

УДК 35.071

**ПРУССКОЕ ЧИНОВНИЧЕСТВО:
ОТ ВОЕНИЗИРОВАННОЙ СЛУЖБЫ
К РАЦИОНАЛЬНОМУ УПРАВЛЕНИЮ**

С.Б. ЛУГВИН

*Белорусский государственный университет
имени В.И. Ленина, г. Минск*

В условиях становления в Беларуси и других государствах СНГ правового государства и рыночной экономики актуален вопрос о формировании рационально организованной государственной бюрократии, способной последовательно проводить в жизнь политическую линию власти и осуществлять структурную перестройку экономики. Существующая практика свидетельствует о том, что решение этой задачи наталкивается на серьезные трудности, связанные с сохранением традиционных форм организации исполнительной власти, преобладанием устаревших форм и методов ее деятельности, а также инерцией мышления отдельных руководителей. В некоторых случаях могут наблюдаться произвол и своеволие в действиях должностных лиц, их тенденциозность и пристрастность в пользу тех или иных политических сил. Все это, безусловно, снижает результативность работы управленческих органов и требует ее перестройки. В этой связи возникает потребность обратиться к опыту организации административного аппарата государств, успешно осуществивших модернизацию своей экономики и обеспечивших себе достойное место в современном мире. К числу таких стран относится Германия, государственные учреждения которой, построенные по образцу прусских, доказали свою высокую эффективность и рациональность. Поэтому обращение к прусскому опыту построения государственного аппарата, издавна служившему образцом для других стран, представляет немалый интерес и для государств СНГ, осуществляющих поиск новых форм организации исполнительной власти.

В статье поставлена задача рассмотреть особенности процесса становления и развития прусского чиновничества, показать характер организации, комплектования и деятельности прусской государственной службы.

Согласно общепризнанному мнению, родиной чиновничества в Германии являлась Пруссия. Именно здесь в первой половине XVIII в. начинает активно формироваться прусская бюрократия. Прусский король Фридрих-Вильгельм, прозванный «фельдфебелем на троне», рекрутировал чиновников непосредственно из армии, т.е. из числа тех лиц, которые привыкли, не «рассуждая», безоговорочно подчиняться приказам, неукоснительно следовать инструкциям, дисциплине и порядку. При этом королевской властью не проводилось сколь-либо существенных различий между гражданской и военной службой. Более того, принципы организации армейской жизни были распространены ею на гражданских должностных лиц. Так, например, инструкция, данная податным советникам, ведающими городскими магистратами, прямо сравнивала их с ротными командирами, обязанными «насквозь» знать каждого своего солдата [1, с.148]. Тот «фельдфебельский» стиль управления, который был присущ Фридриху-Вильгельму, передавался и его чиновниками. В литературе обращалось внимание на то, что многими своими качествами как положительными, так и

отрицательными – формализм, педантизм, буквоедство, высокомерие и солдафонство – прусская бюрократия была обязана лично Фридриху-Вильгельму [2, с. 234].

Королевская власть настойчиво добивалась формирования у чиновников таких черт, которые были бы тесно связаны с их способностью быть простыми и надежными исполнителями спускаемых сверху распоряжений. Они были обязаны жестко следовать установленному шаблону; им не полагалось иметь собственного мнения или проявлять какую бы то ни было инициативу. В результате власти удалось добиться своего: по степени вышколенности своего административного персонала прусское государственное управление уже в XVIII в. значительно превосходило другие европейские страны.

Все сколь-либо значимые государственные должности и офицерские посты в Пруссии замещались дворянством. Гогенцоллерны сумели превратить его в своего рода служилое сословие. М. Вебер в этой связи отмечал, что «после того как князьям удалось лишить дворянство его сословной политической силы, они привлекли его ко двору и использовали на политической и дипломатической службе» [3, с. 663]. Тем самым находящееся на государственной службе дворянство все более превращалось в обычное государственное чиновничество.

Все должностные лица назначались специальными королевскими указами и в дальнейшем поле их служебной деятельности определялось исключительно волей короля, от которой зависела не только их административная карьера, но и само пребывание на государственной службе. Поэтому, по словам И.А. Ледяха, «главным принципом, на котором основывалось все дальнейшее развитие института профессионального чиновничества в Пруссии, а затем в Германской империи, была обязанность служебной верности и личной преданности...» [2, с. 234]. В этой связи даже прусский король Фридрих II, стоящий на позициях «управленческого рационализма», не только не ослабил действие этого принципа, но и еще более укрепил его. В период его правления единство и связность всей системы прусской администрации, ее разных уровней и подразделений обеспечивались исключительно его личными усилиями. В своем окружении он не терпел людей, имеющих собственную позицию, свое мнение и в принятии решений полагался только на себя. Отсюда неудивительно, что к своему административному аппарату он относился как к «бездушному механизму, предназначенному лишь к тому, чтобы проводить в исполнение королевскую волю...» [4, с. 174].

