

УДК 35.071

## СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ДРЕВНЕРИМСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И ПРОЦЕСС СТАНОВЛЕНИЯ БЮРОКРАТИИ

**С.Б. ЛУГВИН**

*Учреждение образования «Гомельский государственный  
технический университет имени П.О. Сухого»,  
Республика Беларусь*

К I веку до н. э. полисно-республиканская организация римского государства оказалась в состоянии глубокого кризиса, предопределившего её последующую трансформацию в империю. Античный полис столкнулся с такими проблемами, которые невозможно было решать, не выходя за его рамки. Исторически он сформировался как замкнутая рабовладельческая община, включающая в себя город и прилегающую к нему территорию. Его полноправные граждане владели земельными участками и обладали определенными политическими правами. Через народные собрания (комиции), сенат и выборные магистратуры они самостоятельно решали свои дела без всякого посредничества со стороны бюрократии. В случае необходимости они собирались в ополчения и коллективно защищали свою землю от внешних врагов. В такой обстановке власть не противостояла гражданам как чуждая сила. Никто не отделял себя от полиса, в котором проходила вся его повседневная жизнь.

Вся система организации совместной деятельности людей, их участие в народных собраниях и ополчениях формировали свободный от индивидуализма специфический тип личности, с одной стороны, приверженный дисциплине и порядку, а с другой – обладающий собственным уважением и внутренним достоинством. Последнее обстоятельство наложило свой неповторимый отпечаток на характер организации публичной службы. Римские граждане, писал американский профессор В. Вильсон, никогда и ничего не знали о службе «личности». Они повиновались своим магистратам лишь на период срока их полномочий. «Здесь ни в коем случае не было преданности магистрату или начальнику лично; и тот и другой требовали служить им, как представителям государственной власти, временным воплощением которой они были...» [1, с. 145].

До падения Республики в Риме не существовало постоянного административного аппарата. Подавляющее большинство магистратур, ведающих управлением и судопроизводством, было выборным, коллегиальным (на одну должность избиралось два и более магистратов), краткосрочным (обычно магистраты избирались сроком на один год), ответственным перед народом (по истечении срока полномочий магистраты могли привлекаться к суду народного собрания) и безвозмездным (магистраты не получали жалованья за свою работу). Каждый магистрат действовал вполне самостоятельно и обладал всей полнотой юридической власти, которая была ограничена лишь обычаем и правом вето со стороны коллег или высших должностных лиц. Тем самым в государственном аппарате практически отсутствовала служебная иерархия за исключением тех редких случаев, когда высокие должностные лица путём применения интерцессии могли лишить юридической силы распоряжения своих коллег,

обладающих меньшим объёмом властных полномочий. Для исполнения своих должностных полномочий магистраты содержали при себе небольшой аппарат с собственной канцелярией, куда входили писцы, ликторы, секретари, вестовые и пр., набираемые как из числа свободных граждан, так и вольноотпущенников.

Однако в дальнейшем ситуация стала меняться. Полисная система столкнулась с серьёзными кризисными явлениями. В результате длительных захватнических войн, которые Рим вел на протяжении столетий, ко II веку до н. э. он превратился в мировую державу. В результате задачи управления резко усложнились. Их уже нельзя было решать на основе традиционной полисной системы организации управления с регулярной сменяемостью и непрофессионализмом административных кадров. В подобных условиях требовалась постоянная, четко отлаженная и профессиональная система управления.

Одним из факторов разложения республиканских порядков стало также широкое распространение патронажно-клиентальных отношений. В последнее столетие существования республики, отмечал В. С. Сергеев, стало правилом, что каждый человек должен являться чьим-то клиентом и находиться под чьим-то покровительством [2, с. 284]. У клиентов могли быть свои клиенты, так сказать, клиенты второй степени, что создавало иерархически организованную клиентуру. В подобных условиях безличный характер служебных отношений стал уступать место личной преданности и зависимости, что в дальнейшем существенно облегчило становление империи.

Во II – I веках до н. э. серьёзную трансформацию пережила экономика и социальная структура римского общества. В условиях массового порабощения завоеванных народов рабовладельческие отношения проникли во все сферы производства, обусловили возникновение крупных ремесленных мастерских и огромных латифундий, использующих труд десятков и даже сотен рабов. Всё это подрывало мелкое производство, которое являлось основой полисных порядков, порождало социальное расслоение и разрушение единой прежде гражданской общины. Многие земледельцы разорялись и уходили в город, становясь там люмпен-пролетариатом. В середине I века до н. э. его численность в одном только Риме достигла 300 000 человек. Со временем услугами городской черни стали пользоваться рвущиеся к власти честолюбивые полководцы, стремящиеся заручиться массовой поддержкой в обмен на предоставление плебсу «хлеба и зрелищ».

