

Bricka C.-F. Indberetninger fra Charles de Dançay til det Franske Hof om forholdene i Norden 1567–1573 / Udgivne ved C. F. Bricka af Rigsarkivet. Kjobenhavn, 1901.

Correspondance de Charles de Dantzai, Ministre de France à la cour de Dannemark // Handlinger rörande skandinaviens historia. Stockholm, 1824. T. 9.

Le Tsar Fedor Ivanovitch au Roi de France Henri III // Recueil des instructions données aux ambassadeurs et ministres de France depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution française 8. Russie 1. Des origines jusqu'à 1748. Paris, 1884.

Lettre de Danzay au roi, 1 Juli 1572 // C.-F. Bricka. Indberetninger fra Charles de Dançay til det Franske Hof om forholdene i Norden 1567–1573 / Udgivne ved C. F. Bricka af Rigsarkivet. Kjobenhavn, 1901.

Négociations diplomatiques de la France avec la Toscane. Paris, 1872. T. 4.

Rördam H. F. Résidents français près la cour de Danemark au XVI siècle // Extrait du Bulletin de l'Académie royale des sciences et des lettres du Danemark pour l'année 1897. Copenhagen, 1898.

Schnakenbourg E. L'aube des relations diplomatiques franco-russe: les ambassades moscovites en France au XVII siècle // La France et la Russie : regards diplomatiques (XVII^e–XXI^e siècle). Renne, 2012.

Traité de commerce entre le Tsar et des marchands parisiens 1587 // Recueil des instructions données aux ambassadeurs et ministres de France depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution française 8. Russie 1. Des origines jusqu'à 1748. Paris, 1884.

Vindry F. Les Ambassadeurs Français permanents au XVI siècle. Paris, 1903.

Richard A. Un diplomate poitevin du XVI siècle. Charles de Danzay, ambassadeur de France en Danemark. Poitiers, 1910.

УДК 94(410).081

А. А. Умеренкова

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ во второй половине XIX в.

Статья посвящена рассмотрению доклада Норткота – Тревельяна от 23 ноября 1853 г. как особо важного документа, сыгравшего огромную роль в формировании института государственной гражданской службы Великобритании. Особое внимание уделяется реализации перечисленных в докладе рекомендаций для «слуг Короны».

К л ю ч е в ы е с л о в а: государственная гражданская служба, доклад Норткота – Тревельяна, бюрократическая система, Великобритания, институт гражданской службы, Комиссия гражданской службы.

Постепенные преобразования, происходившие в течение XIX в. в политической системе Великобритании, позволили провести стабильное реформирование разных областей социальной и политической жизни, решение многих острых экономических и политических проблем в интересах населения. Долгое время Британия не знала ни многочисленной бюрократии, ни системы постоянной государственной службы. Именно во второй половине XIX в. были заложены основы бюрократической системы Великобритании и началось создание института постоянной профессиональной гражданской службы в ее современном понимании.

Штат министерств, существовавших с XVII в., комплектовался на основе системы патронажа, т. е. личного покровительства. Начальствующие лица пополняли штат своих сотрудников из родственников, знакомых, лиц, которым протежировали влиятельные персоны. При продвижении по службе применялось правило старшинства, согласно которому преимущественное право на повышение имело лицо, дольше всех занимавшее должность. Должности рассматривались как собственность держателей королевских патентов и продавались, дарились, даже передавались по наследству. Лица, «державшие офис», рассматривали его как свою собственность, а служащих (клерков) — как личных подчиненных, считавших себя членами конкретной группы или офиса, но не представителями корпуса государственных служащих как такового, поэтому корпоративная солидарность у них отсутствовала. В XVII–XVIII вв. многие посты занимались безвозмездно (к примеру, мировые судьи), поэтому формально от них не требовался профессионализм. Чиновники все равно получали доходы через королевские пенсии, синекуры, почетные должности. Из этого следовала особая психология: они считали себя членами конкретного органа администрации, но не государственного аппарата в целом.

Таким образом, архаичная полулюбительская администрация черпала свою легитимность в персональных достоинствах отправлявших соответствующие функции лиц, в их относительной независимости от центра и опоре на общественное уважение, а также в прецедентной правовой системе. С другой стороны, подобное положение создавало благоприятную почву для различных должностных злоупотреблений, процветали такие явления, как фаворитизм, коррупция, хищения государственных средств.

