

# Великое Княжество Литовское и Русское государство

## К вопросу о роли бюрократии в процессах централизации власти



Сергей ЛУГВИН,  
кандидат философских наук, доцент

На протяжении столетий Великое Княжество Литовское и Русское государство постоянно соперничали друг с другом, ведя напряженную борьбу за право контроля над древнерусскими землями. Эта борьба носила переменчивый характер: успех сопутствовал то одной, то другой стороне. Однако уже в XVII веке наметилась тенденция усиления могущества России и ослабления польско-литовского государства. Почему так произошло?

Великое Княжество Литовское, Русское и Жемайтское (ВКЛ), в состав которого входила и территория нынешней Беларуси, а также Великое княжество Московское – в дальнейшем Россия, обладая сходными социально-экономическими структурами, присущими традиционному обществу [1], имели, однако, значительные различия в организации властно-административных отношений.

Во главе Московской державы стоял тяготеющий к установлению абсолютной власти монарх (с 1547 года – царь), который рассматривал государство, его земли и их обитателей как свою личную собственность – вотчину или патримонию. Широко использовался термин «самодержец», подчеркивающий неограниченность царских

полномочий. По московским понятиям, пишет американский ученый, специалист по истории России Р. Пайпс, «правитель есть настоящий суверен или самодержец лишь в том случае, если он может делать со своим царством, что хочет» [2, с. 106–107]. Возвышение монархической власти сопровождалось ее сакрализацией. Уже Иван III именовал себя: «Иоанн, Божьей милости государь всея Руси». Отношения между царской властью и народом регулировались не правовыми установлениями, а морально-религиозными санкциями, отношениями покровительства и служения. Патерналистское восприятие власти порождало сугубо личный характер управления, которое осуществлялось вне всяких правил и формальных норм. Социальный статус человека определялся не столько его знатностью и богатством, сколько близостью к монарху и его личной благосклонностью.

Первоначально ВКЛ также создавалось как патримониальное государство. Большая часть земель находилась в собственности великого князя (господаря) ВКЛ, в пользу которого местные феодалы выполняли определенные повинности и несли военную службу. Однако вскоре после заключения унии с Польшей в конце XIV века на знать ВКЛ распространились права польской шляхты: частная собственность на землю,

### ОБ АВТОРЕ

#### ЛУГВИН Сергей Борисович.

Родился в 1954 году в г. Камышлов Свердловской области (Россия). Окончил философский факультет Уральского государственного университета (1976).

С 1976 года преподавал в вузах России и Украины, с 1982 года – на кафедре политологии и истории Гомельского государственного технического университета имени П.О. Сухого.

Кандидат философских наук (1982), доцент (1985).

Автор свыше 120 научных публикаций, в том числе двух монографий (одна в соавторстве), четырех учебных пособий (в соавторстве).

Сфера научных интересов: государственная бюрократия в условиях социально-политических трансформаций.

власть над крестьянами, ненаказуемость без судебного разбирательства, освобождение от военных сборов, защита от конфискации имения и прочее. Великие князья, с 1569 года являющиеся королями Польши и королями федеративного государства – Речи Посполитой – не обладали наследственной властью и выбирались знатью (с 1492 года) из представителей правящей династии. Входя в состав Речи Посполитой, ВКЛ сохраняло свою территорию, свой вальный сейм, свои административные органы, казну с правом эмиссии денег, войско, судебную и правовую систему, а также собственную таможенную. Каждая страна сохраняла также свой государственный язык: Польша – латинский и польский, ВКЛ – старобелорусский (до конца XVII века). Объединяло ВКЛ и Польшу наличие единого главы государства, проведение общих вальных сеймов, совместная оборона и согласованная внешняя политика. С принятием Генриховых артикулов (1572) династический принцип избрания в Речи Посполитой перестал соблюдаться. Литовские монархи обычно связывали себя присягой и в издаваемых привилегиях принимали на себя обязательства соблюдать старинные традиции, права и льготы шляхты. Уже с конца XV века их власть ограничивалась панами-радой, включающей в себя светских и духовных феодалов, а в дальнейшем – и вальным сеймом, представляющим интересы шляхты. При решении всех важных вопросов государственной жизни они были обязаны прислушиваться к мнению рады и исполнять ее советы. Особую роль в ограничении верховной власти играл сейм, без разрешения которого великие князья не могли начинать войны, издавать законы и вводить новые налоги.