В период, предшествующий становлению империи, римские полководцы получили поддержку также со стороны многочисленных военных колонистов – бывших воинов-ветеранов, ставших владельцами земли в результате удачных военных походов. Так, за последние пятьдесят лет существования Республики почти полмиллиона ветеранов смогли получить земельные наделы. Разумеется, их благополучие было связано не с Республикой, а с наличием всесильных полководцев, щедро распределяющих землю.

Особую роль в трансформации полисно-республиканских порядков в имперские сыграла армия. На рубеже I и II веков до н. э. гражданское римское ополчение было заменено постоянной профессиональной армией, которая глубоко почитала своих удачливых полководцев, дававших ей возможность побеждать и обогащаться. В свою очередь, военачальники всё чаще стали использовать верных и преданных им солдат для решения внутривластных задач, что прежде ими не практиковалось. В конечном счете, именно армия помогла утвердиться у власти таким римским полководцам, как Цинна, Марий, Сулла, Помпей, Цезарь и, наконец, Октавиан.

В 29 г. до н. э. после окончания очередной гражданской войны во главе Рима прочно и надолго встал приёмный сын Цезаря Октавиан, который был провозглашен принцепсом, т. е. первым в списке сенаторов. Однако реальная власть Октавиана основывалась не на его приоритетном положении в сенате, а на соединении в его руках всех высших магистратур (он являлся одновременно народным трибуном, императором и цензором), что в период Республики было строго запрещено. В результате избрания великим понтификом и получения титула «Август» его власти была придана также и религиозная санкция.

Система государственной власти, установленная Октавианом и закреплённая его последователями, получила название принципата, при котором императорская власть, хотя и считалась пожизненной, формально не признавалась наследственной. На деле же императоры могли передавать её по наследству, что, как правило, санкционировалось сенатом. В период принципата традиционные полисно-республиканские институты постепенно утрачивали своё значение; вся система государственного управления всё более замыкалась лишь на одном человеке – императоре, без которого не мог быть решен ни один сколь-либо важный вопрос государственной жизни. В дальнейшем учреждения прежней Республики были либо вовсе упразднены (комиции, некоторые магистраты), либо превращены в чисто декоративный придаток власти (сенат, большинство магистратов).

Параллельно с процессом отмирания республиканских учреждений происходило становление новой, бюрократической по своей сути, системы управления, которая, будучи отчужденной от гражданской общины, была полностью подчинена императорской власти. Формированию древнеримской бюрократии во многом способствовали восточные походы Рима. Как отмечал известный русский историк Н. И. Кареев, расширение империи на Восток позволило римским правителям познакомиться с бюрократическими порядками восточных деспотий, в первую очередь Египта, которые они использовали как образец для подражания. Именно таким образом бюрократические традиции восточных монархий смогли перейти в греко-римский мир [3, с. 23-24].

Первые назначаемые чиновники появились в Риме еще при Цезаре, который поручал близким друзьям и сенаторам, а также своим вольноотпущенникам ведение некоторых государственных дел, в том числе управление государственным имуществом и сбор налогов в провинции. При Октавиане количество назначаемых чиновников резко увеличилось. Именно в этот период всадничество, являющееся в условиях Республики сословием торговцев, откупщиков и ростовщиков, начало превращаться в чиновничье сословие. Из числа всадников обычно назначались прокураторы, которым поручался сбор налогов в провинциях, управление небольшими провинциями, выполнение различных хозяйственных функций.

