

Дмитро Миколенко
(Харківський національний університет)

Політична спадщина Стефана Стамболова та деякі принципи функціонування бюрократичного апарату Болгарії у 1894–1920 рр.

Остання третина XIX ст. пройшла для Болгарії під знаком становлення власної державності. Важливу роль у цьому процесі відіграв відомий політичний діяч країни Стефан Ніколов Стамболов (1854–1895 рр.). Протягом 1870–1878 рр. він брав участь у національно-визвольному русі проти турецької влади; після створення болгарського князівства (1878 р.) неодноразово обирався депутатом Народних зборів; у 1879–1886 рр. був членом Ліберальної, а в 1892–1894 рр. Народно-ліберальної «стамболовістської» партії; з 1884 по 1886 р. перебував на посаді голови Звичайних народних зборів (ЗНЗ); у 1886–1887 рр. входив до складу Регентської ради, а в 1887–1894 рр. очолював уряд.

Державна діяльність С. Стамболова залишила після себе значну спадщину – інерцію внутрішнього розвитку Болгарії, задану за часів його перебування при владі; законодавство, що залишалось чинним наприкінці XIX – на початку XX ст., певні політичні традиції, котрі продовжувалися після загибелі видатного державника у 1895 р. До того ж численні соратники і послідовники колишнього регента і прем'єра до 1920 р. продовжували об'єднуватися навколо Народно-ліберальної партії (НЛП), засновником якої був С. Стамболов. Ця політична сила упродовж тривалого часу залишалася на провідних ролях у житті країни, виконуючи при цьому функції зберігача і ретранслятора спадщини свого першого лідера.

Прийшовши до влади у 1886 р., С. Стамболов здійснив тотальну заміну адміністративного апарату, сформованого під час правління уряду П. Каравелова, своїми сподвижниками – представниками національних комітетів «Болгарія сама за себе» та учасниками контр-перевороту, більшість яких згодом стали членами НЛП. Русофілів, а також всіх, хто схвалював відсторонення А. Батенберга і симпатизував опозиційним партіям було звільнено з роботи. Наступні новоутворені кабінети міністрів наслідували цей приклад. Вони позбавляли попередників чиновницьких посад, заповнюючи систему управління своїми однопартійцями, що забезпечувало Раді міністрів

перемогу на будь-яких виборах, цілковитий контроль над місцевими органами влади та дозволяло налагоджувати корупційні зв'язки. Іноді уряди вдавалися до розширення бюрократичної системи¹, щоб задовольнити амбіції представників своїх політичних сил, котрі прагнули потрапити на державну службу. В результаті кількість чиновників різного рівня постійно зростала. Вказані явища у Болгарії називалися «партизанством». Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. схожі процеси мали місце і в інших країнах світу. Наприклад, у США широкого вжитку набула практика під загальною назвою «партійна машина», в Іспанії, Португалії та Латинській Америці – касикізм. Вона дозволяла правлячій політичній силі впливати на адміністративний апарат та поповнювати статки своїх соратників за рахунок корупційних схем. При цьому ніяких механізмів, які обмежували б свавілля бюрократії не існувало.

Професійна підготовка службовців у Болгарії залишала бажати кращого, адже спеціальних навчальних закладів для їхньої підготовки в країні не існувало. Розширення мережі початкових шкіл, а також заснування першого Університету за прем'єрства Стамболова дозволило лише частково вирішити зазначену проблему. У результаті як і упродовж 1886–1894 рр., так і у подальшому важливі адміністративні посади посідали напівосвічені особи, котрі для виконання своїх функцій не мали ані належної освіти, ані досвіду, ані хисту.

1894 року всю вертикаль влади у Болгарії уособлювали прибічники нового уряду, очолюваного К. Стоїловим. У 1899 р. ситуація повторилася – кабінет Д. Грекова очистив адміністративні органи від «народняків» та призначив на чиновницькі посади «радославовістів» і «стамболовістів». При цьому в обох випадках чисельна армія звільнених співробітників приєднувалася до опозиції, не втрачаючи надії на швидке повернення після чергової зміни Ради міністрів. У своїх листах до партійних вождів колишні працівники регулярно скаржилися на незаконні й несправедливі дії чинної влади та підкреслювали власний професіоналізм і заслуги перед державою².

