

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(Н И У « Б е л Г У »)**

**ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ИСТОРИКО-ФИЛОЛОГИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА РОССИЙСКОЙ ИСТОРИИ И ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЯ**

**ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ ИМПЕРСКОЙ БЮРОКРАТИИ В ДРЕВНЕМ
РИМЕ**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 46.03.01. История
очной формы обучения, группы 02031403
Белоконева Ярослава Михайловича

Научный руководитель
кандидат исторических наук,
доцент Литовченко Е.В.

БЕЛГОРОД 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. СУЩНОСТЬ И ИСТОКИ БЮРОКРАТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ... 16	
1.1. Бюрократия как предмет изучения: этимология термина, значение в контексте исторического знания.....	16
1.2. Корни бюрократической системы в древневосточных обществах.....	20
1.3. Древнеримские магистратуры как система государственных должностей.....	26
ГЛАВА II. СТАНОВЛЕНИЕ РИМСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО АППАРАТА.....	34
2.1. Комиции в государственной организации республиканского Рима.....	34
2.2. Сенат в политико-правовом устройстве Республики.....	37
2.3. Особенности государственного строя в эпоху принципата.....	43
2.4. Генезис бюрократического аппарата в Древнем Риме.....	49
ГЛАВА III. РАЗВИТИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО АППАРАТА В ИМПЕРСКИЙ ПЕРИОД.....	54
3.1. Зарождение императорской бюрократии.....	54
3.2. Государственный строй поздней империи. Доминат.....	58
3.3. Бюрократия в период домината.....	66
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	74
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	80

ВВЕДЕНИЕ

Тема настоящего исследования – «Генезис и развитие имперской бюрократии в Древнем Риме».

Изучая историю любого общества, всегда следует обращать внимание на вопросы возникновения, эволюции и функционирования его государственных институтов. Обусловлено это той ролью, которую государство играло и продолжает играть в жизни любого социального организма. Упорядочивая отношения между людьми, государство всегда оказывалось в центре поступательного развития человеческой цивилизации. По этой причине государственно–политическая история вызывает огромный интерес у исследователей, не утрачивая своей актуальности и сегодня.

Многообразие форм исторического наследия Древнего Рима на протяжении всей истории развития системы гуманитарных наук было предметом пристального изучения во всех его аспектах. Данное утверждение может быть в полной мере отнесено к исследованию проблематики Римского государства и права, образовавшему романистику как систему знаний о приведенных сферах римской жизни, востребованность которой обусловлена беспримерным значением, которое имеет система политико–правовых институтов, созданная более двух с половиной тысяч лет назад в понимании, формировании и развитии аналогичных структур современности.

Римское право, и в особенности его частная сфера, являются беспрецедентным по своему объему и роли объектом повсеместной рецепции в правовых системах различных государств, происходящей с момента исчезновения римской государственности по настоящее время.

Применимость элементов римской правовой системы для решения задач, стоящих сегодня перед государственными образованиями, объясняет актуальность исследования различных аспектов проблематики римского права в современном научном знании.

Изучение государственно-политической истории Древнего Рима актуально по ряду причин. Римская империя является примером одного из достаточно эффективных бюрократизированных государств и в этой связи имеет много схожих черт с любым современным государством, а значит, изучение ее бюрократической системы может дать нам неоценимый опыт. Именно этим и обуславливается **актуальность** настоящей работы.

Целью настоящего исследования является выявление признаков бюрократии и функционирование бюрократического аппарата в раннеимперский и имперский периоды.

Задачи исследования:

1. Определить этимологию и значение термина «бюрократия».
2. Исследовать первые проявления бюрократии в древневосточных обществах.
3. Охарактеризовать древнеримские магистратуры как систему государственных должностей.
4. Рассмотреть генезис бюрократического аппарата в Древнем Риме.
5. Охарактеризовать функционирование комиций Рима в период Республики.
6. Рассмотреть высший государственный орган власти Рима - сенат и выявить его функции.
7. Дать характеристику системе управления государством в период принципата.
8. Проследить генезис бюрократии в имперский период.
9. Изучить государственный строй эпохи домината.
10. Выявить специфические черты бюрократии эпохи домината.

Объект исследования: система управления государством в Риме имперского периода.

Предмет исследования: феномен бюрократии в эпоху принципата и домината.

Что касается **хронологических рамок нашего исследования**, то мы, в первую очередь, планируем рассмотреть историю римского государства с 509 г. до н. э. до 235 г. н. э. Указанный период охватывает два принципиально различных периода римской истории. Первый – 509 – 27 гг. до н. э. – период Римской Республики, для которого была характерна система магистратов как основных органов государственной власти. Второй – 27 г. до н. э. – 235 г. н. э. – период так называемого Принципата или Ранней Империи, в течение которого политическая и административная ситуация в стране полностью изменилась в сторону централизации. Такой широкий охват объясняется необходимостью проследить генезис изучаемого нами явления. Пришедшая на смену принципата эпоха домината, охватившая двухвековой период с III века н. э. до 476 год также входит в хронологические рамки данного исследования.

Методологическая база определяется сочетанием элементов *цивилизационного* (О. Шпенглер¹, А. Тойнби², К. Ясперс³ и др.) и *формационного* (К. Маркс, Ф. Энгельс⁴) подходов.

Первый подход предусматривает изучение государственного аппарата поздней Римской империи, как части целой идеологической системы, специфика которой обусловлена менталитетом древнеримского общества, включающего такие доминанты сознания как патриотизм и приоритет общественных интересов над частными.

С другой стороны, политическое развитие и особенности государственного строя воспринимаются как факторы, обусловленные уровнем развития позднеримского общества и формой социально-экономических и культурных отношений. Структура власти выступала как сложный механизм, эволюционирующий от простых форм к более сложным,

¹ Шпенглер О. Закат Европы. – М., 1998. – 345 с.

² Тойнби А. Дж. Постижение истории. – М., 1991. – 230 с.

³ Ясперс К. Смысл и назначение истории. – М., 1991. – 344 с.

⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Изд. второе. – М., 1959. – Т. 13. – 771 с.; Т. 23. – 907 с.

что вполне укладывается в рамки формационного подхода по теме нашего исследования.

Одним из недостатков формационной теории является упрощенное понимание значения государства и функций, которые оно выполняет. Анализ через призму формационного подхода сравнивает государство с инструментом политического господства эксплуататорского класса.

Отличие цивилизационного подхода от формационного состоит в раскрытии сущности исторической эпохи через ее «человеческое измерение». Это дает нам возможность анализировать объективные и субъективные аспекты процессов истории. Необходимость использования цивилизационных теорий объясняется тем, что изучение государственно-политического развития Поздней Римской империи невозможно без общего контекста развития цивилизации, характеризующейся определенным типом социально-политической организации, типом отношений между индивидом и государством.

Помимо указанных подходов в работе используются *принципы системности и историзма*, позволяющие реконструировать изучаемое явление как целостную систему.

Учитывая методологические подходы, мы считаем необходимым использование в данной работе следующих **методов**: *анализ, синтез, сравнение, обобщение, систематизация*. Помимо общенаучных, предполагается использование специальных исторических методов, в частности, историко-генетического, показывающего генезис и эволюцию бюрократического аппарата в Древнем Риме. Историко-сравнительный метод выявления и описания сущности исторических явлений по сходству или различию их свойств и признаков, применяемый нами при сравнительном анализе элементов древневосточной и римской бюрократии. *Ретроспективный* метод позволяет показать причинно-следственные связи и закономерности развития феномена бюрократии в

древнем Риме; с помощью *описательного* метода показана общая картина государственной-политической сферы Римской империи.

Источниковая база.

Древний Рим, в отличие от множества ушедших древних цивилизаций, оставил после себя огромное количество письменных источников, что многократно облегчает нашу задачу. Период республики широко и подробно описан в «Истории Рима от основания города» Тита Ливия⁵, которую мы избрали ключевым источником об этом периоде римской истории. Более поздние периоды охарактеризованы столь великим числом историков и писателей, что перед нами встал вопрос выбора. Проблема состоит, разумеется, еще и в том, что термин «бюрократия» возник на много веков позже исследуемых исторических периодов. Древнеримские авторы, уделяя огромное внимание личностям, не слишком много и охотно пишут о системах.

Исследование политических учреждений республиканского Рима невозможно без труда ученого и политика Марка Туллия Цицерона «О государстве. О законах»⁶.

Описание политического устройства республиканского Рима наиболее полно отражается в труде Дионисия Галикарнасского «Римские древности»⁷

Если говорить об эпохе Принципата, то немало информации как о системе государственного управления в провинциях, так и о некоторых последствиях усложнения бюрократического аппарата мы смогли почерпнуть у Иосифа Флавия⁸, а также в «Сравнительных жизнеописаниях» Плутарха⁹, которые позволили нам ярче представить себе личности тех, кто в ту или иную сторону осуществлял изменения в структуре государственного

⁵ Тит Ливий. Римская история от основания города. Т. 1. / Пер. В.М. Смирин. - М., 2014. - 254 с.

⁶ Цицерон. О государстве. О законах. / Пер. В. Горнштейна. - М., 1966. - 220 с.

⁷ Дионисий Галикарнасский. Римские древности. / Пер. Н. Г. Майоровой. - М., 2005. - 789 с.

⁸ Иосиф Флавий. Иудейская война. / Пер. Я.М. Чертка. - М., 1900. - 341 с.

⁹ Плутарх. Сравнительные жизнеописания. / Пер. С.П. Маркиша. - М., 2012. - 621 с.

управления. Разумеется, нельзя не упомянуть «Записки Цезаря»¹⁰ как лучший источник информации об организации армии и назначении ее руководителей.