Во второй половине XVIII в. архаичное состояние государственной службы Великобритании стало настолько очевидным, что парламент вынужден был обратиться на него внимание. Результатом реформы, начавшейся в 1848 г., стал программный документ, озаглавленный как «Доклад

об организации постоянной государственной службы», представленный парламенту 23 ноября 1853 г., более известный как доклад Норткота – Тревелияна, впервые опубликованный в 1854 г. в XXVII сборнике парламентских газет [см.: Report of the...]. В докладе, подготовленном по поручению министра финансов Уильяма Гладстона, Чарльз Тревелиян и сэр Стаффорд Генри Норткот подвергли критике организацию службы в министерствах: служащие Короны назначались как «министры, действующие для Короны без возрастного предела и квалификации взамен политической поддержки или из личного интереса»; их было большое количество – «не меньше 16 000 человек» [Ibid., p. 8]. Деловые качества значительной части «слуг Короны» Норткот и Тревелиян охарактеризовали следующим образом: «Допуск к государственной службе ищут многие, но особенно нечестливые, ленивые или непрофессиональные люди, способности которых не гарантируют, что они преуспеют в открытых профессиях, где они должны столкнуться с конкуренцией своих современников» [Ibid., p. 4]. Не было никакой проверки их соответствия сфере профессиональной деятельности, а «назначение было результатом патронажа: руководитель отдела подарит офис сыну или чьему-то иждивенцу в результате личных или политических прошений за него...» [Ibid., p. 4].

Для создания эффективно функционирующей административной системы предлагались следующие преобразования: «надлежащая система экспертизы перед назначением»; «центральное управление по проведению экспертизы... во главе с членом Тайного совета»; выдача «свидетельства» о квалификации в результате экспертизы; «надлежащая система перемещения» между отделами; «надлежащее различие между интеллектуальным и механическим трудом» служащих; строгий контроль за «продвижением согласно заслугам» [Ibid., p. 11, 17–19].

Главный упор в докладе делался на острую необходимость создания квалифицированной гражданской службы, комплексной на основе профессиональных качеств людей. Общий вывод авторов реформы государственной службы в 1854 г. был следующим: «Публичная служба должна строиться на привлечении в ее низшие уровни (ранги) тщательно отобранных молодых людей, которые должны первоначально заниматься в соответствии со своими способностями и образованием, а в дальнейшем постоянно чувствовать, что их продвижение и будущее полностью зависят от той продуктивности и умения, с которыми они исполняют свои обязанности; что они при поддержке своих руководителей могут реально претендовать на самые высшие служебные “призы”, однако, продемонстрировав неспособность и лень, они могут ждать увольнения» [Ibid., p. 22–23].

Для реализации этих положений авторы доклада предлагали ряд рекомендаций, которые начали претворяться в жизнь.

Во-первых, сделать вербовку на государственную службу открытой, на конкурсной основе, благодаря личным заслугам, а не связям, и в 1855 г. была создана Комиссия гражданской службы, основной целью которой являлось проведение конкурсов на замещение государственных должностей на основе экзаменационной системы. В 1870 г. вводятся обязательные открытые экзамены для соискателей мест в правительственных учреждениях, проводить которые должна была центральная экзаменационная комиссия. Таким образом, кадры стали в большей мере формироваться на профессиональной основе: сотрудники подбирались по итогам письменных испытаний, результаты которых гарантировались специальным независимым органом.

Во-вторых, в докладе предлагалось унифицировать пенсионную систему, и в 1859 г. был принят Закон о пенсиях по старости (*Superannuation Act*), гарантирующий выплату пенсий в случае отставки только тем чиновникам, кто получал специальный сертификат Комиссии гражданской службы о сдаче экзамена для получения должности.

В-третьих, одним из элементов новой системы государственной службы стало наличие сложной системы классов, на которые были разделены гражданские служащие. В 1860-е гг. было выделено три класса: административный (руководящий), исполнительный, канцелярский (клерков). Классы, в свою очередь, делились на многочисленные ступени (ранги) и должности. Поступление в класс зависело от полученного образования. Лица с университетским образованием претендовали на должности в «интеллектуальных классах» (административном, исполнительном), без него – в «рутинном» (канцелярском).

В-четвертых, был определен круг должностных обязанностей гражданских служащих: подготовка служебных материалов, проектов меморандумов и речей, в которых излагается и объясняется политика правительства; принятие решений, производных от решений политических; выработка рекомендаций, ориентированных на преодоление трудностей, которые неизбежны при проведении той или иной политической линии; осуществление управления в соответствии с политическими установлениями.