Известный прусский реформатор К. Штейн, неоднократно занимавший ведущие государственные должности в королевстве, весьма низко оценивал прусскую бюрократию конца XVIII – начала XIX вв. В 1808 г. он обратился к государственным служащим со следующим циркуляром: «Чиновники должны перестать быть наемными орудиями в руках монархов, машинами, исполняющими чужие приказания против собственной воли; я хочу, чтобы отныне они выполняли государственную работу независимо, самостоятельно и с полной ответственностью» [5, с. 60]. Положение К. Штейна было во многом осуществлено в Пруссии уже в XIX в.

После Великой французской революции в этой стране ускорилось формирование рациональной государственной бюрократии. В начале XIX в. здесь были проведены реформы, явившиеся своеобразным ответом на ее поражение в войне от наполеоновской армии. Они были нацелены, в частности, на модернизацию армии, экономики и государственного управления. Инициаторами и активными проводниками реформ явились Г. Шарнгорст, К. Гарденберг и К. Штейн. В этой связи профессор В. Вильсон – будущий президент США – заметил, что «прусская административная система в ее теперешнем виде может быть в значительной степени рассматриваема как произведение ученых» [6, с. 255].

Одной из таких реформ стало переустройство прусского правительства, начатое К. Штейном. Он стремился создать такой орган, который обеспечивал бы как общее управление страной, так и специализированное воздействие на различные области общественной жизни. Реформа, начатая К. Штейном, спустя несколько лет была завершена его преемником на посту главы правительства К. Гарденбергом. В результате на месте королевского Тайного совета, осуществляющего ранее управление страной, возник новый высший управленческий орган – Совет министров, включающий в себя пять министерств – внутренних дел, финансов, иностранных дел, юстиции и военное. Во главе Совета министров был поставлен канцлер, который, будучи первым советником короля, регулярно обсуждал со своими министрами общегосударственные дела с составлением соответствующих протоколов.

Прообразом прусскому Совету министров послужил английский правительственный кабинет. Однако, в отличие от последнего Совет министров Пруссии был создан не практикой политической жизни, а возник на основе королевского указа 1810 г., дополненного правительственными ордонансами 1814 и 1817 гг. Кроме того прусские министры, в отличие от английских, были ответственны не перед ландтагом, а перед королем; они были чужды всякой политической деятельности и являлись обычными чиновниками-специалистами, назначаемыми королем из числа наиболее опытных, преданных и технически грамотных административных работников. Французский ученый Л. Дюприе, считавшийся в конце XIX в. наиболее крупным знатоком организации высших исполнительных органов западноевропейских стран, писал о прусских министрах то, что одинаково успешно можно было отнести к любому чиновнику королевской администрации: «Каждый из них чувствует себя независимым перед палатами под крылом своего единственного господина короля. Благодаря этому, в отсутствие щепетильности и самолюбия, они исполняют то, что им приказывают, и проводят всякую политическую программу с безразличием и равнодушием чиновников или солдат, привыкших к дисциплине» [5, с. 12]. Л. Дюприе высоко оценивает прусских министров: они хорошо знают административную технику, имеют большой управленческий опыт, глубоко вникают в свое дело. Вместе с тем, им присущ «дух рабского послушания и почтения к авторитету начальства, дух подчинения предписаниям свыше, развитой долгими годами службы в канцеляриях или армии. Министры, вышедшие из рядов бюрократии, а не из народного представительства, – делает вывод ученый, – сильно способствуют в конституционной стране поддержке личного режима» [5, с. 10].

Появление в Пруссии Совета министров серьезно рационализировало сферу деятельности высшей государственной бюрократии и повысило эффективность ее функционирования. Вместе с тем, в XIX в. позитивные изменения произошли не только в среде чиновничьей элиты, но и во всей системе организации государственной службы. Так, уже в конце XVIII в. в качестве обязательного условия назначения на должность вводится сдача специальных экзаменов. В дальнейшем система экзаменов была усовершенствована и хорошо отработана.

В соответствии с законами выделялось две категории должностных лиц – высших и низших, по отношению к которым были выработаны специфические требования, позволяющие обеспечить отбор наиболее пригодных лиц. Так, пригодность на низшие должности в государственном аппарате, от которых требовалось в основном лишь знание технических вопросов в той или иной узкой сфере деятельности, определялась экзаменом по общеобразовательным предметам и испытанием по административным вопросам. При этом предпочтение отдавалось бывшим унтер-офицерам и солдатам, составившим основную часть низших должностных лиц.