Особого внимания при изучении римского частного права, стоит уделить Институциям Гая¹¹. Данный документ информативен с точки зрения изучения состояния римского права на ранних ступенях его развития.

Политическая история Римской империи наиболее полно освещена в «Новой истории» Зосима¹², труд охватил периоды от правления Августа до 410 года.

Наиболее информативным позднеантичным произведением является «Римская история» Аммиана Марцелина¹³. Автор тщательно подобрал и проанализировал сведения и дал точную оценку историческим событиям Римской Империи.

В книге Аврелия Виктора «О цезарях»¹⁴ содержатся биографические данные и специфика правления императоров Рима от Августа до Констанция II, которым автор дает моральную оценку личностям, стоявшим во главе Римского государства.

Важным для нас является законодательный Кодекс Феодосия¹⁵. Данный труд представляет собой сборник, который собрал воедино и систематизировал все конституции, изданные Константином и его преемниками. Причиной создания данного Кодекса послужило неудовлетворительное состояние юриспруденции, не справлявшейся со своими полномочиями. Кодекс Феодосия вступил в силу 1 января 439 года. Опираясь на данный источник, мы сможем охарактеризовать государственный строй Римской Империи рассматриваемого нами периода.

¹⁰ Гай Юлий Цезарь. Записки о Галльской войне. / Пер. М.М. Покровский. - М., 2011. 234 с.

¹¹ Институции Гая. / Пер. Ф. А. Дыдынского. - Варшава, 1892. - 540 с.

¹² Зосим. Новая история / Пер. Н.Н. Болгова. – Белгород, 2010. – 342 с.

¹³ Аммиан Марцеллин. Римская история / Пер. Ю.А. Кулаковского. – Спб., 2000. – 496 с.

¹⁴ Аврелий Виктор. О цезарях. / Пер. С. Соколава. – М., 1963. – 318 с.

¹⁵ Кодекс Феодосия II. / Пер. Е.В. Сильвестровой. – М., 2005. – 320 с.

Таким образом, в нашем распоряжении находится обширная палитра источников по указанной проблеме: от исторических трудов (Тит Ливий, Дионисий Галикарнасский) до политико-правовых (Марк Туллий Цицерон, Кодекс Феодосия) и биографических (Аврелий Виктор, Плутарх), источники, которые противоречат или дополняют друг друга. Поэтому их использование невозможно без тщательного комплексного анализа.

Историография вопроса несколько осложнена тем абсолютным несоответствием современных нам и древних административных систем. Непросто воспринимаются попытки авторов передать описание римской политической системы как современной, включающей в себя строгое разделение на законодательную, исполнительную и судебную власти.

Все работы, которые были использованы при написании исследования, мы разделили на две большие группы: работы отечественных и зарубежных авторов. Каждую группу мы выстроим по хронологическому принципу.

Ценными для нашего исследования являются работы зарубежных авторов. Фундаментальный труд Т. Моммзена "История Рима"¹⁶ в целом полезен своей информативностью. В данной работе содержится огромное количество сведений о различных фазах римской государственности. Нашего внимания заслуживает работа Н.Д. Фюстеля де Куланжа¹⁷, в которой автор отразил всю специфику социально – политической и религиозной жизни Рима.

Информативным для нашего исследования оказался труд немецкого социолога и историка М. Вебера¹⁸, поскольку именно он ввел научный оборот термин «бюрократия» и предложил принципы бюрократической концепции организационной структуры. Вебер считал, что жесткий характер бюрократических отношений, распределение функций в обществе и заинтересованность бюрократов в достижении целей организации приводят к

¹⁶Моммзен Т. История Рима. Том III. От смерти Суллы до битвы при Тапсе. - М., 2005. - 432 с.

¹⁷ Фюстель де Куланж Н.Д. Древний город. – М., 2010. – 404 с.

¹⁸Вебер М. История хозяйства: Город. — М., 2001. – 396 с.

принятию своевременных решений, основанных на проверенной информации.

Необходимо также отметить работу А. Голдсоурти¹⁹, в которой автор выделил основы политико – правовых механизмов Рима в период республики и Принципата.

Фундаментальный труд А.Н. Нуруллаева "Зарождение императорского Рима"²⁰ интересен своей современностью и нетрадиционным взглядом на первопричины смены республиканского строя монархическим. Так же автором дается обширный комментарий процесса изменения политического настроения граждан Рима.

К отдельной группе следует отнести исследования, в которых непосредственно рассматриваются вопросы развития позднеимператорского государства. В числе таких работ капитальный труд П. Виллемса²¹ «Римское государственное право», в котором пристальное внимание уделяется организации государственной власти на всем протяжении римской истории, в том числе и в «период монархии», организации управления покоренными народами, функционирования системы права и судопроизводства и т.д.

Государственное устройство позднеимператорской империи и причины ее крушения отображены в трудах Э. Гиббона «История упадка и разрушения Римской империи»²² и П. Хизера «Падение Римской империи»²³. Работа П. Андерсона²⁴, посвященная античности, содержит в себе общий материал о

¹⁹ Голдсоурти А. Падение Запада. Медленная смерть Римской империи. – М., 2003. – 736 с.

²⁰ Нуруллаев А.Н. Зарождение императорского Рима. Причина римской революции. - СПб., 2013. - 624 с.

²¹ Виллемс П. Римское государственное право. – Киев, 1890. – 434 с.

²² Гиббон Э. История упадка и разрушения Римской империи. – М., 1997. – 703 с. (Первое издание: Gibbon E. The History of the Decline and Fall of the Roman Empire, vols 1–6, 1776–1788).

²³ Хизер П. Падение Римской империи. – М., 2009. – 567 с.

²⁴ Андерсон П. Переход от античности к феодализму. – М., 2007. – 288 с.

состоянии позднеантичного общества и политических перемен в Римской империи.

По теме нашего исследования в отечественной историографии также имеется ряд работ. Информативным для нас оказался фундаментальный труд «Исследования по истории развития римской императорской власти» Э.Д. Гримма²⁵, посвященные государственно-правовым институтам Рима, функционировавшим в первые два века нашей эры. В том же ряду стоит и осуществленное в самом начале нынешнего века исследование В.Д. Нероновой «О государственности Древнего Рима»²⁶, основным предметом которого является принцип монархической власти, однако в этом труде автор затрагивает и тему бюрократии Древнего Рима.

В «Истории Рима» С.И. Ковалева²⁷ значительное внимание уделено публичному праву, и, в частности, отмечается продолжение борьбы монархического и республиканского начала на протяжении всего периода принципата, а также постепенность победы монархии.

Проблемы государственной власти и бюрократии в Риме исследовал и Д.М. Петрушевский²⁸. Он положительно относится к военной монархии, пришедшей на смену Республике, так как, по его мнению, возникновение императорской власти не только не разрушало на первых порах старых республиканских форм, но и знаменовало собой победу порядка над хаосом и создавало гарантии для нормального развития экономики.

«История римского права» одного из авторитетнейших российских цивилистов и романистов И.В. Покровского²⁹ нацелена на освещение

²⁵ Гримм Э.Д. Исследования по истории развития римской императорской власти. – СПб., 1902. – 463 с.

²⁶ Неронова В.Д. Отражение кризиса Римской империи в «Истории» Аммиана Марцеллина. – Пермь, 1961. – 240 с.

²⁷ Ковалев, С.И. История Рима. – Л., 1948. – 807 с.

²⁸ Петрушевский, Д.М. Очерки из истории средневекового общества и государства. – М., 1908. – 327 с.

²⁹ Покровский, И.А. История Древнего Рима. – СПб., 1989. – 461 с.

основных процессов и научных проблем истории римского права, поэтому не содержит подробного анализа правовых институтов: «детали оставляются в стороне», изложена лишь глубоко продуманная концепция. Ученый видел в принципате именно интересующий нас процесс постепенного перехода от республики к монархии.

Среди работ по римской истории отечественных исследователей наибольший резонанс в мировой науке вызвали книги М.И. Ростовцева, русско-американского антиковеда, в первую очередь «Социально-экономическая история Римской империи»³⁰. Хотя она была издана в период эмиграции автора на английском языке, основные элементы концепции сформировались еще в России, где ранее также публиковались его работы. Концепция интересна «наведением мостов» между историей и современностью, сам же труд - глубиной исследования. М.И. Ростовцев отказался дать однозначное определение формы правления в Риме в период правления императора Августа и его преемников, что, безусловно, не мешает черпать из его труда материал по теме нашего исследования.

В советской историографии феномена древнеримской бюрократии в первую очередь должно отметить монографию Н.А. Машкина «Принципат Августа»³¹, до сих пор не превзойденную по охвату материала и глубине анализа многих конкретных проблем. Историк делает вывод, что форма правления, установленная первым римским принцепсом, близка к монархической, и считает, что в политическом отношении это явилось «шагом назад по сравнению с республиканскими порядками.

Не менее интересна статья А.Б. Егорова "Проблема титулатуры римских императоров"³², которая раскрывает сущность принципата на примере титула императоров. Другая работа Егорова - "Культ личности и

³⁰ Ростовцев, И.И. Капитализм и народное хозяйство в древнем мире. М., 1900. – 217с.

³¹ Машкин Н.А. История древнего Рима. – М., 1956. – 612 с. (интервал)

³² Егоров А.Б. Проблема титулатуры римских императоров // Вестник древней истории. - № 2. - 1988. – 226 с.

культ государства в религиозном почитании императоров I в. н.э." дает представление о смысле и роли культа императора Рима.