Ряд должностей в государственном аппарате, чаще всего низших, замещался рабами и вольноотпущенниками. Последнее обстоятельство было связано с известным недостатком управленческих кадров, с которым столкнулись первые императоры. «Свободный римлянин времён Республики, – писал В. Вильсон, – радостно, с гордостью служил государству; но он счел бы унижительным служить отдельной личности. Отношения слуги к хозяину, зависимость от начальника, – даже от начальника военного, – казались ему... несогласуемыми с честью; тем более не мог он считать такое положение знаком отличия» [1, с. 115-116]. Отсюда не случайно, что свободные граждане весьма неохотно шли на службу к императорам. В этих условиях они

были вынуждены привлекать на государственную службу своих вольноотпущенников, которые были совершенно бесправны и всецело зависимы от них. Эти люди являлись клиентами императоров и были их надёжными слугами, беспрекословно выполняющими любые распоряжения. Особенно высоко ценились в то время вольноотпущенники греческого происхождения, знакомые с премудростями управленческой практики. Наибольшее количество вольноотпущенников в государственном аппарате насчитывалось при императоре Калигуле (37 – 41 гг.). В дальнейшем их численность стала неуклонно сокращаться.

В первый период существования Империи, когда еще сохранялись традиционные республиканские учреждения, создаваемый бюрократический аппарат не являлся стройной системой: он был разнородным по своему составу, хаотичным по структуре и сравнительно немногочислен. В это время императорская власть еще довольно редко использовала прямое администрирование и делала ставку на самоуправленческие начала в муниципиях, полисах, родоплеменных общинах и т. п. Тем не менее, благодаря своей централизации и складывающейся иерархии, императорское чиновничество по сравнению с республиканским аппаратом обеспечивало более эффективное управление огромным государством.

При императоре Клавдии (41 – 54 гг.) в Риме было завершено создание основ бюрократической организации власти. Так, для оптимизации управления большим императорским хозяйством были созданы особые дворцовые службы, со временем ставшие своеобразными министерствами. Все они были организованы по иерархическому принципу и на местах опирались на провинциальное чиновничество. Тем самым в масштабах всего государства на основе ведомственного принципа была выстроена система административной иерархии, обеспечивающая слаженное и скоординированное управление огромной империей. Государственная администрация стала приобретать профессиональный и специализированный характер, что резко контрастировало с прежним «любительским» управлением ежегодно сменяемых магистратов. При Клавдии наладилось также регулярное финансирование административного аппарата, что было достигнуто за счет установления постоянных податей с порабощенного населения, взимаемых либо деньгами, либо натуральными продуктами.

При преемниках Клавдия императорский бюрократический аппарат продолжал совершенствоваться и развиваться. Увеличивалась численность чиновников, расширялись их полномочия, усиливалась бюрократическая упорядоченность и организованность государственной власти. При императоре Адриане (117 – 138 гг.) все высшие административные посты, не занятые сенаторами, были переданы всадникам, которые получали от императора установленное жалованье. Вытеснив из центральных ведомств вольноотпущенников, они взяли на себя функции по их управлению. В этот период центральные ведомства перестали быть дворцовыми службами, управляющими огромным хозяйством императорской семьи, а стали общегосударственными органами, которые распространяли свою юрисдикцию на территорию всей империи. Тем самым руководители ведомств из личных слуг императора превратились в высокопоставленных чиновников, наделённых широкими должностными полномочиями.

Усложнившиеся управленческие задачи требовали квалифицированных и юридически образованных чиновников. Поэтому при занятии государственных постов предпочтение стало отдаваться лицам, имеющим специальное образование. Что же касается высших должностей, то юридическое образование стало совершенно необ-

ходимым условием их занятия. Для подготовки кадров элитного чиновничества император Адриан основал в Риме высшую юридическую школу Атеней с двумя отделениями: греческим и латинским. В дальнейшем юридические школы получили широкое распространение.

Возросшая роль чиновников в государственном управлении выразилась в установлении более строгой последовательности должностей и придании каждому служебному рангу почетной титулатуры. Так, сенаторов стали именовать «светлейшими мужами». Представители высших всаднических должностей (префект претория, префект Египта и др.) получили титул «виднейшие мужи». Чиновники среднего ранга именовались «превосходнейшими мужами». Наконец, низшим чиновникам всаднического сословия был присвоен титул «отличные мужи» [4, с. 552-553].

В течение длительного времени после утверждения принципата римская система управления сохраняла свою мозаичность и неоднородность, что определяло некоторую слабость новой административной организации. Наряду с быстро утверждающимися бюрократическими структурами на всех уровнях государственного управления еще существовали старые республиканские институты, оставшиеся в наследство от полисных порядков. Достаточно долго также сохранялось деление римских провинций на сенатские, управляемые избиравшимися из числа сенаторов проконсулами и пропреторами, и императорские, управляемые назначаемыми принцепсом легатами. Однако к III веку при императоре Септимии Севере (193 – 211 гг.) монархическая власть распространилась на все провинции страны, в результате чего финансовые, судебные и полицейские функции везде и всюду перешли к бюрократии. Одновременно император ликвидировал всякие различия между бюрократическими и магистратскими должностями, взяв на себя назначение всех ведущих магистратов. Сенат, лишенный не только права избирать магистратов, но и законодательной власти, превратился в чисто церемониальный орган при императоре. Воля последнего стала главным и единственным законом.

