

Політична спадщина Стефана Стамболова у бюрократичному апараті Болгарії (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 залишалися чинними 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 системи*, 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 XIX – на початку XX 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 залишати 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 дозволила 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

* 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 IX-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.

незаконні й несправедливі дії чинної влади та підкреслювали власний професіоналізм і заслуги перед державою¹.

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»². 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 авторитаризму³.

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»⁴. «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»⁵.

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, здирництва, отримання хабара, рукоприкладства та інших незаконних дій, вчинених особами, котрі представляли владу на місцях. Найбільше фактів

¹ Български исторически архив при Национална библиотека «Св. Св. Кирил и Методий». – Ф. 263 «Васил Радославов». – Оп. 1. – А. е. 15. – Л. 44.

² Нов век. – 1899. – 10 март.

³ Дневници (стенографически) на X Обикновено народно събрание, I изв. сесия. – София, 1899. – Кн. II. – С. 78-86.

⁴ Нов век. – 1900. – 13 юли.

⁵ Нов век. – 1900. – 10 септември.

порушення законодавства було зафіксовано у період руху за скасування натуральної десятини⁶.

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 сили⁷. 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»⁸. 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.

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 околії – з 84 до 71⁹, що дозволило певною мірою обмежити штат чиновників. Проте ця реформа не вирішувала нагальні

⁶ Български исторически архив при Национална библиотека «Св. Св. Кирил и Методий». – Ф. 263 «Васил Радославов». – Оп. 1. – А. е. 9. – Л. 1-148.

⁷ Нов век. – 1901. – 28 януари.

⁸ Нов век. – 1901. – 1 април.

⁹ Държавен вестник. – 1901. – 17 май.

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 коаліції¹⁰.

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 кризи¹¹.

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

¹⁰ Български исторически архив при Национална библиотека «Св. Св. Кирил и Методий». – Ф. 395 «Петко Каравелов». – Оп. 1. – А. е. 55. – Л. 1.

¹¹ Живков С. Прогресивнолибералите на власт. Хомогенният кабинет на д-р Стоян Данев (декември 1901 – май 1903) / С. Живков // История. – 2010. – № 5-6. – С. 45-46.

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 іншим¹².

Однак всі вказані вище перетворення були зведені нанівець урядом «стамболовістів», сформованим 6/19 травня 1903 р. Його перші кроки продемонстрували прагнення відновити дореформені методи державного управління. Надалі, впроваджуючи нові нормативно-правові акти*, влада скасовувала попередні – «цанковістські». 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 околийних начальників, чимало співробітників Міністерств фінансів та народної освіти, офіцерів армії, службовців поштових відділень і телеграфу, а також розпущено 200 з 1 тис. 891 общинних рад¹³.

16/29 січня 1908 р. замість уряду «стамболовістів» Фердинанд призначив кабінет на чолі з демократом А. Маліновим. Новоутворений виконавчий орган за традицією розпочав процес переформатування 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 опозиції¹⁴. «Стамболовісти» пропонували прийняти нормативні акти, котрі забороняли б чиновникам брати участь у боротьбі за владу, тим самим сприяючи перемозі будь-якої з політичних сил¹⁵. 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.

¹² Дневници (стенографически) на XII Обикновено народно събрание, I ред. сесия. – София, 1903. – С. 3275.

* 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».

¹³ Николова В. Между консерватизма и либерализма: Народната партия, 1894-1920 г. / В. Николова. – София: Витал, 2004. – С. 146.

¹⁴ Нов век. – 1908. – 6 март.

¹⁵ Нов век. – 1908. – 26 юни.

Практика ротації 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 тіньових економічних схемах, слово „радославовіст“ стало синонімом поняття „мародер“, а сам прем'єр-міністр став надзвичайно заможним»¹⁶. 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 минулого століття були закладені у період діяльності першого уряду «стамболовістів». Серед них – 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»¹⁷. 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

¹⁶ Български исторически архив при Национална библиотека «Св. Св. Кирил и Методий». – Ф. 263 «Васил Радославов». – Оп. 1. – А. е. 16. – Л. 44-45.

¹⁷ Крамптън Р. Кратка история на България / Р. Крамптън. – София, 1994. – С 158-160.

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.