

**ОТНОШЕНИЕ АВСТРИЙСКИХ ЛИБЕРАЛОВ
К ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ, РЕФОРМАМ
АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ И
СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ АВСТРО-ВЕНГРИИ
В 1860 – 1880 ГОДЫ**

О.В. Нестерова

ФГОУ ВПО «Мичуринский государственный аграрный университет»

Рецензент А.А. Слезин

Ключевые слова и фразы: государственные служащие; либеральное движение; проблема «либерализм и бюрократия»; судебная реформа.

Аннотация: Рассмотрены проблемы соотношения идей либерализма и бюрократического аппарата в дуалистической империи Габсбургов. Бюрократия в значительной мере определила судьбу австрийского либерализма, но в то же время отмечалась несовместимость конституционализма и доставшегося от эпохи неоабсолютизма бюрократического аппарата. Поэтому страна встала перед необходимостью административной реформы и формирования государственного служащего нового типа.

Почти все государства мира в разные эпохи переживали схожие этапы развития, характеризующиеся многогранными реформами. К числу важнейших из них можно отнести именно реформы государственного управления, в частности, административную реформу. В последней трети XIX в. среди европейских стран с необходимостью проведения такой реформы столкнулась Австро-Венгрия. Опыт этой страны интересен для России тем, что многие проблемы имели схожую основу, и реформа проводилась в рамках многонационального государства.

С введением Конституции 1867 г. немецко-австрийские либералы стали требовать «последовательного очищения чиновничества от реакционных элементов». В одном из своих выступлений 1867 г. либеральный министр К. Гискра отмечал: «Чиновничество должно головой, сердцем и руками стоять за новую систему, и те, кто, несмотря на их присягу Конституции, кооперируются с отжившими себя политическими силами,

Нестерова О.В. – кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры «История, государственное управление и право» МичГАУ.

должны быть вытолкнуты правовым государством из своего организма» [1]. Это требование мотивировалось «конституционной сдержанностью и конституционной верностью» и подпитывалось «либеральной яростью против бюрократической чумы». Либералы противопоставляли «абсолютистское чиновничье государство конституционно-правовому государству» [2].

Между тем, либеральное движение вобрало в себя многие аристократические и бюрократические элементы. С одной стороны, это стало спецификой немецкого либерализма в Австрии, а с другой, – обосновывало позицию высшей бюрократии в конституционно-правовой и экономической модернизации Габсбургской монархии. По мнению Е. Шомоди, государственная бюрократия уже с конца XVIII в. стояла в оппозиции к политически изживавшему себя феодализму и ее можно назвать «пионером» либерального движения в Австрии. Бюрократия, как считает автор, способствовала приходу к власти «третьего сословия» [3].

Бюрократия определила в значительной мере судьбу австрийского либерализма. Под ее влиянием в государственно-правовой доктрине австрийских либералов разрабатывался вопрос о своеобразии австрийской конституционной монархии. Неоднократно отмечалась несовместимость конституционализма и доставшегося от эпохи неабсолютизма бюрократического аппарата. «Парламентская система, рождающийся плюрализм партий сказывались на эффективности бюрократического аппарата, оказавшегося несвободным от партийных влияний», – утверждал левый либерал М. Кайзерфельд [4]. Прослеживая трансформацию бюрократии, он указывал: «Только живые традиции коллегиальных совещаний времен абсолютистского чиновничьего государства, несмотря на последующие частые изменения в государственной жизни, смогли сохранить нравственное наследие бюрократии... С конституционализмом исчезали эти гарантии законного управления и судопроизводства... Коллегиальные совещания и постоянство администрации были высшей гарантией беспристрастности решений. В конституционном государстве в результате частой смены управления бывшие у власти политические партии не могли приходить к консенсусу, а личная ответственность «коллегиальных служащих» превращалась в бюрократическую формальность [5].

Либерал Й. Унгер, министр правительства А. Ауэршперга, считал для себя моральным принуждением «говорить одновременно и от имени реакции», что показывало двойственность положения государственных служащих [6]. «Ди Нойе Фрайе Прессе» реагировала на эту речь министра с сарказмом, констатируя «расщепление нашего управления под воздействием общественного мнения», и предостерегала от односторонней оценки «абсолютистского чиновничьего аппарата». В то же время на страницах газеты высказывалось негативное отношение к чиновничеству. «Можно ли так быстро забыть, что население вздохнуло свободно, сбросив груз чиновничьего пресса, который подавлял каждый независимый порыв, делал невозможным любое проявление индивидуальной воли, предотвращал каждое автономное кооперирование ради достижения общественной цели?.. Это управление выглядело блестяще лишь снаружи... И что происходило при таком хвалебном управлении? В отсутствии денежного и пар-

тийного влияния решение можно было осуществлять только после рекомендации епископов» [7].

Проблема «либерализм и бюрократия» и, соответственно, конституционализма и авторитарного чиновничьего государства, как отмечает австрийский исследователь А. Хоффман, состояла в том, что «каждый гражданин – приверженец либерализма, мечтавший о государстве – «ночном стороже», настаивал бы на критическом подходе к государственному управлению. Деятельности бюрократии он приписывал бы ограничение своих личных свобод, между тем как становление правового государства в либеральном смысле предполагало усиление власти бюрократии, ибо только она могла подготавливать законы, истолковывать их и управлять» [8].