В отличие от Московского государства,двигающегося в направлении усиления власти монарха, Речь Посполитая развивалась в сторону ослабления королевской власти, которая, стремясь опереться на влиятельных магнатов, щедро расплачивалась с ними землями, престижными должностями, льготами и иммунитетами. Подобная практика привела к тому, что в последний период существования Речи Посполитой ее монархи лишились всех сколь-либо значимых ресурсов, что привело к утрате ими всякой реальной власти.

Наличие столь значительных расхождений в организации власти предопредели-



▲ Польский сейм.  
Гравюра. XVI век

ло и существенные различия в управлении. В Русском государстве ведущая роль в управлении традиционно принадлежала центральной власти, ведению и регламентации которой подлежала вся общественная жизнь. Институты же местного самоуправления обычно ограничивались и подавлялись. В ВКЛ в силу слабости центральной власти большинство дел находилось в компетенции местных органов управления, которые почти не зависели от центра.

Назначение на высшие должности в ВКЛ по традиции закреплялось за великим князем, который согласовывал свои решения с радой. Государственные посты давались пожизненно или до назначения на другие, более высокие, должности. Некоторые лица могли назначаться одновременно на несколько должностей. Отстранение же от должности производилось лишь по решению суда в случае совершения сановниками уголовных преступлений. Это порождало потенциальную возможность их неподчинения верховной власти. Несмотря на то, что чиновники до некоторой степени контролировались властями (рада могла, например, заслушивать их отчеты и производить контрольные проверки), уровень их исполнительской дисциплины был невысоким.

Подобная ситуация стала следствием длительного сохранения в управлении стра-

ной обычаев феодальной вольницы. В России основой государевой службы являлись клиентальные отношения, а в ВКЛ ее определяли традиции вассалитета, сохранявшиеся вплоть до конца XVIII века. Как пишет известный белорусский историк И.В. Юхо, воеводы обязаны были на местах проводить в жизнь распоряжения центральных органов, но одновременно заботиться об интересах местного населения, особенно местных феодалов. Возглавляющие поветы старосты обладали широкими правами, что делало их независимыми от власти воевод; их полномочия основывались на старых обычаях управления местных вассальных князей [3, с. 108–110]. Державцы (наместники князя в волостях), возглавляющие нижние звенья управления, также обладали самостоятельной властью, во многом независимой от власти старост и воевод. В условиях отсутствия административной иерархии центр не мог эффективно контролировать глав региональной и местной власти.

Еще одним важным фактором, негативно сказывающимся на эффективности центральной власти, являлось то, что государство не обладало унифицированным административным аппаратом. Это касалось, прежде всего, организации местного управления, которое отличалось исключительной пестротой и разнообразием: «структура

и компетенция местных органов власти и управления зависели от государственно-правового положения данной территориальной единицы в составе государства и от того, в чьем ведении она находилась» [4, с. 16]. Правовой основой их деятельности могли быть общегосударственные акты, традиции и нормы обычного права, а также произвол местных магнатов.

Несмотря на довольно несовершенную структуру административных органов, ВКЛ обладало детально разработанными правовыми кодексами, закрепленными в Статутах 1529, 1566 и 1588 годов. Они включали в себя нормы гражданского, государственного, административного, уголовного, земельного, судебно-процессуального и иных отраслей права. Статут 1588 года считается вершиной развития юридической мысли того времени. По мнению некоторых белорусских историков, он был проникнут «идеей установления правового государства, в котором деятельность всех государственных органов и должностных лиц должна полностью соответствовать праву» [5, с. 29]. Действительно, в тексте Статута содержался ряд положений, которые в дальнейшем стали основой правового государства. Речь идет о законодательном ограничении полномочий главы государства, разделении властей и признании приоритета писаного права. Законодательная власть закреплялась за сеймом, исполнительная – за великим князем и радой, судебная – за высшими (великокняжеский, или господарский, сеймовый, главный и др.) и местными (замковый, земский, магистратский и др.) судами. При этом некоторые из них (в частности земский и подкоморский) были отделены от административных органов. Однако декларируемые в Статуте льготы и привилегии шляхты подрывали принцип единства права. Тем не менее, несмотря на имеющиеся недостатки, существующая законодательная база благоприятствовала институционализации судебной системы, включающей в себя как общие суды для всего населения, так и сословные суды для шляхты.