В-пятых, вводился новый метод управления кадрами: деятельность работников, возможность их продвижения по службе, методы дисциплинарных взысканий и поощрений проводились и оценивались на основе рейтингов, составляемых руководителями органа, результаты носили официальный характер и содержались в личном деле. Таким образом,

на первое место ставились профессиональные заслуги чиновника, открывающие карьерный рост за счет своих заслуг, а не личного покровительства вышестоящих чинов.

В-шестых, следует учитывать еще один момент, на который обратил внимание британский исследователь Майкл Даджетт [см.: Duggett, p. 4]. После победы либеральной партии на выборах 1880 г. премьер-министр У. Гладстон сформировал свой второй кабинет, который в 1884 г. провел третью парламентскую реформу. Приказ в Совете (*Order in Council*) от 29 ноября 1884 г. требовал, чтобы государственный служащий, участвующий в избирательной кампании и выступающий кандидатом на депутатский мандат в палату общин, оставил свой пост, подав в отставку. Окончательно и четко была проведена граница между британским политическим классом и бюрократией.

Таким образом, Стаффорд Норткот и Чарльз Тревелиян, действуя в русле либеральной политической культуры XIX в., осуществили первую административную революцию в правительстве Великобритании и в сознании граждан. Как отмечает Н. Перкин: «Они добились отмены патронажа и кумовства, дилетантизма и неэффективности, расточительности и разбазаривания, скрытности и безответственности и заменили их выбором и продвижением согласно заслугам, профессиональной эффективностью, сокращением и экономией, гласностью и полной финансовой ответственностью» [Perkin, p. 32].

Несмотря на изначальную прогрессивность реформы, ее итогом стал некоторый застой в кадрах: государственным институтам не хватало унифицированности, централизованности, сложилась сложная система классов. Не удалось преодолеть сопротивление ведомств, стремившихся сохранить контроль над штатом своих сотрудников. Запутанной оставалась и правовая терминология, определяющая статус служащих центральных и местных учреждений, гражданских и военных «слуг Короны». Официально использовавшееся понятие «гражданские служащие» (*civil servants*) охватывало только служащих министерств, исключая самих министров. Неофициально применяемые термины «должностные лица» (*officials, officers*) относились ко всем лицам, состоящим на службе у государства, включая армию, органы местного управления и публичные корпорации.

Отсутствовал единый орган контроля над государственной службой: служащие находились под контролем лишь Казначейства и кадровых служб в самих ведомствах. Произошло разделение государственных служащих на политических, сменяемых и кадровых. Высшим постоянным служащим министерства являлся его постоянный секретарь, фактически

возглавлявший штат. В случае падения правительства в отставку уходило лишь около 100 человек, связанных с правившей партией. Остальные служащие сохраняли свои посты, но обязаны были соблюдать в своих действиях политическую нейтральность, проводить политику любой партии, находящейся у власти.

Таким образом, можно сделать вывод: проведенная в 1854–1870 гг. реформа радикальным образом изменила устройство бюрократического аппарата Великобритании.

Report of the Organisation of the Permanent Civil Service together with a Letter from the rev. B. Jowett. L. // Официальный сайт Британского парламента. URL: http://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf (дата обращения: 20.11.2017).

Duggett M. The evolution of the United Kingdom civil service 1848–1997. London, 1997.

Perkin H. The Origins of Modern English Society. London, 1969.

УДК 94(47).084.8

А. В. Соловьев

НАСТУПЛЕНИЕ ГРУППЫ АРМИЙ «СЕВЕР» НА ЛЕНИНГРАД (АВГУСТ-СЕНТЯБРЬ 1941 г.): ФАКТОР ВРЕМЕНИ

В статье рассматривается влияние фактора времени на срыв планов наступления группы армий «Север» на Ленинград с привлечением электронных копий документов ЦАМО РФ. Анализируются планы наступления немецкого командования, основной ход военных действий, результаты наступательной операции. Особое внимание уделено характеристике причин срыва планов наступления.

К л ю ч е в ы е с л о в а: группа армий «Север», Северный фронт, битва за Ленинград, фактор времени.

Этапом летней кампании 1941 г. на северо-западе СССР стала операция группы армий «Север» на Ленинградском направлении, связанная с прорывом Лужского оборонительного рубежа (ЛОР) и установлением блокады Ленинграда. Эта операция в ее военном аспекте неоднократно