

УДК 321.1:94 (37)

## Древнеримская бюрократия: институциональный контекст ее формирования

С.Б. ЛУГВИН, Ю.А. САВЕНКО

В статье рассматриваются особенности полисно-республиканской организации Рима и процессы утверждения бюрократии в ходе его превращения в мировую державу. Указываются институциональные предпосылки древнеримской бюрократии: кризис полисных институтов, утверждение императорской власти, формирование административной иерархии, появление юридически образованных чиновников, нормативная регламентация их деятельности. В отечественной литературе институциональные предпосылки древнеримской бюрократии исследованы недостаточно.

**Ключевые слова:** Римский полис, императорская власть, древнеримская бюрократия.

The features of the polis-republican organization of Rome and the processes of establishing the bureaucracy in the course of its transformation into a world power are examined. The institutional prerequisites of the ancient Roman bureaucracy are indicated: the crisis of polis institutions, the establishment of the imperial power, the formation of an administrative hierarchy, the emergence of legally educated officials and the normative regulation of their activities. In the domestic literature, the institutional prerequisites of the ancient Roman bureaucracy have not been sufficiently studied.

**Keywords:** Roman polis, imperial power, ancient Roman bureaucracy.

Целью настоящего исследования является анализ процессов становления древнеримской бюрократии в контексте выявления институционально-организационных основ ее формирования, которые в дальнейшем предопределили трансформацию полисных институтов Рима в институты императорской власти. В прошлом проблемы формирования древнеримских институтов императорской власти уже исследовались как зарубежными (В. Вильсон, П. Гиро, А. Тойнби, М. Вебер, М. Блок и др.), так и отечественными учеными (Н.И. Кареев, А.Я. Гуревич, В.С. Сергеев С.И. Ковалев, В. Уколова и др.). Однако в их работах акцент делался в основном на общих процессах эволюции политической власти безотносительно к формированию бюрократических институтов.

Актуальность данной работы определяется необходимостью поиска наиболее оптимальных форм организации управления, адекватных социальной и политической реальности той или иной страны. При написании статьи авторы использовали методы институционального и функционального анализа, а также системный подход.

К началу I в. до н.э. полисно-республиканская организация Рима оказалась в состоянии политического кризиса, что в дальнейшем привело к его превращению в империю. Изначально римский полис формировался как замкнутая рабовладельческая община, граждане которой могли сообща решать свои дела через народные собрания, сенат и выборные магистратуры без всякого посредничества со стороны бюрократии. Их отношения регулировались законами, источником которых были воля организованной общины и древние традиции. Власть не противостояла гражданам как чуждая сила. Никто не отделял себя от полиса, в котором проходила вся его повседневная жизнь. Вся система организации совместной жизни в полисе определила специфический тип личности, с одной стороны, приверженный дисциплине и порядку, а с другой – обладающий самоуважением и внутренним достоинством. Последнее обстоятельство, как считал В. Вильсон, наложило свой отпечаток на характер публичной службы римских граждан, которые, по его мнению, никогда и ничего не знали о службе «личности». Они повиновались своим магистратам лишь на срок 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]. Для исполнения своих обязанностей магистраты содержали при себе небольшой аппарат с собственной канцелярией, куда входили писцы, ликторы, вестовые и пр., избираемые из числа свободных граждан или вольноотпущенников.

До падения Республики в Риме не существовало постоянного административного аппарата. Подавляющее большинство магистратур были выборными, коллегиальными (на одну должность избиралось два и более магистратов), краткосрочными (обычно магистраты избирались сроком на один год), безвозмездными (магистраты не получали жалованья за свою работу), а также несли ответственность перед народом (по истечении срока полномочий в случае совершения преступлений магистраты могли быть привлечены к суду народного собрания). Каждый магистрат действовал самостоятельно и обладал всей полнотой юридической власти, которая была ограничена лишь обычаем и правом вето со стороны коллег или высших должностных лиц. Магистраты имели при себе небольшой аппарат с собственной канцелярией, куда входили писцы, ликторы, секретари, вестовые и др., набираемые из числа свободных граждан или вольноотпущенников.

В административном аппарате практически отсутствовала служебная иерархия за исключением тех редких случаев, когда высшие должностные лица путём применения интерцессии могли лишиться юридической силы распоряжения магистратов, обладающих меньшим объёмом власти. Характеризуя административную деятельность магистратов, французский историк П. Гиро отмечал, что «управление было основано на небольшом количестве правил и прецедентов, которых они придерживались строго с непреклонным формализмом... По праву магистрат был всеильным, но обычаем заключал его в узкий круг прецедентов, из которого он не имел сил выйти» [2, с. 352].