Поступление на высшие должности было гораздо более трудным делом и требовало от претендента длительной предварительной подготовки. В частности, он был обязан сдавать в два этапа экзамены по юриспруденции и другим наукам, между которыми должен был пройти четырехлетнюю стажировку сначала в суде, а затем в различных административных органах. После всех этих испытаний претендент получал звание правительственного асессора, что обеспечивало ему право быть назначенным на одну из высших государственных должностей.

Подобные достаточно сложные условия поступления на государственную службу обеспечили Пруссии первоклассный административный персонал. Именно таким путем здесь создавалась образованная и уважаемая администрация, сформированная из лиц, обладающих проверенными деловыми качествами и соответствующими интеллектуальными способностями.

В XIX в. в чиновничьей среде принцип личной преданности и ответственности должностных лиц перед королем полностью сохранил свою актуальность. Ни один чиновник не должен был предпринимать ничего такого, что могло бы противоречить интересам монарха и политике, им проводимой. Чиновники были обязаны неукоснительно придерживаться линии короля и решительно противодействовать ее противникам. В этом заключался их служебный долг, верность и послушание королю. Категорически не допускалось вмешательство в дела администрации каких-либо политических сил и партий. В случае принадлежности к ним того или иного чиновника он немедленно отстранялся от занимаемого места. В результате административная деятельность в Пруссии, а затем и в объединенной Германии, не была подвержена таким негативным явлениям, характерным для политизированного аппарата других стран, как политический протекционизм, партийные пристрастия, закулисные властные интриги и т.п.

Вместе с тем, сам по себе принцип личной преданности и ответственности чиновничества перед королем в известной степени противоречил рациональным началам государственного управления, требующим безличного и беспристрастного выполнения чиновниками своих обязанностей. Изначально действие этого принципа вытекало из монопольного права короля производить назначения на государственные должности. Однако в XIX в. король редко пользовался этим правом; оно было передоверено им высшей чиновничьей элите: министрам, главам провинций, начальникам административных подразделений и т.п. Последние при назначениях должны были руководствоваться объективными критериями, в том числе связанными с практикой проведения экзаменов. Тем самым фактическое назначение на должность почти не зависело от симпатий и антипатий короля и его должностных лиц. В основном и главным оно вполне соответствовало рациональным принципам формирования государственного аппарата.

Правовой основой деятельности государственной администрации являлись не только законодательные акты, принятые ландтагом и королем совместно, но и служебные регламенты, издаваемые последним во исполнение существующих законов. Король как верховный глава администрации самостоятельно утверждал любые управленческие институты и государственные должности, определяя их компетенцию, размеры жалованья чиновников, рамки их служебной деятельности и пр. Однако при этом он был обязан уважать существующие законы и действовать в рамках установленного правового поля.

В Пруссии никогда не существовало жестко централизованного государственного аппарата. В первой половине XIX в. чиновникам и органам управления на местах была предоставлена большая свобода действий и высокая степень самостоятельности и независимости от центральной власти. Ее вмешательство в местные дела и в

повседневную деятельность государственных служащих было сведено к минимуму. Все права и обязанности местных властей и их взаимоотношения с вышестоящими органами управления достаточно подробно регламентировались законом. Однако если возникали какие-либо трения между ними, то предмет их спора обычно рассматривался не в высоких правительственных инстанциях, а в специальных административных судах, где с соблюдением всех юридических процедур решался любой спорный вопрос.

В XIX в. в Пруссии сложился порядок, при котором служебные отношения между начальниками и подчиненными жестко регламентировались законами и административными правилами с точным определением дозволенного и недозволенного, допустимого и недопустимого, что максимально ограничивало любые проявления произвола со стороны тех или иных руководящих звеньев и должностных лиц. Последние в подобной обстановке были лишены возможности действовать исключительно по своему усмотрению, своевольно распоряжаться судьбами своих подчиненных. В этой связи, к примеру, прусский министр, по свидетельству Л. Дюприе, имел лишь одно право, которое принадлежало ему неограниченно: он мог «перемещать чиновника с одной должности на другую, но при условии сохранения за ним прежнего жалованья и служебного положения, а также возмещения казной расходов, сопряженных с переменой места» [5, с. 60-61]. Во всех остальных случаях закон расписывал и официально устанавливал подобные правила, регулирующие назначение чиновников, порядок их служебной деятельности, продвижение по иерархической лестнице, дисциплинарную ответственность, условия увольнения и т.п.

Четкое определение прав и обязанностей должностных лиц, правовая защищенность чиновников от произвола начальства давала им чувство уверенности в стабильности и безопасности своего положения, что позволяло им действовать достаточно самостоятельно и проявлять необходимую инициативу без оглядки на вышестоящую власть.