Большое значение для настоящего исследования имеют работы С.Л. Утченко³³, так как в них освещаются события поздней Республики и раннего принципата. В частности, в его книге «Древний Рим. События, люди, идеи» осуществлена попытка объяснить такой феномен, как становление Римской империи. В указанной работе эпоха, начиная с аграрного законодательства Гракхов, рассматривается как канун становления империи. Монография «Кризис и падение римской республики» содержит подробный анализ причин кризиса республиканской формы правления. Однако вопросы государственного права Рима не являются предметом специального рассмотрения С.Л. Утченко, республике он противопоставляет не монархию, а империю, которая в определенном смысле отождествляется с монархической формой правления³⁴.

Помимо упомянутых работ, стоит отметить труды А.Л. Смышляева³⁵, В.В. Дементьевой³⁶, А.В. Коптева³⁷, М.М. Казакова³⁸, отражающие различные взгляды как на историю Рима в целом, так и органов его управления.

Пособие В.В. Дементьевой содержит изложение основополагающих политико-правовых механизмов римского государственного устройства эпохи царей и Республики.

Работы А.Л. Смышляева позволили нам лучше разобраться в политическом и конституционном строе Поздней республики.

³³ Всемирная история / Под ред. С.Л. Утченко. – М., 1956. – 899 с.

³⁴ Там же, - С. 112.

³⁵ Смышляев А. Л. Народ, власть, закон в позднереспубликанском Риме. – М., 1994. – 341 с.

³⁶ Дементьева В. В., Государственно-правовое устройство античного Рима: ранняя монархия и республика. - Ярославль, 2004. – 254 с.

³⁷ Коптев А. В. Под флагом «эволюции»: Питер Гарнсей о поздней Римской Империи. – М., 1998. - 221 с.

³⁸ Казаков М.М. Эволюция системы местного управления в Древнем Риме // Университетский вестник. - 2004. - № 4. - С. 47-54.

В одной из глав статьи А.В. Коптева мы нашли исследование категории Макса Вебера о «рациональной» и «наследственной» бюрократии, которое было применительно к Поздней Римской империи.

Необходимо также отметить обширный труд С.А. Сахарова³⁹, который впервые в отечественной историографии уделил должное внимание проблемам эффективности правоприменительной практики государства Поздней Римской империи и его институтов в целом.

Вплоть до 80-х годов в советской историографии отсутствовали специальные исследования бюрократического феномена как такового. Этот пробел начал восполняться публикациями Ф.А. Михайловского, посвященными, в частности, трибунским полномочиям Августа и его государственного аппарата⁴⁰.

После распада Советского Союза российская наука вынуждена выживать в условиях глубокого кризиса. Тем не менее, в последнее время отмечается возрождение интереса к темам, которые в советские годы считались не особо актуальными. Одной из них является история римской государственного управления. В данном ключе интересна монография А.А. Чекаловой⁴¹, в которой дается развернутая характеристика государственно-политического устройства Восточной Римской империи, эволюции его институтов и бюрократического аппарата.

Автор книги «Республиканская монархия» Я.Ю. Межеричкий⁴² видит специфику бюрократизма Древнего Рима в том, что в первую очередь изменялись не столько государственные институты, сколько - через удивительные метаморфозы общественного сознания - их социально-политическое содержание. По Межеричкому, никакие юридические

³⁹ Сахаров С.А. Система государственной власти и проблема коррупции в Поздней Римской империи (по данным «Кодекса Феодосия»). Диссертация. Смоленск, 2013.

⁴⁰ Ковалев С.И. История Рима. – Л., 1948. – С. 93.

⁴¹ Чекалова А.А. Сенат и сенаторская аристократия Константинополя. IV – первая половина VII века. – М., 2010. – 341 с

⁴² Межеричкий Я. Ю. «Республиканская монархия»: метаморфозы идеологии и политики императора Августа. – М., 1994. – 442 с.

установления, взятые сами по себе, не способны однозначно определить сущность государственной власти. Я.Ю. Межеричкий исследует идеологию раннего принципата и, в частности, в заключение работы говорит о генезисе идеологии монархии в Риме.

Таким образом, необходимо констатировать, что, несмотря на довольно большое количество работ по истории римской государственности и политических институтов, работ, посвященных исследованию феномена бюрократии на сегодняшний день все еще нет. Данный факт обуславливает **новизну** нашего исследования.

Практическая значимость исследования обуславливается недостаточностью работ по данной теме, в связи с чем, дипломное исследование может быть использовано для дальнейших научных изысканий по теме бюрократии Древнего Рима.

Структура исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка.

Апробация результатов исследования осуществлялась в публикации статьи в сборнике трудов конференции «Наука и образование: отечественный и зарубежный опыт»:

Белоконев Я.М. Генезис бюрократического аппарата в Древнем Риме // Наука и образование: отечественный и зарубежный опыт. Сборник трудов конференции. 2018. – Белгород, 2018. – С. 133 – 137.

ГЛАВА I. СУЩНОСТЬ И ИСТОКИ БЮРОКРАТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

1.1. Бюрократия как предмет изучения: этимология термина, значение в контексте исторического знания

Впервые слова «бюрократ» (фр. bureau – бюро, канцелярия; греч. kratos – власть; – господство канцелярии) и «бюрократия» появились в середине XVIII века, хотя своими корнями они уходят в античный мир. Так, у Е.И. Комарова мы находим: «В Древнем Риме грубая шерсть называлась «бюрра». Это слово было заимствовано французами – «бюр», превратившись затем в «бюро», как разновидность шерстяной ткани. В XVI веке этим словом обозначили стол, покрытый тканью, а в XVII веке начали называть кабинет, канцелярию, где стоят столы. В начале XVIII века возникло слово «бюролист», которым называли людей, работавших в бюро. А потом начали употреблять слово «бюрократия», означавшее власть бюро и бюролистов, канцелярии, чиновников»⁴³. Введение понятия «бюрократия» обычно приписывается физиократу и экономисту Винсену де Гурнай, который в 1745 году обозначил так исполнительную власть⁴⁴.

В толковом словаре мы находим следующее определение: бюрократия – это «1) система управления, осуществляемая с помощью особого аппарата, оторванного от народа и стоящего над ним, наделённого специальными функциями и привилегиями; 2) слой людей, связанных с этой системой; 3) специалисты, осуществляющие управление обществом»⁴⁵.

⁴³ Комаров Е.И. Диагностика бюрократизма как инструмент совершенствования систем и процессов управления. // Управление персоналом. - 1997. - №8. С. – 12-17.

⁴⁴ Пушкарева Г.В. Государственная бюрократия как объект исследования // Общественные науки и современность. - 1997. - №5. - С. 77 – 86.

⁴⁵ Коновалов В. Н. Политология. Словарь. - М., 2000. – С. 28.

Данное определение применимо и к общественно–политическому устройству Поздней Римской империи. Глубокие научные исследования бюрократии провёл немецкий социолог, философ и историк Макс Вебер.

Сущность бюрократии, по Веберу, заключается в том, что она способна оказать реальную помощь в развитии организации. Точность, скорость, определённости, знание документации, преемственность, осторожность, унифицированность, строгая подотчётность, сведение до минимума трений, уменьшение материальных и человеческих издержек – вот что, по мнению М. Вебера, достигает наивысшего развития в «строго бюрократической администрации, и особенно в её монархической форме».

Он писал: «Опыт имеет тенденцию, как правило, показывать, что бюрократический тип администрации – с чисто технической точки зрения способен достигать высшей степени эффективности и в этом смысле формально является наиболее известным рациональным средством осуществления императивного контроля над человеческими существами. Она превосходит любую другую форму по точности, стабильности, строгости своей дисциплины, по своей надёжности. Она, наконец, превосходит как по интенсивной производительности, так и по объёму своих операций»⁴⁶.

Вебер оценивал роль бюрократии очень высоко, рассматривал ее как единственно возможную форму общественного порядка и эффективной социальной организации и полагал, что без нее невозможен технический, технологический и организационный прогресс.

М. Вебер сформулировал основные признаки идеального типа бюрократической системы. В идеальном виде бюрократия, по его мнению, представляет собой наиболее эффективную машину управления, основанную на строгой рационализации. Такой способ получил название рациональной бюрократии.

⁴⁶ Вебер М. Экономика и общество. / Пер. с нем. Ю. Антоновского. – М., 2011. – С. 36.

Бюрократия на сегодняшний день является одним из самых важных социальных изобретений цивилизации.

Существование современного общества без развитой системы бюрократии невозможно. Другое дело, что она может быть эффективной или неэффективной; честной, или, напротив, коррумпированной; компетентной или неориентированной. Кроме того, необходимо различать бюрократию и собственно бюрократизм. Если первая является иерархически организованной системой управления обществом, то второй - отклонение от нормы, представляющее собой формализм в ведении дел, пренебрежение существом дела ради соблюдения формальностей; канцелярщину, волокиту⁴⁷.

Сущность бюрократизма заключается в нарастающем отчуждении исполнительной власти, ее концентрации в руках чиновников, которые всячески стремятся избежать или ослабить демократический контроль за своей деятельностью.

Бюрократизм в политическом плане влечет за собой чрезмерное разрастание и безответственность исполнительной власти; в социальном – отчуждение этой власти от народа, расширение слоя чиновников; в организационном – подмену содержания формой; в морально-психологическом – бюрократическую деформацию сознания⁴⁸.

В то же время ему принадлежат слова относительно опасности, к которой может привести усиление бюрократии. Ещё большей критике подверглась бюрократия Карлом Марксом, где чиновничий аппарат и бумажная волокита считались бесполезным и даже вредным явлением⁴⁹. Сущность бюрократии, по Марксу, заключается в отчуждении исполнительной власти, её концентрации в руках чиновников, которые всячески стремятся избежать демократического контроля за своей деятельностью или ослабить его.

⁴⁷ Коптев А. В. Под флагом «эволюции»: Питер Гарнсей о поздней Римской Империи. – М., 1991. – С. 53.