Необхідність звільнення з посад своїх опонентів правлячі політичні сили обґрунтовували прагматичним підходом до вирішення проблеми. 1899 року офіційний рупор кабінету Д. Грекова газета «Нов век» писала: «Подібна практика – нормальна справа, адже уряду треба налагодити ефективне управління. З опозиціонерами на ключових постах цього неможливо буде зробити»³. Такі акції спричиняли незадоволення політичних противників, у першу чергу «народняків», які позбулися місць в адміністративному апараті. Представники неурядових партій вбачали у тотальній заміні чиновників прояв авторитаризму⁴.

¹ 31 грудня 1897 р./12 січня 1898 р. набрав чинності «Закон про зміни і доповнення до „Закону про адміністративний розподіл території Князівства“» від 12/24 листопада 1897 р., яким кабінет міністрів К. Стоїлова, заручившись підтримкою парламенту ІХ-го скликання, збільшив кількість територіальних округів країни з 14 одиниць, встановлених 22 серпня/3 вересня 1882 р., до 22, а околій, відповідно – з 56 до 84, тим самим значно примноживши штат чиновників.

² Български исторически архив при Национална библиотека «Св. Св. Кирил и Методий», зesp. 263 «Васил Радославов», inw. 1, sygn. 15, k. 44.

³ „Нов век“, 1899, 10 март.

⁴ Дневници (стенографически) на Х Обикновено народно събрание, I изв. сесия, Sofia 1899, ks. II,

У жовтні 1899 р. «стамболовісти» заявили про вихід із правлячої коаліції. Однією з причин такого кроку було незадоволення політикою «радославовістів», котрі явно зловживали службовим становищем та ігнорували думку своїх союзників при розподілі посад у центральних і місцевих органах влади. Надалі представники НЛП почали відкрито критикувати ліберальний кабінет Т. Іванчова, характеризуючи його правління як «тиранічне і антиконституційне»⁵. «Пересічні громадяни, – зазначав вісник «Нов век», – потрапили до рук адміністративних чиновників, котрі нічим не відрізняються від китайських боксерів. Все це зумовило у Болгарії цілковиту деморалізацію й анархію»⁶.

Пізніше виявилось, що звинувачення опозиції були далеко не безпідставними, підтвердженням чого стали матеріали розслідування діяльності співробітників уряду Т. Іванчова. Зібрані відразу після його відставки докази свідчили про наявність перевищення службових повноважень, зловживань, здинництва, отримання хабара, рукоприкладства та інших незаконних дій, вчинених особами, котрі представляли владу на місцях. Найбільше фактів порушення законодавства було зафіксовано у період руху за скасування натуральної десятини⁷.

Відставку кабінету Т. Іванчова 9/22 січня 1901 р. НЛП зустріла з оптимізмом. Журналісти вісника «Нов век» не приховували сподівань на те, що новоутворена Рада міністрів на чолі з безпартійним генерал-майором Р. Петровим сприятиме призначенню на чиновницькі посади представників їхньої політичної сили⁸. Однак надії «стамболовістів» не виправдалися. Вже 19 лютого/4 березня того ж року за підсумками парламентських виборів було сформовано наступний коаліційний уряд під головуванням П. Каравелова, який вчинив аналогічно попереднім виконавчим органам – заповнив місця адміністративного апарату членами правлячих партій, звільнивши співробітників, котрі працювали при колишній владі.

Перебуваючи в опозиції, «стамболовісти» регулярно актуалізували проблеми функціонування непомірно розширеного штату посадових осіб, які фінансувалися із державного бюджету. Активний діяч партії, умілий оратор Н. Генадієв під час одного із своїх виступів констатував: «Сьогодні у Болгарії на одну тисячу жителів припадає 12 чиновників, тоді як у Німеччині – 4,5, в Румунії – 4, в Австро-Угорщині – 1,6»⁹. Політик наголошував на необхідності скоротити бюрократичний апарат, котрий набув значних форматів у період прем'єрства С. Стамболова та продовжував зростати протягом каденції наступних урядів. Таке впровадження поза всяким сумнівом забезпечило б зменшення бюджетних видатків та оптимізацію системи управління.

s. 78-86.

⁵ „Нов век”, 1900, 13 юли.

⁶ „Нов век”, 1900, 10 септември.

⁷ Български исторически архив при Национална библиотека «Св. Св. Кирил и Методий», зesp. 263 «Васил Радославов», inw. 1, sygn. 9, k. 1-148.

⁸ „Нов век”, 1901, 28 януари.

⁹ „Нов век”, 1901, 1 април.