Казалось бы, наличие детально разработанной законодательной базы и развитой системы судопроизводства должно было серьезно рационализировать сферу управления и обеспечить правовую ответственность чиновников. Однако преобла-

▼ Статут ВКЛ 1588 года



дание феодальных отношений приводило к тому, что закон нередко замещался грубой силой и откровенным произволом. «Шляхта, – писал М.В. Довнар-Запольский, – бесконечно любила судиться, но ее любовь к правде была совсем особенная: шляхта менее всего признавала святость закона и, пользуясь силой, вовсе не считала себя обязанной подчиняться декретам судов и даже декретам Главного трибунала. Поэтому если потерпевшему удавалось добиться восстановления своих прав, т.е. получить декрет суда, то это еще далеко не означало, что за этим последует и удовлетворение. На практике выходило, что суд предоставлял выигравшей стороне самой следить за выполнением декретов и требовать удовлетворения со стороны, проигравшей процесс. Но, конечно, выигравшая сторона только тогда имела успех, когда она обладала физическим превосходством, средствами и влиянием» [6, с. 156]. Возможность неподчинения суду обуславливалась слабостью центральной власти, которая не имела нужных рычагов, позволяющих обеспечить повиновение крупных магнатов.

На протяжении XVII–XVIII веков происходило неуклонное экономическое и военное ослабление Речи Посполитой, что, в конечном счете, завершилось ее крахом. В силу слабости политических позиций монарха, как и вообще центральной власти, в стране так и не сложилась бюрократия, которая, как показывает опыт истории, обычно обеспечивает административную централизацию государства. Главным препятствием этому стала традиционная феодальная вольница, дополняемая эгоизмом и безответственностью шляхты. Как подчеркивал М.В. Довнар-Запольский, «шляхта с болезненным самолюбием боялась всякого нововведения, потому что всякое новшество казалось ей нарушением ее свободы» [6, с. 175–176]. В подобных условиях распространилось мнение, что любые изменения в государственном строе вызовут крупные потрясения, а потому должны быть запрещены. «Мы никому новины не велим вводить, а старины рухати», – обещал шляхте каждый новый великий князь, восходя на виленский престол. На практике все нововведения сводились к одному: уменьшению власти монарха и увеличению влияния крупных феодалов, умело манипулирующих мелкопоместной шляхтой.

Борьба различных клик внутри шляхетского сословия привела к тому, что после законодательного оформления в середине XVII века принципа *liberum veto*, требующего единодушного согласия всех делегатов при принятии сеймовых решений, многие вальные сеймы второй половины XVII – первой половины XVIII века распускались без принятия каких-либо решений. «Почти все внутренние проблемы, грозившие ослаблением Речи Посполитой и ее гибелью, были достаточно известны, – отмечает Г.Я. Галенченко, – но для их решения ничего не делалось» [7]. Лишь с середины XVIII века, когда результаты столь пагубной политики стали очевидны и самой шляхте, в Речи Посполитой развернулось политическое движение в поддержку реформ. В 1791 году была принята новая конституция, нацеленная на политическую и административную централизацию государства. Но в силу разных обстоятельств, в том числе из-за упущенного времени и сопротивления консервативных сил, она не вступила в силу.