⁴⁸ Машкин Н.А. История древнего Рима. – М., 1956. – С. 56.

⁴⁹ Штаерман Е.М. Древний Рим: проблемы экономического развития. – М.. – 1978. – С. 93.

Бюрократия начала развиваться уже в самых древних государствах. История Древнего Рима даёт богатейший материал в вопросах изучения государственности и права. Анализируя результаты деятельности Октавиана Августа (30 г. до н.э. – 14 г. н.э.) и создание им политической системы Римской империи, остановимся на основах системы Принципата, которая просуществовала два столетия практически без изменений. «Особенностью принципата как политической системы было если не полное отсутствие бюрократии, то, во всяком случае, минимальное количество чиновников и незначительный, в сопоставлении с масштабами империи, государственный аппарат на протяжении всего периода⁵⁰».

Влиятельным учреждением римского государства был Сенат. Сенат вводил или запрещал культы богов, отвечал за набор войска, его численность и финансирование в период войны, принимал иностранных послов, рассматривал законопроекты. Перед ним отчитывались должностные лица. Но уже во II веке было усиление императорской власти. А также постепенное увеличение бюрократии. В III веке бюрократический стиль управления начинают пронизывать все звенья государственного аппарата и даже армию⁵¹.

Наряду с политической системой принципатом появляется доминат. Как проявляет себя эта система, система домината, в масштабе государства? Во-первых, император становится единственным источником власти, а его воля – высший закон для всех жителей Империи. Во-вторых, Сенат лишается права издавать законы и выбирать магистров.

Правление Диоклетиана совпало с затянувшимся кризисом. Система принципата оказалась неспособной выстоять в кризисных условиях. Бюрократия должна была привести к обеспечению управляемости государства в условиях единовластия. Кроме того, система домината вводила

⁵⁰ Казаков М.М. Эволюция системы местного управления в Древнем Риме. Университетский вестник. - 2004, № 4. – С. 47.

⁵¹ Кузицин В.И. История Древнего Рима. - М., 2001. – С. 311.

строгую иерархию чиновничьих должностей. Описывая более поздние сроки правления Диоклетиана, Э. Гиббон обращает внимание на две беды: раздутую бюрократию и чрезмерное налогообложение⁵².

Административная реформа завершилась Константином вместе с реформой управления, сутью которой было более чёткое разделение функций между звеньями центрального правительства.

Здесь мы не будем детально изучать систему государственного управления в Риме, поскольку эти вопросы будут проанализированы в последующих главах.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, стоит подчеркнуть, что мы с особой осторожностью используем термин «бюрократия», поскольку зародился он сравнительно недавно, однако уходит своими корнями в античный мир, где термином «бюрра» обозначалась грубая шерсть. В современном мире под бюрократией мы понимаем систему управления, которая осуществляется с помощью особого аппарата, наделенного определенными функциями и привилегиями. Данное определение применимо и к общественно–политическому устройству Поздней Римской империи, поскольку в Древнем Риме существовали сложные бюрократические системы. Применительно к этому периоду под термином «бюрократия» мы понимаем особый иерархичный аппарат управления империи, выступавший в качестве опоры центральной имперской власти.

1.2. Корни бюрократической системы в древневосточных обществах

Вне зависимости от того, понимаем ли мы под бюрократией систему, при которой органы государственной власти отделены от народа или, собственно, представителей этой системы государственной власти, логично

⁵² Гиббон Э. Проблема падения Римской империи. – М., 2002. – С. 118.

предположить, что корни бюрократизма появились одновременно с тем, как государство стало отделяться от народа.

Наиболее древними государствами, о которых нам известно благодаря существованию письменных источников, являются Древний Египет, Вавилон и Древний Китай. Наше исследование мы начнем с изучения Древнего Египта.

Ситуацию несколько осложняет тот факт, что, в отличие от более поздних периодов человеческой истории, для столь древних периодов характерно практически полное отсутствие попыток объективно описать реальность. В Древнем Египте повседневная жизнь людей настолько тесно связана с их религиозными представлениями и суевериями, что свое представление о государственной системе Египта нам приходится приобретать, зачастую исходя из религиозных текстов. Так или иначе, необходимо отметить, что история Древнего Египта делится историками на четыре продолжительных этапа, которые принято называть Царствами. Соответственно, можно говорить о Раннем, Древнем, Среднем и Новом Царствах.

Принято считать, что государственный строй возник на территории Древнего Египта в промежутке между XXXIV и XXX вв. до н.э.⁵³. Письменных источников, созданных непосредственно в тот период истории, к сожалению, не сохранилось. Таким образом, мы вынуждены ориентироваться на более поздние источники, среди которых можно выделить «Книгу мертвых», «Тексты пирамид», «Поучение Ипусера», «Поучение Мерикара» и «Поучение Птахотепа».

Помимо обилия чисто религиозных и ритуальных норм, которые содержатся в названных книгах, бросается в глаза попытка создать определенное впечатление о возникшей системе государственного управления. Так, законодательство Древнего Египта возникло после того, как

⁵³ Эмери У.Б. Архаический Египет / пер. с англ. Н. Н. Каменской, А. С. Четверухина. - СПб., 2001. - С. 36.

бог Тот лично передал жрецам несколько десятков книг с законами. Здесь характерны два явления.

Во-первых, эти книги были переданы жрецам, что само по себе ставило представителей данного общественного института на отдельную, более высокую позицию по отношению к остальной части населения. То есть, здесь мы наблюдаем первые успешные и зафиксированные попытки отделить органы власти от народа, с приданием первым огромного числа функций и привилегий. Во-вторых, очень важно то, что почти треть из общего числа переданных Тотом книг относятся непосредственно к правам фараона и жрецов. В общем и целом, эти права были практически безграничны, а тот факт, что и фараон и жрецы, таким образом, становились как бы ставленниками богов, полностью избавлял их от необходимости нести какую бы то ни было ответственность перед подчиненным им населением. Примером может служить тот факт, что иероглиф с изображением птицы, которым обозначалась «законность», имел также и значение «божественный», то есть, цитируя Т. Юнга, «довольно естественно происходил от божества в его способности судить»⁵⁴.

Что касается собственно разделения труда представителей бюрократического аппарата, то можно заметить, что функции судьи, жреца и высшего чиновника выполнял один и тот же человек. Это гарантировало подчинение населения и напрямую связывало чиновника и ставленника бога на земле.

Основной первоначальной целью создания бюрократического аппарата в Древнем Египте была регламентация системы орошения полей, что было необходимо для принципиально выживания населения. Однако очень быстро система начинала регламентировать все новые и новые сферы деятельности: торговлю, войну, систему уголовных наказаний и т. д. Очевидные перегибы в восприятии фараона как бога выразились в строительстве знаменитых

⁵⁴ Томсинов В. А. Краткая история египтологии. - М., 2004. – С. 126.

египетских пирамид, сначала Джосера, а затем и знаменитой тройки: Хеопса, Хефрена и Микерина. Несмотря на то, что эти строительные проекты прославили государство Египта и увековечили имена их создателей, они же привели и к гибели правящей династии в результате революции – население было полностью разорено и буквально обескровлено.

Совсем другую ситуацию мы можем наблюдать, рассматривая развитие бюрократического аппарата в Древнем Вавилоне. Связано это с рядом факторов. Во-первых, Вавилон нельзя назвать централизованным государством. Несмотря на то, что формально должность царя и существовала, но само государство представляло собой совокупность городов, обладавших широкими правами на самоуправление. Особенно выделялись три священных города: Ниппур, Сиппар и Вавилон. Царь не имел в отношении этих городов практически никаких прав.

Во-вторых, Вавилон сохранил значительно число особенностей родоплеменных общин. А раннее закрепление частной собственности на землю вместе с практически полным отсутствием института рабовладения (рабами были лишь захваченные в походах лица) позволяло даже простым крестьянам самостоятельно регулировать свою жизнь.

Бюрократический аппарат разделился в Вавилоне на две разные категории. С одной стороны находились чиновники, проживающие в царском дворце. Между ними не существовало сколько-нибудь четкой системы разделения обязанностей – они вместе руководили и жизнью дворца, и государством. Другая категория – жрецы. Жречество с самых ранних периодов обладало значительными финансовыми ресурсами (в первую очередь землями, часть которых использовалась в собственных целях, а часть – сдавалась в аренду). Кроме того, жрецы выступали гарантами независимости городских поселений, то есть выполняли функции защитников, что ставило их на более высокие позиции по отношению к остальной части населения.

Первая кодификация законов, судя по имеющимся данным, относится к периоду правления царя Хаммурапи. Однако они практически не содержат норм, посвященных развитию и становлению бюрократического аппарата, а посвящены в основном закреплению прав того среза общества, который сейчас мы назвали бы средним классом, и регулированию отношений по приобретению и аренде земли и прочего имущества.

Основа китайской политической и экономической мысли была заложена великим мыслителем Конфуцием в VI-V вв до н. э. Конфуций признавал природное, изначальное разделение людей на различные сословия. Хотя количество обязанностей в принципе было идентичным для всех – все должны были стремиться к гармонии, исполнению своих обязанностей и т. д., считалось, что только высшая знать обладает необходимым комплексом свойств для осуществления управления. Именно здесь мы наблюдаем способ разделения на чиновников, тех, кто правит, и население – тех, кто подчиняется.

В течение веков в Древнем Китае сменилось множество династий и изучение всех особенностей государственного строя этой страны потребует написание самостоятельной работы. Однако можно выделить определенные свойства, общие для всех или большинства периодов.

