего регламентировала хозяйственную жизнь.

<sup>39</sup>Токвиль А. Указ. соч. — С. 127.