У травні 1901 р. за підтримки депутатів XI ЗНЗ уряд П. Каравелова «Законом про адміністративний розподіл території держави» від 21 квітня/4 травня того ж року змінив назву територіальної одиниці країни «округ» на «область» та скоротив їх кількість з 22 до 12, а околий – з 84 до 71¹⁰, що дозволило певною мірою обмежити штат чиновників. Проте ця реформа не вирішувала нагальні проблеми функціонування адміністративної машини. Правлячі політичні сили як і раніше боролися між собою за місця у державному апараті. Демократи і «цанковісти» прагнули делегувати у систему управління якомога більше своїх прибічників. Це підтверджує листування П. Каравелова зі своїми однопартійцями на периферії у лютому 1901 р., в якому йшлося про зловживання службовим становищем представниками Прогресивно-ліберальної партії при розподілі посад. «Каравелісти» зверталися до прем'єра з проханням втрутитися у ситуацію та вгамувати не в міру честолюбні наміри партнерів по коаліції¹¹.

На початку 1902 р. в Болгарії було утворено однопартійний уряд на чолі з «цанковістом» С. Даневим. Одним із перших його кроків стала вже традиційна заміна працівників адміністративного апарату своїми ставлениками, котрі мали забезпечити ефективне управління на місцях та позитивний для правлячої політичної сили результат парламентських виборів. На відміну від «стамболовістів» у 1887 р., «народняків» у 1894 р. та «радославовістів» у 1899 р., котрі з приходом до влади поміняли чиновників усіх рівнів лише своїми партійними соратниками, «цанковісти» здійснили змішану ротацію – окрім сподвижників, додатково залучили на посади представників русофільських партій – Демократичної і Народної. Нестандартна політика влади пояснювалася нечисленністю правлячої політичної сили, членів якої було недостатньо для заміщення всього держапарату, а також небажанням міністра внутрішніх справ М. Сарафова загострювати і без того складну ситуацію в країні, що виникла внаслідок фінансової кризи¹².

Зміцнивши у такий спосіб власні позиції, кабінет С. Данева реалізував адміністративну реформу, котра передбачала низку нововведень: уніфікацію обов'язків і функцій чиновників; заборону їхньої участі у політичній боротьбі; врегулювання відносин між адміністративним апаратом та урядом; запровадження спеціальної інституції – Дисциплінарної ради, яка приймала рішення про призначення і звільнення посадових осіб. Крім того 4/17 травня 1903 р. набув чинності «Закон про чиновників громадських відомств». Цей нормативний акт забороняв будь-які службові переслідування («службогоніння»), у тому числі усунення з посад працівників цивільних установ після кожної зміни одного кабінету міністрів іншим¹³.

Однак всі вказані вище перетворення були зведені нанівець урядом

¹⁰ „Държавен вестник“, 1901, 17 май.

¹¹ Български исторически архив при Национална библиотека «Св. Св. Кирил и Методий», зesp. 395 «Петко Каравелов», inw. 1, sygn. 55, k. 1.

¹² С. Живков, *Прогресивнолибералите на власт. Хомогеният кабинет на д-р Стоян Данев (декември 1901 – май 1903)*, „История“ 2010, № 5-6, s. 45-46.

¹³ Дневници (стенографически) на XII Обикновено народно събрание, I ред. сесия, Sofia 1903, s. 3275.

«стамболовістів», сформованим 6/19 травня 1903 р. Його перші кроки продемонстрували прагнення відновити дореформені методи державного управління. Надалі, впроваджуючи нові нормативно-правові акти¹⁴, влада скасовувала попередні – «цанковіські». У такий спосіб кабінету Р. Петрова протягом каденції вдалося замінити практично весь адміністративно-поліцейський апарат прибічниками НЛП. Так, було звільнено 11 з 12 обласних управителів, 56 з 71 околієних начальників, чимало співробітників Міністерств фінансів та народної освіти, офіцерів армії, службовців поштових відділень і телеграфу, а також розпущено 200 з 1 тис. 891 общинних рад¹⁵.

16/29 січня 1908 р. замість уряду «стамболовістів» Фердинанд призначив кабінет на чолі з демократом А. Маліновим. Новоутворений виконавчий орган за традицією розпочав процес реформатування адміністративного апарату. Відповідь представників НЛП була прогнозованою – на шпальтах вісників «Нов век» і «Болгарска независимост» вони демонстрували незадоволення політикою опонентів, вважаючи, що Рада міністрів залучає вірних собі прибічників з метою обмеження дій опозиції¹⁶. «Стамболовісти» пропонували прийняти нормативні акти, котрі забороняли б чиновникам брати участь у боротьбі за владу, тим самим сприяючи перемозі будь-якої з політичних сил¹⁷. Вказані заяви членів НЛП виглядали цинічно, адже декілька років тому, перебуваючи біля керма держави, вони мали всі можливості ухвалити відповідні закони, проте не зробили цього.