Во-первых, монарх считался богоподобной фигурой, назначенной и исполняющей свои обязанности по воле богов. Второй уровень управления представляли собой три советника, которые осуществляли управление тремя ведомствами: военным, финансовым и общественных работ⁵⁵. Во дворце также существовали должности главного жреца и главного гадателя. Иные функции управления государством ложились на плечи местного самоуправления. Территория страны разделялась на уделы, которых в разные периоды насчитывалось до 80-ти.

⁵⁵ Древние цивилизации: Сб. статей. - М., 1989. - С. 31.

Руководитель удела назначался царем и зачастую был его родственником. Под его руководством работала система, в принципе копирующая центральную. Судебные функции, в условиях отсутствия системы разделения властей, выполняли те же чиновники, что обеспечивали законодательную функцию.

Таким образом, на основе анализа бюрократических систем древних цивилизаций, можно сделать вывод, что они обладают следующими общими чертами. В первую очередь, выделяется божественность власти и попытки правителей всеми силами закрепить образ этой божественной власти. Кроме того, чиновники во всех случаях обладают большим комплексом прав по отношению к иной части населения. Наконец, в-третьих, бюрократический аппарат изначально, очевидно, создается для централизации в целях решения конкретных социальных задач: создание системы орошения, распределение земельных ресурсов и т. д., но впоследствии он обретает большие и большие властные полномочия.

Вполне очевидным является также и то, что, чем более централизованным становится государство, тем большую силу и власть в нем имеет бюрократический аппарат как с его плюсами: способностью унифицировать правовые нормы на значительной территории, возможностью контроля, собирания налогов и т. д., так и с его минусами: выделением чиновничества в отдельную касту, обладающую большими полномочиями по сравнению с оставшейся частью населения, зачастую бесконтрольным и бессмысленным увеличением численности и т. д.

При этом, государства, существующие без сильной центральной власти, например, Вавилон или Древняя Греция периода полисов, с одной стороны, куда менее подчинены бюрократическому аппарату и оставляют куда больше возможностей для самореализации каждой отдельной личности, с другой, куда более слабы в военном отношении и подвержены влиянию извне, включая и возможности военных захватов.

Таким образом, изучая генезис бюрократического аппарата в Древнем Риме, следовало сначала обратиться к истокам бюрократической системы в целом, а именно к зарождению бюрократического аппарата в одних из самых древних государствах мира: Египет, Вавилонское царство и Китай. В результате чего, мы выяснили, что характерными признаками бюрократии в древневосточных государствах были попытки обожествления верховной власти, наделение чиновников большим комплексом прав по отношению к остальной части населения. В этих государствах, бюрократический аппарат изначально создавался для решения социальных задач государства. Необходимо также отметить, что подобными чертами будет и обладать бюрократический аппарат в Древнем Риме, о чем мы будем писать в следующих параграфах. Если учитывать тот факт, что впоследствии эти территории, кроме Китая, станут провинциями Рима, можно предположить, что произошел симбиоз некоторых социально-политических аспектов.

1.3. Древнеримские магистратуры как система государственных должностей

Вряд ли в современной гуманитарной и социальной науке можно найти ту область, на которую никак не повлияли достижения государства, которое мы сейчас называем Древним Римом. При этом Древний Рим в исторической перспективе сложно рассматривать как одно государство. Просуществовав почти тысячу лет, он сменил несколько режимов правления, диаметрально отличающихся один от другого. В современной историографической традиции принято разделять римскую историю на три основных периода: Царский период (753-509 гг. до н.э.), период Республики (509-30 гг. до н.э.) и период Империи (27 г. до н.э. – 476 г. н.э.) с двумя переходными периодами: кризисом Римской республики и кризисом Римской империи.

Даже чисто этимологически вполне очевидно, что эти периоды отличались в первую очередь системой построения органов государственной власти. В этом параграфе нашего исследования мы рассмотрим то, как развивалась административная система в эпоху республики и в период Принципата (27 г. до н. э. – 235 г. н. э.) и постараемся понять, какие системы государственного администрирования могут восприниматься как бюрократия, а какие – нет.

Рим периода республики оказал огромное влияние не только на всю последующую человеческую историю, но и на политическую и социологическую мысль XIX–XXI вв. Следует отметить, что период существования Римской республики на некоторое время совпал с периодом существования первого в мире демократического режима – Афинской демократии⁵⁶.

Обе структуры неоднократно осмысливались в российской и европейской историографии и оценивались в разные периоды очень по-разному.

Говоря о республике, можно сказать, что вплоть до конца XX столетия, основной точкой зрения на ее становление и развитие была точка зрения немецкого историка М. Гельцера, который воспринимал республиканский режим правления в Древнем Риме исключительно как «жестко олигархический»⁵⁷.

Данная точка зрения, базировавшаяся на имевшихся, на тот момент результатах исследования, приводила к следующему выводу. Структура органов государственной власти периода Римской республики была основана на институте «деловой дружбы» аристократии, которая должна была обеспечить ей политическую поддержку. Выборные органы воспринимались как полностью подчиненные аристократии и нобилитету и не имеющие реальных полномочий вне такого подчинения.

⁵⁶Ковалев С. И. История античного общества. – Л., 1936. – С. 75.

⁵⁷Коптев А.В. Императорское законодательство IV-V вв. – М., 2004. – С. 213.

Однако последующие исследования выявили ряд несоответствий в предыдущих и привели к кардинальной смене ключевой точки зрения на события период Республики. В настоящее время вполне очевидно, что органы власти, действовавшие в Древнем Риме с VI по II вв. до н. э. были вполне самостоятельными и не служили исполнителем воли какого-либо конкретного сословия⁵⁸.

Для полноценного понимания того, что представляли из себя органы управления Рима периода республики, необходимо отдавать себе отчет в том, каким образом Рим стал собственно республикой. Реформы Сервия Туллия (578 – 535 гг. до н.э.) привели к временному росту влияния плебеев и римского народа, но последующее правление Тарквиния Гордого упразднило все полученные теми привилегии (Amm.Marc. XXI.12.16).

Одновременно с этим Тарквиний фактически упразднил Сенат, созывая его крайне редко и уничтожая его членов по малейшему подозрению. Таким образом, после изгнания Тарквиния римское общество отчетливо нуждалось в административных структурах, которые, с одной стороны, должны были защитить его от внешних и внутренних врагов, а с другой – не могли взять на себя полную и беспредельную власть⁵⁹.

В результате управление осуществлялось параллельно на трех уровнях и, соответственно, тремя типами органов государственной власти. Сенат, созданный первоначально из представителей патрицианских родов, стал включать в себя бывших магистратов. Комиции, народные собрания, вначале периода республики не обладали существенной властью, приобретая ее несколько позже – около III века до н. э. Ключевым же органом государственной власти стали магистратуры.

Несмотря на то, что, по утверждению ряда авторов, римские магистратуры представляли собой в первую очередь органы исполнительной

⁵⁸ Смышляев А. Л., Народ, власть, закон в позднереспубликанском Риме. – М., 1993. – С. 57.

⁵⁹ Егоров А.Б. Проблема титулатуры римских императоров // Вестник древней истории. - № 2, 1988. – С. 72.

власти⁶⁰, фактически они исполняли и законодательные функции. Само название «магистратура» происходит, судя по всему, от латинского слова «magis» (больше), что подразумевало большую роль магистра по отношению к другим гражданам⁶¹.

При этом, если следовать типологии легитимности власти, разработанной М. Вебером, магистры одновременно представляли собой легальный тип власти, так как избирались гражданами для определенных целей и на определенный срок. Для того, чтобы быть избранными, им было необходимо определенным образом обратить на себя внимание граждан.

Очень сложным является вопрос о том, можно ли в полной мере считать римские магистратуры бюрократическим аппаратом. Напомним, что мы расцениваем бюрократию с двух позиций. С одной стороны, это сложившаяся иерархическая структура, обладающая широкими властными полномочиями. С другой стороны, это отдельный класс людей, явно выделяющихся среди других. Само по себе название магистратуры вроде бы свидетельствует как раз о таком выделении.

Однако существует целый ряд обстоятельств, которые препятствуют отнесению магистратур к бюрократической машине. После царского периода народ Рима, по-видимому, очень хорошо представлял себе, насколько опасной может стать для него продолжительная единоличная власть определенных лиц. Поэтому магистратуры избирались на срок в 1 год. Таковой срок вполне очевидно не позволял чиновникам в полной мере «войти во вкус» обретенной власти. Кроме того, должность магистра была почетной должностью и не оплачивалась.

В общем и целом существовало несколько типов магистратур. В первую очередь, различались ординарные и экстраординарные магистратуры (Amm.Marc. XXI.6.5). Ординарные созывались регулярно, как уже было

⁶⁰Деменьтева В.В. Государственно-правовое устройство античного Рима: ранняя монархия и республика: Учебное пособие. - Ярославль, 2004. - С. 102.

⁶¹См.: Gelzer M. Die Nobilitata der romischen Reubublik. - Stuttgart, 1983. – 368 с.

сказано, сроком на один год. Они всегда были коллегиальными, хотя эта коллегиальность и различалась в зависимости от эпохи. К примеру, в первые десятилетия существования Республики, речь не шла о реальной коллегиальности. Один из преторов в те годы просто подчинялся другому.

Однако уже с 439-го года до н. э. ситуация в корне меняется и мы можем говорить о реальной коллегиальности с равными правами. А с 367-го года, когда были приняты законы Лициния-Секстия, был установлен паритет представительства плебеев и патрициев в консулате⁶².

Не следует считать, что консулат и магистратура – это одно и то же явление. Они соотносятся как частное и общее. Система магистратур покрывала практически все нужды общества, разделяясь на высшие и низшие. Консулат был высшей магистратурой, обладавшей, так называемым «*imperium*» – высшей военной и гражданской властью в обществе (Zos. IV.51).