Новый этап в развитии государственного управления должен был вывести на политическую арену «чиновника представительского интереса», то есть государственные чиновники не должны были зависеть от каких-либо партийно-политических пристрастий. Бюрократия как бы обезличивалась. Однако это обезличивание контрастировало с либеральной концепцией «умственной самостоятельности и независимой деятельности депутатов» [9]. На практике такое противостояние вылилось в напряженные отношения между парламентом и государственной бюрократией [10].

С решением проблемы бюрократии австрийские либералы связывали и реформу местного самоуправления.

Расширение автономии общинного и школьного управления, финансовая слабость многочисленных местных общин и многократно отмеченная непригодность и неспособность органов самоуправления к выполнению возложенных на них задач дали в 1870-е годы повод к политическим дискуссиям, которые не привели, вопреки всеми признанной необходимости реформ, к каким-либо практическим результатам, тем более что законодательная инициатива в общинных делах с 1867 г. в полном объеме передавалась ландтагам [11].

В ноябре 1874 г. представитель Прогрессистского клуба Август Гёллерих потребовал от правительства точной оценки ситуации в автономном общинном и земельном управлении. По его утверждению, в некоторых округах господствовала «прямо-таки административная анархия», выразившаяся в перегрузке главы округа и бездействии общинной администрации. Это делало невозможным «успешное развитие общинной автономии как основы свободного государства» [12]. Поправка к закону о самоуправлении, обсуждавшаяся в Рейхсрате в ноябре 1876 г., отражала, прежде всего, неясные представления о местном самоуправлении и его функциях. Предлагалось создание «более близкого общинам государственного органа», который, по мнению большинства депутатов, призван был «ходатайствовать на собраниях представителей земель о законодательном изменении общинных порядков, не затрагивая при этом общинной автономии» [13].

В ходе повторного обсуждения этого предложения депутат Цшок попытался обосновать его, сославшись на доктринальные положения либерализма в вопросах самоуправления. «Автономные общины должны стать основой конституционного строя и быть заслоном против абсолютистско-

го и бюрократического произвола». Нечетко прописанные полномочия общин на практике привели к тому, что австрийские общины владеют большими правами и свободами, чем общины в государствах «с более высокой политической культурой, например, в Англии, являющейся образцом самоуправления, или Бельгии» [14]. Чрезмерные полномочия местных органов самоуправления, по мнению ряда либералов, вступали в противоречие с конституционными нормами и функциями центральной власти. Либеральный министр К. Гискра защищал от упреков деятельность правительства при распределении общинных округов в 1868 г. и считал радикальное преобразование «всей системы автономной организации приоритетной задачей, хотя и признавал проблематичность ее осуществления» [15].

В то же время, предложения депутата Кронаветтера и графа З. Хоенварта, сторонников идей федерализма, критиковались Э. Пленером за их стремление принимать чужие образцы, «без учета их пригодности к австрийским условиям». Эта мания копирования, напоминал Пленер, «была одной из основных ошибок австрийского судебного законодательства, желавшего через сохранение единства австрийской и германской судебной доктрины заимствовать германские законы, которые нельзя применять к австрийским условиям» [16].

После создания имперского суда и судебной палаты была сделана «последняя и решающая попытка окончательного разделения ветвей власти». Закон об учреждении Управления судебной палаты после долгих дебатов был принят обеими палатами Рейхсрата в марте 1875 г. [17]. Критические голоса раздавались из немецко-либерального лагеря, представители которого считали предусмотренные функции этой высшей судебной инстанции не достаточными. Их не устраивало, что правительство могло контролировать деятельность управления [18]. Пресса также ставила под сомнение «конституционный вес» нового судебного органа. Как считал М. Кайзерфельд, «функции, состав и структура органов власти должны быть реформированы постепенно, что отвечало бы задачам проникновения права в управление и гарантировало бы защиту отдельного лица, если он нарушил закон» [19].

По мнению авторов правительственного проекта Й. Унгера и К. Лемайра, Управление судебной палаты должно было иметь такую компетенцию, которая гарантировала бы «правовой контроль» вместо недостающего «государственного контроля» [20].

При принципиальном согласии с проектом правительства, депутаты-либералы выделяли все же два пункта, требующие, на их взгляд, усовершенствования. Во-первых, создание одной судебной палаты депутаты считали недостаточным. Кроме этого, должен быть организован судебный надзор за всеми инстанциями. Во-вторых, судебная палата должна была рассматривать иски, а не только кассационные дела. Тем не менее, немецко-австрийские либералы проголосовали за правительственный проект вопреки его ограниченности, считая, что в данный момент это меньшее зло [21].