Установив военную самодержавную монархию, Септимий Север покончил с эпохой принципата, начавшейся в период правления Октавиана-Августа. При нём государственный аппарат пополнился большим числом отслуживших свой срок военных, которые привыкли к армейской дисциплине и армейской субординации, а административная организация империи, наконец, обрела свою целостность и завершенность, что сопровождалось дальнейшим ростом бюрократии, появлением новых должностей и ведомств, укреплением иерархического принципа управления. Таким образом, при Септимии Севере завершилось формирование централизованной римской бюрократии, что позитивно сказалось на эффективности и качестве управления, повысило организованность и профессионализм административных кадров, сократило (особенно на первых порах) коррупцию и вымогательство со стороны должностных лиц.

Возникнув в период принципата, своё зрелое состояние древнеримская бюрократия приобрела в эпоху домината, в условиях которого полностью завершился процесс трансформации полисно-республиканских порядков в неограниченную монархию восточного типа. На этом этапе развития древнеримского государства император окончательно превратился в единовластного правителя, являющегося «богом в телесной оболочке». В императорских установлениях, сохранившихся в кодексах Феодосия и Юстиниана, государство рассматривалось как личная собственность императора, наподобие его дома или вотчины. Система управления империей основывалась

валась на бюрократических началах. Назначаемые императором должностные лица были одновременно и его личными слугами, и государственными чиновниками, в пользу которых император мог отчуждать частицы своей власти. Магистратуры в этот период окончательно выродились в систему почетных титулов и званий, не связанных, как это было прежде, с выполнением каких-либо конкретных обязанностей.

Чиновничий аппарат империи, значительно выросший по своей численности, представлял собой строго централизованный многозвенный механизм, организованный по иерархическому принципу. Все государственные должности делились на придворные, гражданские и военные. Каждой должности по её месту в чиновничьей иерархии полагался свой титул и установленный размер жалованья. С этими титулами и должностями были связаны конкретные привилегии: освобождение от налогов, пыток и муниципальной службы, право присутствовать в императорском дворце, возможность апеллировать к императорскому суду и пр. Пребывание на государственной службе перестало считаться унизительным, напротив, должности, приближенные к особе императора, разжигали честолюбие, являлись предметом зависти и вожделений.

Власть стремилась максимально регламентировать деятельность бюрократии соответствующими законами, источником которых была воля императора, выраженная в издаваемых им эдиктах. Обычно они излагались в письменной форме в виде обращения к народу, сенату или к какому-нибудь сановнику, чаще всего префекту претория, и вывешивались на особых досках на площадях и базарах для всеобщего обозрения. В дальнейшем всё это множество накопившихся за долгие годы, нередко противоречивых, установлений пересматривалось, обобщалось и сводилось в сборники и кодексы, пригодные к практическому употреблению чиновниками. Первым (при императоре Диоклетиане ок. 294 года) был издан кодекс Грегория, включивший в себя все законы начиная с Адриана. В дальнейшем при Константине ок. 314 года был издан кодекс Гермогениана. Затем при Феодосии II появился Феодосиев кодекс и, наконец, при Юстиниане I был издан знаменитый Юстинианов кодекс, содержащий в себе наиболее подробное изложение основ права и методов его применения. Именно он спустя много лет лёг в основу европейской правовой системы.

Римская империя периода домината носила выраженный военно-бюрократический характер. Доминус, являясь, прежде всего, верховным главнокомандующим, опирался главным образом на армию и бюрократию, которые, обеспечивая его абсолютную власть, обладали сходными организационными особенностями. По словам историка Н.А. Машкина, чиновники «составляли как бы особую армию, построенную на субординации; высшие из них имели те же чины, что и командиры в армии, а весь штат императорских канцелярий составлял как бы дворцовое войско» [5, с. 609]. Действительно, организация бюрократии была построена по военному образцу: подобно воинам чиновники делились на когорты, а сама служба в канцеляриях приравнивалась к службе в армии.