Со временем полисная система организации власти и управления столкнулась с кризисными явлениями. Во многом это было связано с тем, что во II в. до н. э. Рим превратился в мировую державу с многочисленными провинциями. Каждая из них имела свои этнические, религиозные и культурные особенности, что не могло не сопровождаться усложнением управления. Полисная система управления, которая предусматривала регулярную сменяемость административных кадров, не годилась для решения новых задач. В новых условиях требовалась постоянная и профессиональная бюрократия.

В последние десятилетия существования Республики народные собрания нередко становились ареной политических интриг и беспринципной борьбы различных кланов и группировок. Выборы магистратов зачастую сопровождалась насилием и подкупом. Так, в одном из руководств для соискателей государственных должностей в качестве действенных средств привлечения на свою сторону избирателей рекомендовались ухаживания, благотворительность, щедрость, настойчивость, лесть, а более всего – угощения и подарки [3, с. 285]. Политический кризис Римской республики усугубился рядом потрясений: Союзническая война, ожесточенная борьба между популярными и оптиматами, восстания рабов, гражданская война 40-х–30-х гг. до н. э. и др.

В 29 г. до н. э. после окончания очередной гражданской войны во главе Рима прочно и надолго встал приёмный сын Цезаря Октавиан, провозглашённый принцепсом. 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: выступающий от имени народа сенат лишь узаконивал принятые ими решения. Известный русский историк Н.И. Кареев писал, что римский принципат, как и греческая тирания, суть явления одного порядка: и в том, и в другом случае мы имеем дело с демократической диктатурой, т. е. с неограниченным единовластием от лица и во имя народа [4, с. 203].

В дальнейшем одни учреждения Республики были упразднены (народные собрания, некоторые магистраты), другие же, лишившись прежней компетенции, превратились в декоративный придаток власти (сенат и большинство магистратов). Параллельно с отмиранием республиканских учреждений происходило становление новой, бюрократической по своей сути, системы управления. Формированию древнеримской бюрократии во многом способствовали восточные походы Рима. Как отмечал Н.И. Кареев, расширение империи на Восток позволило римским правителям познакомиться с бюрократическими порядками восточных деспотий и, в первую очередь Египта, которые они использовали как образец для подражания. Именно таким путем бюрократические традиции восточных монархий смогли перейти в греко-римский мир [5, с. 23–24].

На первых порах родовая знать весьма неохотно шла на службу к императорам. «Свободный римлянин времён Республики, по мнению В. Вильсона, радостно, с гордостью служил государству; но он считал бы унижительным служить отдельной личности. Отношения слуги к хозяину, зависимость от начальника, – даже от начальника военного, – казались ему... несогласуемыми с честью...» [1, с. 115–116]. В подобных условиях императоры стали привлекать на службу зависимых и подневольных людей. Многие должности в государственном аппарате, прежде всего низшие, замещались рабами и вольноотпущенниками. Особенно высоко ценились вольноотпущенники греческого происхождения, знакомые с управленческими процедурами. Нередко они посылались в провинции прокураторами. Историками признано, что наибольшее число вольноотпущенников в государственном аппарате насчитывалось при императоре Калигуле (37–41 гг.). В дальнейшем их число стало сокращаться.

В первые десятилетия существования Империи создаваемый бюрократический аппарат не являлся стройной системой: он был разнородным по составу, хаотичным по структуре и сравнительно немногочисленным. Кроме того, делая ставку на самоуправленческие начала на подвластных территориях, императорская власть достаточно редко прибегала к прямому управлению. Как полагал Н.И. Кареев, новая организация управления империей изначально создавалась достаточно медленно и постепенно, так сказать, на ощупь [4, с. 184]. При императоре Клавдии (41–54 гг.) формирование бюрократической системы управления в основном завершилось. Для организации управления разросшимся императорским хозяйством было создано несколько дворцовых служб, включающих в себя секретариат императорского двора, финансовую канцелярию, ведомство жалоб и прошений и др., которые со временем стали своеобразными министерствами. Они включали в себя большое число служащих и административных подразделений, организованных по иерархическому принципу. В подобных условиях аппарат управления римской империи приобрел постоянный и профессиональный характер, что резко контрастировало с «любительским управлением» ежегодно сменяемых магистратов.

При преемниках Клавдия римская бюрократия продолжала развиваться. Император Траян (98–117 гг.) резко сократил число вольноотпущенников, назначаемых на государственные должности. При императоре Адриане (117–138 гг.) все высшие административные посты, не занятые сенаторами, были переданы всадникам. Вытеснив вольноотпущенников, они сосредоточили в своих руках все наиболее значимые руководящие должности. Именно в этот период дворцовые службы превратились в общегосударственные органы, распространившие свою юрисдикцию на всю империю.