Практика ротачії адміністративного апарату правлячою силою і надалі залишалася одним із характерних проявів політичної системи країни: її застосовували уряди І. Гешова у 1911–1913 рр. та В. Радославова у 1913–1918 рр. В ці періоди особливо великого розмаху набули зловживання службовим становищем чиновниками-ставлениками відповідних партій, оскільки запроваджена під час війн 1912–1913 і 1915–1918 рр. цензура позбавила опозицію можливості викривати незаконні дії влади. У листопаді 1917 р. лідер НЛП Н. Генадієв під час одного із своїх нечастих виступів дав влучну характеристику правлінню уряду В. Радославова, підкреслюючи, що «Болгарія погрузла у тінювих економічних схемах, слово „радославовіст“ стало синонімом поняття „мародер“, а сам прем'єр-міністр став надзвичайно заможним»¹⁸. При цьому політик вкрай низько оцінив ефективність діяльності системи, котра забезпечувала цілісність виконавчої влади на всіх рівнях управління.

Отже, деякі особливості функціонування адміністративного апарату в Болгарії наприкінці ХІХ – упродовж перших двадцяти років ХХ століття були закладені у період діяльності першого уряду «стамболовістів». Серед них –

¹⁴ Наприклад, «Закон про чиновників громадянських відомств» від 6/19 січня 1906 р., відміняв положення нормативного акту 1903 р. та у новій інтерпретації в основному прописував різницю між поняттями «службовець» і «чиновник».

¹⁵ В. Николова, *Между консерватизма и либерализма : Народната партия, 1894-1920 г.*, Sofia 2004, s. 146.

¹⁶ „Нов век“ 1908, 6 март.

¹⁷ „Нов век“ 1908, 26 юни.

¹⁸ Български исторически архив при Национална библиотека «Св. Св. Кирил и Методий», zesp. 263 «Васил Радославов», inw. 1, sygn. 16, k. 44-45.

широко розповсюджена корупція, надмірна роздутість штату чиновників та їх залучення у політичну боротьбу. Як писав відомий англійський вчений Р. Крамптон, при С. Стамболові «партизанство» зробило політичну систему країни «майже винятковою власністю незначної меншості жадібних політиків, відірваних від реальних потреб селян, котрими вони правили»¹⁹. Ця ситуація зберігалася протягом тривалого часу.

Про необхідність позбавитися зазначеної спадщини час від часу згадувала більшість партій країни. Однак, опиняючись біля керма держави, вони зазвичай забували про свої гасла. Дбаючи про зміцнення власної опори, уряди або запроваджували косметичні реформи (кабінети П. Каравелова і С. Данева), або залишали без змін усталені методи управління. Кардинальні перетворення, спрямовані на посилення ефективності бюрократичного апарату, завжди стикалося із спротивом чиновників, котрі з часів правління першого «стамболовістського» уряду користувалися значним впливом в країні. Навіть, майже не обмежений у своїй владі диктатор Стамболов не наважувався йти проти інтересів бюрократичної машини.

¹⁹ Р. Крамптгн, *Кратка история на България*, Sofia 1994, s. 158-160.

Streszczenie

Dmytro Mykolenko

Spuścizna polityczna Stefana Stambołowa i niektóre zasady funkcjonowania aparatu biurokratycznego Bułgarii w l. 1894–1920

Ostatnie dekady XIX wieku upłynęły Bułgarii na budowaniu niezależnego państwa i jego struktur. Ważną rolę w tym procesie odegrał znany działacz państwowy Stefan Stambołow (1854–1895). Działalność państwowa Stambołowa pozostawiła po sobie znaczną spuściznę ideową, prawną i organizacyjną. Do 1920 roku jego współpracownicy i naśladowcy sprawowali władzę zjednoczeni w Partii Ludowo-Liberalnej. Artykuł opisuje kształtowanie bułgarskiej odmiany biurokracji w tym okresie.

Summary

Dmitro Mikolenko

The political legacy of Stefan Stambolov and some rules of the bureaucratic apparatus Bulgaria in the period 1894-1920

The few last decades XIX century have passed Bulgaria on building an independent state and its structures. An important role in this process was played by the well-known statesman Stefan Stambolov (1854-1895). Political activity Stambolov left a significant legacy of ideological, legal and organizational. Until the 1920s, his associates and followers ruled united in the People's Party-Liberal. The article describes the development of the Bulgarian varieties of bureaucracy in this period.