В Прусском королевстве, а затем и в Германской империи государственная бюрократия обладала значительным влиянием, она занимала привилегированное положение в обществе и играла видную роль в политической жизни. Уже с конца XVIII в. она стала активно проявлять тенденцию к превращению в самостоятельную корпорацию, имеющую собственные потребности и интересы. «Но эта властная корпорация, – писал французский историк Ш. Сеньобос, – удерживалась точными правилами в должных границах» [7, с. 381]. В отличие от французских оффисье, прусское чиновничество так и не стало самовластной силой, ослабляющей государственную власть. По признанию современников, его корпоративная этика лишь способствовала более эффективному решению задач, поставленных перед ним политической властью. «Прусские чиновники, ряды которых регулярно пополнялись путем экзаменов, – отмечал Ш. Сеньобос, – подвигались по служебной лестнице медленно, работали много и, чувствуя себя гарантированными против произвола, приобретали корпоративный дух, который иногда давал им достаточно независимости для защиты своих прав или исполнения своего долга; они были известны в Германии своей педантичностью, совестливостью и своей работоспособностью» [там же]. Не только Ш. Сеньобос, но и другие современники, среди которых было немало известных политиков и ученых, высоко оценивали прусскую бюрократию. Рейхсканцлер Германии О. Бисмарк в своих воспоминаниях упрекал прусских чиновников в недостаточном знакомстве с местными условиями и мании регламентирования, но одновременно отмечал такие положительные их качества, как честность, образованность и благовоспитанность [8, с. 8]. Известный русский юрист-государствовед Б.Н. Чичерин

также полагал, что по своему трудолюбию, честности и образованности прусское чиновничество занимает одно из первых мест в мире [9, с. 481].

Наиболее крупным апологетом прусских чиновников стал Г. Гегель, политическая философия которого явилась идеализацией прусского бюрократического государства. Более того, она стала своеобразной идеологией прусской государственной службы, увековечившей существующие авторитарно-бюрократические порядки. Отсюда исключительно благожелательное восприятие властями гегелевского учения. Гегелевская школа, по свидетельству немецкого историка права XIX в. И. Блунчли, открывала двери в министерства и считалась уважительной рекомендацией для повышения по службе [9, с. 485]. Власти было за что ценить Гегеля и покровительствовать ему. Существующее прусское государство он уподоблял «идеальному государству» Платона, в котором властвуют наилучшие и наиболее образованные. В качестве таких «философов», управляющих государством, Г. Гегель рассматривал прусских чиновников. Именно в них, согласно мнению, воплощается идея государства и его разум. Он полагал, что чиновникам, как слугам совершенного государства, присущи «выдающаяся образованность», «развитый интеллект» и «средоточие государственного сознания». Чиновники, будучи привержены государственному долгу, являются «главной опорой государства в отношении законности и интеллигентности» [10, с. 335-336].

Таким образом, уже в первой половине XIX в. в Пруссии была создана высокоэффективная рационально организованная государственная бюрократия, которая, будучи подконтрольна королю, являлась действенным проводником его политической линии. Ее деятельность была регламентирована четко определенными правовыми нормами и процедурами со строгой фиксацией прав и должностных обязанностей каждого чиновника, что обеспечивало, с одной стороны, его правовую защищенность и служебную самостоятельность, а с другой – ограничивало малейшие проявления произвола и самовластия. Подобный тип государственной администрации вполне соответствовал потребностям промышленного капитализма и развивающегося гражданского общества. В дальнейшем с помощью прусской рациональной администрации было обеспечено эффективное управление объединенной Германией и достигнуто динамичное социально-экономическое развитие страны.

Литература

1. Кареев Н. Западноевропейская абсолютная монархия XVI, XVII и XVIII веков. – СПб, 1908.
2. Ледах И.А. Государственная служба ФРГ //Государственная служба основных капиталистических стран. – М.: Наука, 1977.
3. Вебер М. Политика как призвание и профессия //Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990.
4. Кареев Н. История Западной Европы и Новое время. Т. IV: Первая треть XIX века /Консульство, империя и реставрация/. – СПб., 1901.
5. Дюприе Л. Государство и роль министров в Пруссии. Государство и роль канцлера в Германии. – СПб.: Дело, 1906.
6. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. – М.: издание В.М. Саблина, 1905.
7. Сеньобос Ш. Политическая история современной Европы. Эволюция партий и политических форм.– СПб.: Знание, 1907. – Т. 1.
8. Бисмарк О. Мысли и воспоминания. – М.: ОГИЗ, 1940. – Т. 1.

9. Чичерин Б. Курс государственной науки. – М., 1898. – Ч. III.
10. Блунчли И.К. История общего государственного права и политики от XVI века по настоящее время. – СПб.: издание О.П. Бакста, 1874.
11. Гегель Г.В.Ф. Философия права. – М.: Мысль, 1990.

Получено 03.04.2001 г.