В ВКЛ иерархически организованная бюрократия так и не сформировалась, а в Русском государстве она появилась достаточно рано. По давней традиции в Московии высшие военные и административно-судебные должности замещались боярами – крупными землевладельцами-вотчинниками, а средние и низшие – дворянами, владеющими условными земельными владениями – поместьями. Со временем прогрессирующее слияние власти и собственности оказалось несовместимо с существованием автономной родовой знати, что привело к упразднению ее экономической и политической самостоятельности. Со второй половины XVII века все землевладельцы – не только дворяне, но и бояре – были обязаны служить царю. В 1682 году царским указом было отменено основанное на происхождении и знатности рода местничество, а позже – при Петре I – устранены последние различия между вотчинами и поместьями (Указ о единонаследии 1714 года). Конечным результатом такой политики стало формирование особого служилого сословия – дворянства, которое за право владения землей было обязано нести пожизненную царскую службу. Как писал Р. Пайпс, московское служилое сословие представляло собой «резерв квалифицированной рабочей силы, который государство

использовало для исполнения всех и всяческих потребных ему функций...». Именно оно стало «предтечей нынешнего чиновничества, продвигающегося по службе в зависимости от своих заслуг» [2, с. 132].

В России, в отличие от Речи Посполитой с ее традициями автономии шляхты, сформировалось уникальное «служебное государство», в котором служить царю должны были не только дворяне, но и все другие сословия, обязанные нести всякого рода «тягла». Симбиоз власти и собственности в условиях неразвитых товарно-денежных отношений позволял достаточно эффективно мобилизовывать ресурсы общества для решения любых задач, поставленных властью. Он способствовал также институционализации и быстрому росту бюрократии.

Важную роль в формировании российской бюрократии сыграли приказы, которые возникли еще в конце XV – начале XVI века как правительственные учреждения, выполняющие административные, судебные, финансовые, дипломатические, военные и иные функции. По словам русского историка В.О. Ключевского, их возникновение означало «переход от управления посредством лиц к управлению посредством учреждений» [8, с. 318]. Приказы имели постоянный кадровый состав, состоящий из квалифицированных чиновников. Наиболее крупные из них делились на столы, те, в свою очередь, на повьтья (по территориальному признаку). Во главе приказов стояли судьи: бояре, окольные, стольники, думные или приказные дьяки. Под их началом находились подьячие, которые в порядке старшинства делились на статьи или категории. Таким образом, в приказах еще до начала петровских реформ стала утверждаться административная иерархия. «Каждый из начинающих приказную службу имел возможность для продвижения вплоть до ее высшего разряда думных дьяков» [9, с. 89]. Несмотря на свой архаизм (отсутствие правовой регламентации административной деятельности, дублирование полномочий, синкретизм управления, волокиту, «кормление от дел» и прочее), приказное чиновничество стало своеобразной протобюрократией, аналога которой в ВКЛ просто не существовало. С формированием целой сети приказных учреждений в России была достигнута не только политическая,

но и административная централизация государства.

Процесс становления российской бюрократии в основном завершился в период реформ царя Петра I, при котором произошло юридическое оформление абсолютистской власти и появились адекватные ей политические, военные, финансовые и административные институты. Идеалом Петра I было рациональное, или, в его терминологии, «регулярное» государство, в котором должны быть разумные законы и послушная бюрократия. Как полагает авторитетный российский исследователь Н.И. Павленко, для Петра оптимальными являлись учреждения, уподобленные казармам, а служители учреждений – военным чинам, с такой же неукоснительностью выполняющими царские указы, как солдаты и офицеры выполняют военные уставы [10, с. 86].

При Петре I была предпринята радикальная реорганизация прежней системы управления. С упразднением Боярской думы и учреждением Сената царская власть освободилась от влияния родовой знати, а с отменой патриаршества и созданием Синода – от влияния церкви. При пожаловании в сенаторы (эта должность являлась временной) ценились уже не порода и знатность претендента, а его преданность и заслуги перед монархом. По сути дела, Сенат стал первым по-настоящему бюрократическим органом. Архаичная система приказов была заменена новыми, еще более развитыми бюрократическими учреждениями – коллегиями, имеющими свои отделения на местах. При Петре I была создана также трехуровневая система местного управления: губерния – провинция – уезд, главы которых назначались центральной властью (за исключением земских комиссаров в уездах, избираемых дворянами).

В ходе петровских реформ в стране окончательно утвердилась бюрократическая система управления. В ее основе лежали западные идеи камерализма, связывающие эффективность работы аппарата с наличием административной унификации и детальной регламентации функционирования всех учреждений и действий должностных лиц. По указанию и при непосредственном участии Петра I был создан не имеющий аналогов в Европе Генеральный регламент, предусматривающий установ-