Основным органом, обеспечивающим руководство бюрократическим аппаратом, стал созданный еще при Октавиане императорский Совет, который первоначально включал в себя лишь его родственников и ближайших друзей. При императоре Клавдии в Совет вошел ряд юристов, занимающих магистратские должности. При Адриане он превратился в высший государственный орган, состоящий из высокопоставленных чиновников – руководителей ведомств и большого числа видных юристов, что сделало его одним из источников толкования законов и императорских эдиктов.

Усложнившиеся управленческие задачи требовали юридически образованных чиновников. Для подготовки кадров элитного чиновничества император Адриан основал в Риме высшую юридическую школу Атеней с двумя отделениями: греческим и латинским. Со временем подобные школы стали создаваться по всей империи. По поручению Адриана была проведена работа по кодификации всех нормативных актов и издан «Вечный эдикт», который включил в себя все императорские распоряжения.

Возросшая роль чиновников выразилась в установлении строгой последовательности должностей и придании каждому служебному рангу почетной титулатуры. Сенаторов стали именовать «светлейшими мужами»; представители высших всаднических должностей (префект претория, префект Египта и др.) получили титул «виднейшие мужи»; чиновники среднего ранга получили название «превосходнейших мужей»; низшим чиновникам всаднического сословия был присвоен титул «отличные мужи» [6, с. 552–553].

В течение длительного времени римская система управления сохраняла свою мозаичность и неоднородность. Наряду с бюрократическими структурами, в государственном аппарате существовали и традиционные республиканские институты. Однако к III в. при императоре Септимии Севере (193–211 гг.) монархическая власть ликвидировала всякие различия меж-

ду бюрократическими и магистратскими должностями, взяв на себя назначение всех ведущих магистратов. Сенат, лишенный не только законодательной власти, но и права избирать магистратов, превратился в чисто церемониальный орган при императоре, воля которого стала единственным и непреложным законом. Установив самодержавную монархию, Септимий Север окончательно покончил с эпохой принципата, начавшейся в период правления Октавиана-Августа. При нём административная организация империи была полностью перестроена на бюрократических началах. Государственный аппарат пополнился большим числом отслуживших свой срок военных, привыкших к жесткой армейской дисциплине и армейскому единоначалию.

В доминате были воспроизведены порядки деспотических государств, при которых монарх являлся не просто единовластным правителем, а земным воплощением Бога. Все, что имело отношение к его особе, получало эпитет «священный»: «священный дворец», «священная опочивальня», «священная консистория (императорский совет)» и т. п. В императорских установлениях, сохранившихся в кодексах Феодосия и Юстиниана, государство рассматривалось как личная собственность императора, наподобие его дома или вотчины. Назначаемые императором должностные лица являлись одновременно его личными слугами и государственными чиновниками, в пользу которых он мог отчуждать частицы своей власти. В подобных условиях республиканские магистратуры выродились в систему почетных титулов и званий, не связанных, как прежде, с выполнением конкретных обязанностей.

В период домината империя окончательно приобрела военно-бюрократический характер. Главной опорой доминуса стали армия и бюрократия, которая была перестроена по военному образцу. Римские 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» [6, с. 552–553].

При императорах Диоклетиане (284–305) и Константине (306–337) система управления страной была модернизирована. Она начала основываться на многоуровневой административной иерархии, которая сетью своих служб и канцелярий покрыла всю страну. Помимо императора свой административный аппарат имели многие высокопоставленные чиновники: префекты, викарии, ректоры и др. Императорские распоряжения, прежде чем претвориться в жизнь, должны были пройти немало инстанций и канцелярий.

Император Диоклетиан отделил военные функции от гражданских и закрепил их за разными должностными лицами, которые по его замыслу должны были ограничивать и контролировать друг друга. Как отмечает А. Тойнби, «подобное разделение власти просуществовало до V в. н. э. на Западе и до VIII в. – на востоке и в центре» [7, с. 508]. Все государственные должности в империи были разделены на придворные, гражданские и военные. Каждой должности по её месту в административной иерархии полагался свой титул и определенный размер жалованья. С титулами и должностями были связаны и привилегии: освобождение от налогов и пыток, право присутствовать в императорском дворце, возможность апеллировать к императорскому суду и пр.

В период домината императорская власть стремилась максимально регламентировать деятельность бюрократии с помощью многочисленных нормативных актов. Обычно они излагались в письменной форме в виде обращения к народу, сенату или к какому-либо сановнику и вывешивались на особых досках на площадях и базарах для всеобщего обозрения. В дальнейшем вся совокупность подобных установлений была обобщена и сведена в кодексы. Так, при императоре Диоклетиане был издан кодекс Грегория (ок. 294 г.), при императоре Константине (ок. 314 г.) – кодекс Гермогениана. В дальнейшем появился Феодосиев кодекс (при Феодосии II) и, наконец, при Юстиниане I был издан знаменитый Юстинианов кодекс (529 г.), который содержал в себе наиболее детальное изложение основ римского права. В дальнейшем именно он лёг в основу европейской системы права.