Консулы имели право набирать войска, назначать военных трибунов, заключать временное перемирие с врагом (полное заключение мира находилось в компетенции народа и сената). Точно также консул не имел права объявлять войну, но мог лишь обратиться с соответствующим предложением. При этом, в случае войны, консулы сами принимали участие в боевых действиях.

Кроме консулата, в Риме существовали институты преторов и цензоров. Первые могут быть описаны как реализация прав отдельных регионов на самоуправление и осуществляли судопроизводство в области гражданского законодательства. Цензоры же координировали финансовые вопросы, осуществляли контроль над строительством и т. д.

Низшие магистратуры обладали значительно более узкой спецификой. Эдилы выполняли функции органов правопорядка и отвечали за отправление культов, а квесторы осуществляли уголовное преследование.

⁶² Деменьтева В. В. Государственно-правовое устройство античного Рима... – С. 102.

Экстраординарные магистратуры, как и следует из их названия, формировались в исключительных случаях, требующих быстрого и неординарного решения. При оценке процесса их создания поражает то, как государство, существовавшее 2,5 тысячи лет назад смогло создать работающую систему сдержек и противовесов. Так для создания экстраординарной магистратуры требовалось постановление комиций (народных собраний), а для того, чтобы такая магистратура смогла начать действовать – решение Сената⁶³.

Среди экстраординарных магистратур можно выделить следующие:

Интеррекс – лицо, временно замещающее одного из консулов в случае, например, его смерти. Использовалась для того, чтобы избежать ситуации полного отсутствия власти либо сосредоточения ее в руках оставшегося консула. Назначалась сроком на пять дней. Изучение Тита Ливия показывает, что в течение всего республиканского периода было назначено около сорока интеррексов⁶⁴.

Децимвиры представляли собой результат реакции общества на существенные социальные изменения, нуждающиеся в разработке и создании новых нормативно-правовых актов. Срок их полномочий, как правило, составлял один год, а целью их действия было создание новых законов. Социальная значимость децимвиров огромна – во втором децимвирате (450-440 гг. до н. э.) принимали участие не только патриции, но и плебеи, что впервые за всю историю Рима позволило последним получить «*impetium*».

Третьим очень важным институтом стала магистратура «*magisterpopuli*», впоследствии названная магистратурой диктатора. Цицерон утверждает, что она появилась «почти через десять лет после первых консулов» и была учреждена специальным законом. Диктатор назначался для исполнения полномочий в экстренной, как правило, военной ситуации

⁶³Неронова В.Д. Отражение кризиса Римской империи в «Истории» Аммиана Марцеллина. – Пермь, 1961. – С. 87.

⁶⁴См.: Petit P. Histoire de l'Empire Romain. – Paris, 1974. – 311 p.

сроком на 6 месяцев. При этом, диктатор в период своего назначения обладал всей полнотой гражданской и военной власти.

Существовали и иные экстраординарные магистратуры со специфическими полномочиями: военные трибуны, триумвиры, командующие конницей и т. д.

В общем и целом можно отметить следующее. Римский народ смог в столь древние времена разработать и успешно реализовать сложный механизм системы эффективного государственного регулирования, полностью, при этом, подконтрольный народу Рима за счет существования Сената и работы комиций. Система римских магистратур, на наш взгляд, не может считаться подлинно бюрократической, так как, обладая властью, магистраты подвергались и постоянному контролю, не позволявшему, во-первых, занимать должности в течение излишне продолжительного времени, а во-вторых, занимать должности тем, кто не был в состоянии эффективно выполнять свои обязанности.

При этом, любые попытки передать власть, принадлежащую народу, определенным лицам и закрепить ее за таковыми, встречали мгновенное и жесткое сопротивление, результатом которого зачастую становилась гибель инициаторов, как это случилось, например, с Аппием Клавдием.

Подводя итоги первой главы, отметим, что термин «бюрократия» имеет несколько смысловых значений, но если обобщить, то он обозначает систему управления, осуществляемого с помощью особого аппарата, наделенного функциями и привилегиями. Данный термин в эпоху античности имел абсолютно иной смысл, нежели сегодня. В гораздо более позднее время термин «бюрократия» в том смысле, в котором мы понимаем его сегодня, был введен в научный оборот социологом Максом Вебером в середине XIX века. Именно он предложил бюрократические концепции организационной структуры.

Изучая генезис бюрократического аппарата в Древнем Риме, мы обращаемся к истокам бюрократических систем в древневосточных государствах. В результате чего, мы определили, что бюрократический аппарат в Древнем Египте, Китае и Вавилонском царстве имел схожие черты и с бюрократическим аппаратом Древнего Рима, например, обожествление верховной власти, наделение чиновников большим комплексом прав по отношению к остальной части населения и прочие аспекты.

Помимо вышеупомянутого, мы пришли к выводу, что система древнеримских магистратур не могла считаться подлинно бюрократической системой, поскольку магистраты, которые обладали властью, постоянно подвергались контролю, что ограничивало их власть как должностных лиц.

ГЛАВА II. СТАНОВЛЕНИЕ РИМСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД РЕСПУБЛИКИ

2.1. Комиции в государственной организации республиканского Рима

Гражданская община римлян – вариант античной полисной организации, гражданское население ее называлось квириты. Одним из наиболее убедительных толкований слова «квириты» является слово «куриты», т.е. члены куриатной организации⁶⁵. Количество квиритов возрастало, хотя из-за кровопролитных войн изменение их численности не всегда шло по восходящей. Куриатный закон об империи сохранялся до конца Республики, хотя и превратился в формальный акт, который осуществлялся в присутствии 30 куриатных ликторов (Cic. Leg. agr. II. 31).

Носителем государственного верховенства был народ. Народ являлся также носителем частных прав: он имел собственное имущество, иногда являлся наследником, мог быть даже опекуном (по отношению к Египту в период Поздней Республики)⁶⁶. Будучи носителем верховной власти, народ понимался как наделенный величием, и преступления против гражданского коллектива рассматривались как оскорбление величия римского народа.

Представление о верховенстве народа на практике претворялось в регулярном созыве народных собраний.

В Риме было три вида народных собраний (комиций): куриатные, центуриатные, трибутные. Самыми первыми из них возникли собрания патрициев по куриям. До реформы Сервия Туллия куриатные собрания были единственным видом комиций.

Куриатные собрания принимали куриатный закон об империях. Он был необходим для того, чтобы вручить избранному на центуриатных комициях магистрату высшую власть – империй.

⁶⁵ Маяк И.Л. Римляне ранней Республики. – М., 1993. – С. 78.

⁶⁶ Покровский И.А. История римского права. – СПб, 1998. – С. 46.

Помимо вышеупомянутого, курии участвовали в принятии отдельных частных актов – усыновление и завещание, то есть куриатные комиции выносили решения по вопросам семейного права.

Состав куриатных комиций в период Республики не вполне ясен. Античные авторы, такие как Дионисий Галикарнасский и Асконий Педиан в комментарии к несохранившейся речи Цицерона сообщают, что первоначально плебейские трибуны избирались в собраниях по куриям (Dionys. LVIII. 5). Опираясь на эти аргументы, можно сделать вывод, что плебеи были включены в курии и принимали участие в куриатных собраниях.

Следующим видом народного собрания были центуриатные комиции. Они решали важнейшие вопросы законодательства и политической жизни. Центурии – сотни воинов, которые выставлялись от имущественного слоя населения. Военный характер центуриатных комиций подчеркивает место их проведения – на Марсовой поле. Тацит называет их *campus comitia* (Ann. I.15), а Дионисий Галикарнасский сообщает, что первых консулов избирали, созвав народ «на поле, где ранее царей избирали» (Dionys. V. 12.3).

Созывались центурии высшими должностными лицами. Первоначально граждане приходили на комиции в полном вооружении и с запасом продовольствия на 17 дней. Со II в. до н.э. граждане стали приходить на них без оружия. По свидетельству Цицерона, число центурий пеших воинов первого разряда было сокращено с 80 до 70 (D. C.VIII. 36.26). В

Центуриатные комиции выбирали высших должностных лиц: консулов, консульских трибунов, преторов, цензоров, разбирали уголовные дела, решали вопросы объявления войны и заключения мира. Магистрат формулировал в собрании выносимый на голосование вопрос, давал распоряжение о проведении голосования. Каждая центурия имела один голос⁶⁷.

⁶⁷См.: Stein E. Histoire du Bas-Empire. - Paris, 1959. – 218 p.

Изначально голосование проходило внутри центурии; граждане определяли, как голосует центурия – за или против. Сначала голосовали 35 центурий первого имущественного разряда, затем остальные 35 центурий и т.д. После подачи голосов центуриями особый счетчик подсчитывал, сколько центурий голосует «за», а сколько «против». Как только определялось абсолютное большинство, голосование прекращалось.

Третий вид народных собраний – трибутные комиции. Начиная с V в. до н.э. трибы являлись объединениями всех свободных граждан, проживавших в данной местности и имевших там свои наделы земли, независимо от величины этих наделов. Наличие недвижимости для определения принадлежности граждан к трибе учитывалось до 312 г. до н.э.

Трибутных собраний было три вида, на двух из них принимались решения, а на одном из них – нет. Этот вид назывался «contio» – сходка. Contio – собрание плебеев, на котором не принималось постановления. Народ совещался между собой, заслушивал речи магистратов, но не подавал голоса. Два других вида – «conciliaplebistributa» и «comitiatributa». Первые – чисто плебейские собрания, а вторые патрицианско-плебейские собрания⁶⁸. Conciliaplebistributa проводились под председательством плебейских магистратов (плебейского трибуна или, реже, эдила), а comitiatributa под председательством консула или претора – высших магистратов, изначально – патрицианских.