Несмотря на то, что Австрийская империя представляла собой многонациональное государство, принципы централизма всегда имели ключевое

значение для ее функционирования. Для немецко-австрийских либералов, особенно младшего поколения 1870-х годов, идеи федерализма являлись символом возврата к прошлому. В то же время события середины XIX века показали, что вряд ли можно управлять Австрийской империей как унитарным государством. Заключение австро-венгерского Соглашения 1867 г. преобразовало Габсбургскую империю в дуалистическую конституционную монархию. Это Соглашение стало исходным пунктом для дальнейших либеральных реформ.

Либералы считали, что система делегаций функционировала недостаточно эффективно, что и стало поводом для ее постоянной критики со стороны либералов. В целом же большинство либералов защищало систему делегаций, являющуюся, по их мнению, залогом единства монархии.

В середине 1870-х годов остро встал вопрос о характере экономических отношений между Австрией и Венгрией. Позиция австрийских либералов в Рейхсрате не совпадала с точкой зрения либерального правительства А. Ауэршперга. Попытки Венгрии изменить в свою пользу действующее экономическое Соглашение рассматривались австрийскими либералами как ослабление империи и Цислейтании.

В целом, несмотря на стремление либералов укрепить централистское начало в государственном управлении, им пришлось пойти на ряд уступок автономистским требованиям, в частности расширить права местного самоуправления. Вместе с тем, несмотря на многократно отмечаемую непригодность и неспособность органов самоуправления к выполнению своих функций, политические дискуссии по этому вопросу в 1870-е годы не привели к практическим результатам, а поправка к закону о самоуправлении отразила неясные представления большинства депутатов о местном самоуправлении и его обязанностях.

С переходом от неоабсолютизма к конституционализму стали нарастать противоречия между либералами и бюрократией, что показало необходимость сформировать государственного служащего нового типа. Однако принципиальное понимание либералами востребованности реформ государственного аппарата не вылилось в какой-либо конкретный результат.

Судебная реформа завершила разделение трех ветвей власти. Но большинство либералов восприняли эту реформу критически, считая функции учрежденного Управления судебной палаты недостаточно полными.

В политической деятельности либералов отчетливо обнаруживается разобщенность либерального лагеря, известное противостояние младшего и старшего поколения либералов. Это предопределило половинчатость проведенных либералами реформ и стало одной из главных причин потери либералами ведущих политических позиций после 1879 г., когда к власти на четырнадцать лет пришло консервативное правительство Э. Тааффе.

Список литературы

- 1 Цит. по: Kammerhofer L. Op. cit. S. 110.
- 2 Somogyi E. Die Reichsauffassung... S. 173.
- 3 NFP, 4. Jänner 1875. Morgenblatt. S. 3.

- 4 Ibidem.
- 5 Kolmer G. Op. cit. Bd. II. S. 385.
- 6 NFP, 27. Jänner 1875. Morgenblatt. S. 1.
- 7 Hoffmann A. Bürokratie, insbesondere in Österreich// Beiträge zur neueren Geschichte Österreichs/ Hrsg. v. H. Fichtenau und E. Zöllner. Wien-Graz-Köln, 1974. S. 25, 30.
- 8 Kammerhofer L. Op. cit. S. 112.
- 9 Ibidem.
- 10 W. Heindl. Die österreichische Bürokratie. Zwischen deutscher Vorherrschaft und österreichische Staatsidee// Österreich und deutsche Frage im 19. und 20. Jahrhundert. Probleme der politisch-staatlichen und soziokulturellen Differenzierung im deutschen Mitteleuropa/ Hrsg.v. H. Lutz und H. Rumler. Wien, 1982, S. 90.
- 11 Ibidem.
- 12 Цит. по: Klabouch J. Die Lokalverwaltung in Cisleithanien// Die Habsburgermonarchie. 1848-1918. Bd. II: Verwaltung und Rechtswesen/ Hrgs.v. A. Wandruszka. Wien, 1975. S. 281, 287-289.
- 13 Ibidem.
- 14 NFP, 12. November 1876. Morgenblatt. S. 2.
- 15 NFP, 15. November 1876. Morgenblatt. S. 2.
- 16 Plener E. Op.cit. S. 84.
- 17 NFP, 24. März 1875. Morgenblatt. S. 1.
- 18 Plener E. Op.cit. S. 84.
- 19 NFP, 25. August 1875. Morgenblatt. S. 2-3.
- 20 Цит. по: Kammerhofer L. Op. cit. S. 119-120.
- 21 NFP, 17. März 1875. Morgenblatt. S. 3.

**Attitude of Austrian Liberals to Government Bureaucracy,
Reforms in Administrative Management and Judicial System
of Austria-Hungary in 1860-1888**

O.V. Nesterova

Michurinsk State Agricultural University

Key words and phrases: civil servants; liberal movement; the problem of “liberalism and bureaucracy”; judicial reform.

Abstract: The problems of correlation between ideas of liberalism and bureaucratic apparatus in dualistic Gabsburgs’ Imperium are studied. Bureaucracy influenced greatly Austrian liberalism, but at the same time there was incongruity between Constitutionalism and bureaucratic apparatus inherited from the New Absolutism age. The country was faced with the necessity for administrative reform and formation of new type of civil servants.

© O.V. Нестерова, 2006