При императорах Диоклетиане (284 – 305) и Константине (306 – 337) была усовершенствована система управления страной, которая стала базироваться на многоуровневой административной иерархии. Так, главы провинций – ректоры подчинялись возглавляющим диоцезы викариям, последние, в свою очередь, повиновались префектам, которые были поставлены в прямую зависимость от императорской власти. Столь сложная система административной иерархии упорядочивала управление и повышала его эффективность, но одновременно она требовала огромного количе-

ства чиновников, которые сетью своих служб и канцелярий покрыли всю страну. Помимо императора свой штат служащих имели префекты, викарии, ректоры, ведомства по сбору налогов, по управлению императорским имуществом и т. д. Управление в Римской империи осуществлялось по установленным сверху правилам и в основном носило письменный, канцелярский характер. При этом императорские распоряжения, прежде чем претвориться в жизнь, проходили несколько инстанций и задавали работу большому числу чиновников, заполнявших собой различные бюро и канцелярии.

Уже при Диоклетиане было выпущено огромное количество эдиктов, указов и других распоряжений, претендующих на то, чтобы максимально регламентировать всю жизнедеятельность общества. Регламентировалась, например, одежда, ритуал, этикет, нормы нравственности и т. п. Контролируя сбор налогов и местную общинную администрацию, бюрократия регламентировала и местное управление. Верная своей природе везде и всюду она что-то запрещала, разрешала, предписывала, устанавливала и т. п. Однако ожидания далеко не всегда совпадали с достигнутыми результатами. Поэтому, чтобы наладить элементарный порядок, власть была вынуждена снова и снова обращаться к новым регламентирующим установлениям и предписаниям. Как отметила В. Уколова, обилие издаваемых указов, помноженное на огромное количество тех, кому надлежало проводить их в жизнь, порождало в эпоху Диоклетиана невозможность их реального исполнения. В подобных условиях возник парадокс – подробная регламентация через закон, претендующая на достижение порядка, на деле стала фактором дополнительной дестабилизации общества [6, с. 161]. Действительно, увеличение численности бюрократии и количества выполняемой ею работы очень скоро превысило ту критическую массу, в пределах которой было возможно достижение оптимального управления. Бумажное многописание и бюрократический формализм стали повседневной жизненной реальностью. Чиновники стали широко злоупотреблять своим положением: брали взятки, спекулировали, скупали земли, пристрастно распределяли налоги и т. д. Коррупция стала обычным явлением в их среде, что видно, например, из составленного в IV веке в Галлии списка ответов оракула на различные вопросы. На часто повторяющийся вопрос: «Выиграю ли я тяжбу в суде?» – следовал неизменный ответ: «Выиграешь, если дашь судье больше, чем твой противник» [7, с. 642].

Борясь против злоупотреблений своей администрации, римские императоры издавали грозные законы и эдикты, в которых для виновных предусматривались самые суровые наказания, вплоть до смертной казни. Для надзора за чиновниками при Диоклетиане была создана специальная служба секретных агентов (куриозов), которые одновременно выполняли функции почтовых чиновников. Отсюда не случайна та странность, что с латинского термин «куриоз» переводится одновременно и как шпион, и как почтмейстер [8, с. 276]. Однако эти и подобные им меры на деле были малоэффективны и лишь на время уменьшали огромные масштабы коррупции. В конечном счете, огромная непродуктивная и склонная к паразитизму римская бюрократия оказалась не только не в состоянии предотвратить ослабление и разрушение Рима, но и сама в немалой степени способствовала этому.

### Список литературы

1. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. – М.: издание В. М. Саблина, 1905.

2. Сергеев В.С. Очерки по истории древнего Рима. Часть I. – М.: Политиздат, 1938.
3. Кареев Н. Западноевропейская абсолютная монархия XVI, XVII и XVIII веков. – СПб., 1908.
4. Ковалёв С.И. История Рима. Курс лекций. – Л.: изд-во Ленингр. у-та, 1986.
5. Машкин Н.А. История Древнего Рима. – М.: Политиздат, 1949.
6. Уколова В. Эра Диоклетиана //Европейский альманах. История. Традиции. Культура. – М.: Наука, 1993.
7. История Европы. Т. 1.: Древняя Европа. – М.: Наука, 1988.
8. Кареев Н. Монархии древнего востока и греко-римского мира. – СПб., 1905.

*Получено 11.03.2003 г.*