По законам Валерия Горация 449 г. до н.э., Публиция Филона 339 г. до н.э. и Гортензия 287 г. до н.э. плебисциты получили обязательную силу, превратившись в законы (Liv. III. 12. 15-16). С этого времени патриции стали принимать активное участие в трибутных комициях⁶⁹.

Со II в. до н.э. трибутные комиции стали основными. Эти комиции были по составу более демократичными в сравнении с центуриатными, в них

⁶⁸Ханкевич О.И. Законодательная деятельность трибутных комиций плебса в Римской республике (287 – 133 гг. до н.э.) // Вопросы истории древнего мира и средних веков. - Минск, 1977. - С. 67.

⁶⁹Санчурский Н.В. Римские древности. – М., 1995. – С. 112.

участвовали все римские граждане, независимо от имущественного ценза. Каждая триба имела один голос. Процедура голосования была аналогична голосованию в центуриатных собраниях. Сначала голосовали в трибах, а затем подсчитывалось число триб, голосовавших «за» и «против»⁷⁰.

Подводя итог, стоит отметить, что народное собрание в Риме не было единым. Если в Афинах эkkлeсия – единый орган для выражения воли на рода, то в Риме их было три. При этом функции народных собраний были не вполне четко разграничены.

Комиции не обладали правом законодательной инициативы, они не могли изменить законопроект или обсуждать его; они его только принимали или не принимали. Обсуждение законопроектов народом все же было. В ходе избирательных комиций большую роль играл председательствующий магистрат. В его руках была возможность отклонить неудобного кандидата после проведения ауспиций, он мог ограничить список претендентов двумя кандидатурами, и тогда избрание их почти наверняка состоялось бы. В распоряжении председателя собрания был достаточный набор способов влияния на исход выборов.

Таким образом, римский народ смог в столь древние времена разработать и успешно реализовать сложнейший механизм системы эффективного государственного регулирования.

2.2. Сенат в политико-правовом устройстве Республики

Высшим контролирующим и распорядительным органом римской общины в период Республики был сенат. Этимология термина «senatus» происходит от слова senex – старик и senectus – старость. Однако более

⁷⁰Казаков М.М. Римская империя: от принципата к доминату // Актуальные проблемы государства и права // Сборник научных статей. – Смоленск, 2002. – С. 115.

употребительным понятием в первые века существования сената был термин «patres» (Plut. XI, 8, 6).

К началу Республики в составе сената было 300 человек, принадлежавших преимущественно к нобилитету. Начиная с IV в. до н.э., в сенат автоматически стали включать отслуживших свой срок магистратов. Функция составления списка членов сената, с введением Республики, находилась у высших магистратов с империем, с созданием цензуры в 443 г. до н.э. она не была передана цензорам, а выполнялась консулами и консульскими трибунами до 367 г. до н.э.

В период архаики в состав сената могли войти только бывшие курульные магистраты, но в период классической Республики мы видим в сенате плебейских трибунов. Экс-курульные магистраты образовывали как бы верхнюю палату курии, сенаторы низшего ранга именовались иногда *parvi, tenues* (простыми, рядовыми)⁷¹.

Сенаторы распределялись по рангам, в зависимости от того, какую последнюю магистратуру они занимали. На первом месте стояли бывшие диктаторы, консулы, преторы, цензоры; за ними шли бывшие народные трибуны и квесторы; на последнем месте стояли сенаторы, не занимавшие в прошлом никакой магистратуры. Старший, самый уважаемый сенатор, имя которого стояло первым в списке, назывался «принцепс сената».

Созывать сенат и председательствовать в нем могли диктаторы, консулы, преторы и, позднее, быть может, также и народные трибуны.

Председательствующий докладывал сенату существо вопроса и иногда предлагал проект сенатского решения. Если вопрос казался бесспорным, сенат мог прямо перейти к голосованию, которое происходило посредством отхода членов сената в ту или другую сторону. В случае спорного вопроса начинались прения, которые происходили путем опроса председателем каждого сенатора.

⁷¹ Трухина Н.Н. Политика и политики. – М., 2004. - С. 33.

Все обсуждения и голосования в сенате (голосование было открытым) проводились в строгом соответствии с иерархией (по списку сенаторов): начинали сенаторы высших рангов, заканчивали сенаторы низших рангов. При такой системе все решения сената принимались под влиянием самых заслуженных сенаторов⁷².

Специальных дней для заседаний сената не существовало, как не было и специального места. Во времена поздней Республики начали строить специальные здания для заседаний сената, которое называлось курия, но заседания сената часто проводились и в других местах. Правда, это должны были быть закрытые и освященные здания, например, храмы, но они могли располагаться и вне городской черты⁷³.

Заседания сената должны были происходить между восходом и закатом солнца. Вначале производилось торжественное жертвоприношение, затем следовали ауспиции, после благоприятного исхода которых председательствующий магистрат открывал заседание сената⁷⁴. Ауспиции играли большую роль в политической жизни Римской Империи: «...ни одно общественное дело ни дома, ни на войне не велось без ауспиций» (Cic. ND. III. 14-15).

После открытия заседания сената, он мог поставить на обсуждение либо неопределенный вопрос, вроде обсуждения государственных дел вообще, либо ставил на обсуждение конкретный вопрос, сущность которого он мог прояснить во вступительном слове. Время ораторов, выступавших на заседании, не ограничивалось.

Голосование было открытым и проходило путем разделения сенаторов на две группы: одни собирались возле автора предложения, а другие – в противоположной стороне курии. Воздержаться при голосовании никто не

⁷²Виллемс П. Римское государственное право. – Киев, 1890. – С. 41.

⁷³См.: Gibbon E. The history of the Decline and Fall of the Roman Empire. - London, 1900. – 79 р.

⁷⁴Сахаров С.А. Поздняя Римская империя: власть и коррупция // Вопросы истории. – 2012. – №8. – С. 66.

мог. После разделения сенаторов на две группы председательствующий магистрат объявлял, на какой стороне большинство голосов⁷⁵.

После окончания голосования магистрат мог распустить сенат, если не было других предложений. В противном случае, если еще оставалось достаточное время до захода солнца, любой из присутствующих высших магистратов мог задержать сенат и внести новое предложение, принимая тем самым председательствование в заседании сената на себя.

Запись сенатского определения в период Республики производил сам магистрат, инициировавший заседание; двое сенаторов должны были присутствовать при записи (их имена отмечались в тексте сенатусконсульта). Ведущая роль в окончательном формулировании сенатусконсульта принадлежала магистрату. Затем количество свидетелей, контролировавших запись, было увеличено до семи, включая двух квесторов⁷⁶.

Сфера компетенции сената была очень широка. До 339 г. до н.э. все постановления народного собрания должны были утверждаться сенатом. После этого года, согласно закону диктатора Публилия Филона, для решений народного собрания требовалось предварительное одобрение сената.

Сенату принадлежало право, в случае тяжелого внешнего или внутреннего положения государства, объявлять чрезвычайное положение. Наиболее употребляемая для этого формула в текстах Ливия: «постановлением сената и по приказу народа объявлена война»(Liv. IV. 11. 3; VI. 22. 4; X. 12. 3 etc.). Это делалось или путем назначения диктатора, или, позднее, посредством вручения консулам особых полномочий. Однако решения консулов должен был одобрить сенат, об этом нам сообщает Дионисий Галикарнасский: «...решение консулов о войне было одобрено сенатом» (V. 23.2; VI. 67. 3).

Сенату принадлежало руководство всей внешней политикой Рима: сенат отправлял посольства в другие страны и принимал иностранных

⁷⁵ Грухина Н.Н. Указ. соч. - С. 48.

⁷⁶ Дементьева В.В. Указ. соч. – С. 281.

послов, вообще, ведал всеми дипломатическими актами. Хотя право объявлять войну и заключать мир принадлежало народному собранию, но сенат вел всю подготовительную работу, определяя решения комиций в нужном ему направлении⁷⁷.

В руках сената было сосредоточено высшее руководство военными делами: он определял сроки набора в войска, количество и состав войсковых контингентов; сенат выносил решение о роспуске войска. Под наблюдением сената происходило распределение войсковых соединений между военачальниками⁷⁸. Сенат определял общий стратегический план кампании. При наличии нескольких фронтов сенат координировал действия отдельных военачальников, помимо этого, устанавливал бюджет каждого военачальника, назначал триумфы и другие почести полководцам.

В ведении сената находились финансы и государственные имущества: сенат составлял пятилетний бюджет, устанавливал размер налогов и категории налогоплательщиков, определял таможенные сборы, контролировал сдачу за откуп налогов и подрядов, руководил чеканкой монеты и пр. Осуществлял заведование государственным имуществом⁷⁹.

Сенат принимал решения по государственным откупам, устанавливал сроки уплаты, проводил освобождение плательщиков от обязательств или снижение выплат. Сенат занимался распределением общественной земли, решал возникавшие земельные споры.

Этот государственный орган имел определенное право вмешательства в разграничение сфер полномочий между магистратами, например, распределял провинции между преторами. Сенат в период Республики не имел законодательной власти, она принадлежала только народным собраниям. Но законы, принятые комициями, проходили процедуру одобрения в сенате.

⁷⁷ Азимов А. Римская республика. От семи царей до республиканского правления – М, 2003. – С. 93.

⁷⁸ Там же. - С. 110.

⁷⁹ Дементьева В.В. Указ. соч. – С. 286.

Несмотря на наличие в Риме большого количества жрецов разных категорий, верховный надзор за культом принадлежал сенату. Это было в духе римского государственного и сакрального права, где жреческие и гражданские должности не отделялись резко одна от другой, где многие жрецы могли одновременно занимать и гражданские должности, где магистры официально занимались гаданиями, а некоторых жрецов выбирало народное собрание.