Издавая многочисленные распоряжения, римские императоры стремились с их помощью регламентировать не только работу государственного аппарата, но и жизнедеятельность всего общества. Власть, например, определяла форму одежды чиновников, ритуалы, этикет, нормы нравственности и пр. Однако, как отметила В. Уколова, обилие издаваемых указов уже в эпоху Диоклетиана порождало невозможность их реального исполнения. В результате возник парадокс: подробная регламентация через закон на деле стала фактором дестабилизации общества [8, с. 161].

Увеличение численности бюрократии очень скоро превысило ту критическую массу, при которой было возможно эффективное управление. Многописание и бюрократический формализм стали повседневной реальностью. Коррупция стала обычным явлением в среде бюрократии, что видно, например, из составленного в IV в. 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» [9, с. 642]. По словам Н.И. Кареева, в IV и V вв. римская бюрократия «как могучий дуб глубоко пустила свои корни с мельчайшими их разветвлениями в общественную почву, извлекая из нее все соки для своего питания» [4, с. 25]. Чиновники чинили произвол не только в отношении «маленьких людей»; от них страдало и привилегированное сенаторское сословие.

Борясь против злоупотреблений чиновников, римские императоры издавали многочисленные законы и эдикты, где для виновных предусматривались самые суровые наказания. Одновременно создавались и многочисленные контрольные инстанции. Так, например, Диоклетиан создал службу секретных агентов (куриозов) для надзора за чиновниками и населением, поручив эту функцию местным почтовым чиновникам. По мнению Н.И. Кареева, вовсе не случайна та странность, что с латинского языка термин «куриоз» переводится одновременно и как шпион, и как почтмейстер [4, с. 276]. Однако эти и подобные им меры были малоэффективны. Огромный малопродуктивный и склонный к паразитизму бюрократический аппарат со временем превратился в «нечто самодовлеющее, в себе самом носящее цель своего существования» [4, с. 276], что позволяет понять, почему римская бюрократия не только была не в состоянии предотвратить ослабление и разрушение империи, но и сама в немалой степени способствовала этому.

Итак, формирование древнеримской бюрократии явилось результатом «частичных» социальных трансформаций, в ходе которых при сохранении прежних цивилизационных основ общества осуществился переход от полисно-республиканских порядков к империи. Причиной такого перехода стал кризис прежней системы управления, которая была уже не в состоянии справиться с усложнившимися задачами контроля огромной империи. А потому не случайно, что именно в это время в сфере управления Римской империи стала утверждаться бюрократия, обладающая отдельными рациональными чертами: профессионализм чиновников, обособление гражданской службы от военной, наличие административной иерархии, нормативной регламентации чиновничества и др.

### Литература

1. Вильсон, В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. С приложением текста важнейших конституций / В. Вильсон ; пер. с англ. – М. : Издание В.М. Саблина, 1905. – 735 с.
2. Гиро, П. Быт и нравы древних римлян / П. Гиро ; пер. с англ. – Смоленск : Русис, 2000. – 576 с.
3. Сергеев, В. С. Очерки по истории древнего Рима : в 2 ч. / В. С. Сергеев. – М. : Государственное социально-эконом. изд-во, 1938. – Ч. 1. – 372 с.
4. Кареев, Н. Монархии древнего востока и греко-римского мира. Очерк политической, экономической и культурной эволюции древнего мира под господством универсальных монархий / Н. Кареев. – Санкт-Петербург : [б.и.], 1904. – 395 с.
5. Кареев, Н. Западноевропейская абсолютная монархия XVI, XVII и XVIII веков / Н. Кареев. – Санкт-Петербург : [б.и.], 1908. – 452 с.
6. Ковалёв, С. И. История Рима. Курс лекций / С. И. Ковалёв ; под ред. проф. Э. Д. Фролова. – Изд. 2-е – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1986. – 744 с.
7. Тойнби, А. Дж. Постигание истории / А. Дж. Тойнби ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1991. – 736 с.
8. Уколова, В. Эра Диоклетиана / В. Уколова // Европейский альманах. История. Традиции. Культура. – М. : Наука, 1993. – С. 154–169.
9. История Европы с древнейших времен до наших дней : в 8 т. / редкол.: Е. В. Гутнова, З. В. Удальцова (отв. ред.) [и др.]. – М. : Наука, 1988. – Т. 1 : Древняя Европа. – 1988. – 704 с.