Сенат мог учреждать новые праздники, вводить или запрещать новые культы, устанавливать благодарственные и искупительные моления, в важных случаях толковать знамения богов⁸⁰.

Сенат оказывал огромное влияние на деятельность римских магистратов, особенно чрезвычайных, но и ординарные нередко выполняли волю сената, который на протяжении всего времени существования Республики формально оставался совещательным органом при носителях высшей исполнительной власти⁸¹.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, стоит добавить, что сенат являлся высшим административным и вместе с тем верховным контрольным органом государства, который осуществлял надзор за храмами и священными местами, занимался финансовым управлением, обеспечивал соблюдение безопасности в городе. Помимо этого, сенат был главным органом военно-организационного управления, ведал международными отношениями и управлял провинциями.

Авторитет сената объяснялся не только объемом его полномочий – этот авторитет являлся также следствием его социального состава и организации.

⁸⁰ Азимов А. Указ. соч. - С. 121.

⁸¹ Штаерман Е.М. Указ. соч. – С. 76.

2.3. Особенности государственного строя в эпоху принципата

Первым собственно императором Рима стал Октавиан Август в 27 году до н.э. Этот период ознаменовался относительным спокойствием во внутренней жизни страны и прекращением гражданских войн в имперских провинциях. Однако мы ведем речь лишь об относительном мире, который поддерживался с помощью римского оружия⁸².

Эпоха принципата явилась своеобразным переходом от республиканских форм правления к абсолютизму. Специфика этого периода заключалась в увеличении монархических элементов в государственном устройстве Рима, а республиканские черты сохранялись лишь формально.

В рассматриваемый нами период произошли значительные преобразования в республиканских государственных органах.

Народные собрания к этому времени постепенно начинают терять свою актуальность и созываются все реже, а сенат и принцепс сосредотачивают в своих руках судебную и законодательную власть. Они стали обладать правом избрания должностных лиц на места (Amm. Marc. XXVI.6.1). Резко снижается авторитет собраний, в связи, с чем их посещаемость практически снижается до нуля.

Основой всей политической власти был сенат. Официально силу закона получили сенатусконсульты, однако их постановления были лишь формальностью, так как контроль сената осуществлял принцепс. Магистратура лишилась административной и военной власти, в результате чего был создан специальный административный и военный аппарат принцепса.

Характерной особенностью государственного аппарата эпохи принципата стало отсутствие выборности должностных лиц, чиновники

⁸²Сахаров С.А. Особенности правового статуса духовенства в Поздней Римской империи.- Смоленск. - 2011. – №5 (40). – С. 165.

империи считались подданными принцепса, которых он назначал на должности или же смещал их по своему усмотрению.

В императорском дворце формируется особый совет (консилиум), который выполняет совещательные функции и становится канцелярией принцепса с необходимым штатом чиновников. Это место становится центром управления империей. На государственные должности император мог назначить вольноотпущенников и даже рабов.

Власть Августа и его последователей внешне носила республиканский характер: формально она была коллегиальной и выборной⁸³. Однако при всех республиканских формах, неограниченная власть монарха противоречила абсолютно всем принципам республиканского правления⁸⁴.

Политическая система Августа представляла собой симбиоз монархических и республиканских элементов, которые характеризовали как раз переходный период. Сосуществование разных по своей сути форм правления было обусловлено живучестью республиканских традиций, но главным образом – сохранением полисных структур в рамках территориальной империи⁸⁵.

Полис, как социальный организм, в течение I-II столетия уже изживал себя, и республиканские устои постепенно уходили в прошлое. В это время наблюдалась тенденция усиления монархической власти и абсолютизма. В течение более чем столетнего периода с 69 до 180 г. римское государство стало более бюрократическим и патерналистским и в то же время более космополитическим и менее «римским»⁸⁶.

Республиканский период ознаменовался хорошо выстроенной системой управления государством, в основу которой был положен принцип

⁸³ Jones A. H. M. The Later Roman Empire. Vol. I-III. - Oxford, 1964. - 271 p.

⁸⁴СмышляевА.Л. Характер принципата. - URL:
<http://ancientrome.ru/publik/article.htm?a=1293446283>.

⁸⁵Кзаков М.М. Эволюция системы местного управления в Древнем Риме. – М., 2004. – С. 96.

⁸⁶ Там же.- С. 106.

разделения властей и господские права. Таким образом, эпоха принципата характеризуется началом построения бюрократической системы⁸⁷

Рассматривая появление в эпоху принципата новых государственных органов и служащих, современные исследователи приходили к выводу о переходе Рима от республиканского полисного строя к новому образцу государственного устройства – бюрократической монархии. Они считали, что новая власть опиралась на государственный аппарат, который был организован и построен по бюрократическим принципам, имевший также многочисленных чиновников на местах и профессиональную армию. Однако это точка зрения вскоре была пересмотрена исследователями благодаря появлению новых исследований по данной проблеме.

Новые исследования доказывают, что в эпоху принципата практически не наблюдалось признаков бюрократической системы и даже государственного аппарата в современном смысле этого слова.

Специфика эпохи принципата как политической системы состояла в минимальном количестве чиновников и незначительном государственном аппарате на протяжении всего периода I–II вв⁸⁸.

От республиканского строя Империя получила особую для античной эпохи систему мелкой бюрократии: посыльных, секретарей, рабов, принадлежавших определенному господину, занимавшему государственный пост. Государственный пост зависел от материального состояния: чем выше был этот пост, тем богаче был человек, который его занимал и как следствие, он имел возможность использовать больше рабов для исполнения государственных повинностей⁸⁹.

Городские гражданские общины с органами власти и управлением явились основой власти, как в центре, так и на местах. Именно городские общины несли ответственность управления империй, а императорская

⁸⁷Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. – М. – 1998.- С. 289.

⁸⁸Смышляев А.Л. Всадники во главе ведомств императорской канцелярии во II – начале III в. н.э. // ВДИ. – 1978. №2. – С.91.

⁸⁹Казаков М.М. Указ. соч. – С. 113.

администрация осуществляла лишь общий контроль за порядком и могла вмешаться в деятельность общин лишь в чрезвычайных ситуациях.

Прокураторы-всадники и сенаторы-наместники не были профессиональными государственными чиновниками. По сути, они были крупными землевладельцами-феодалами, выходцами из сословия декурионов. Всадники и наместники могли заседать в италийских куриях и в провинциальных колониях. Даже исполняя государственную службу, они не теряли связей с родными городами и могли выступить их патронами и занять в них посты магистратов и жрецов. Всадники и наместники не отличались от образованных декурионов ни знаниями и навыками, ни подготовкой. Государственное жалование по службе не выступало основным источником дохода. Основными преимуществами считали не профессиональные навыки, выслугу лет, а личную преданность принцепсу, дипломатические способности, богатство и красноречие.

В начале III столетия, когда количество государственных служащих достигло огромных для периода принципата размеров, в администрации императора существовало примерно 350 постов, предназначенных для администраторов всаднического и сенаторского ранга, а для вспомогательных и канцелярских служащих было выделено еще несколько тысяч мест. При населении в 50-60 млн., на каждого администратора с властными полномочиями приходилось более ста тысяч человек. Если сравнить эти цифры с Китаем, то можно сказать, что в Ханьском Китае с примерно равным по численности проживающих в империи было несколько десятков тысяч администраторов⁹⁰.

Эти различия можно объяснить тем, что в Риме в эпоху принципата государственное управление было основано на полисных принципах, а не на бюрократических. Прокураторы и наместники провинций имели возможность держать в своем распоряжении помощников из числа

⁹⁰ Фюстель де Куландж Н.Д. Указ. соч. – С. 258.

родственников и рабов. Однако они были лишены права опереться на органы государственной власти на уровне городских и сельских округов, кроме Египта. Однако и в Египте количество служащих в эпоху принципата резко сократится⁹¹.

Наместники и прокураторы, не обладавшие особой подготовкой и знанием спецификой местных условий, могли выполнять свои функции только при содействии местных органов полисного самоуправления. Эти органы находились под контролем местных полисных элит и могли исполнять только те приказы, которые не опровергали бы интересов элит.

Правление Августа и его преемников можно охарактеризовать как правление с помощью незначительной в количественном отношении бюрократии. Основу такого положения необходимо искать в хозяйстве сенатора республиканского строя, который держался на рабах и вольноотпущенниках.

Пришедшая на смену Августу, династия Антонинов смогла сохранить то политическое устройство, которое было задумано Августом, а императору Траяну удалось ненадолго восстановить комиции. Однако для II века было характерно усиление централизации императорской власти и увеличение бюрократии⁹².

Таким образом, подводя итог вышесказанному, стоит отметить, что в раннеимперский период можно наблюдать слаборазвитый бюрократический аппарат. Однако уже при императоре Септимии Севере начал осуществляться принцип полной монархии и складывание имперского бюрократического аппарата: император – единственный источник власти, а его воля – высший закон для всех жителей Империи. Семптимий Север положил начало переходу от республиканских форм к принципу полной монархии. Именно при нем начал складываться бюрократический аппарат, в котором император выступал единственным источником власти, а воля его

⁹¹ Там же. – С. 261.

⁹² Казаков М.М. Указ. соч. – С. 118.

являлась высшим законом для всей Империи. Сенат был лишен полномочий издавать законы и избирать магистратов. Теперь этим правом обладал исключительно принцепс⁹³.

Также в рассматриваемый период была проведена реформа государственного управления, в результате которой происходит определенная милитаризация императорской бюрократии. Помимо всего прочего, к своему завершению пришло формирование провинциальной администрации, ставшей высшей властью на местах. В полномочия декурионов в этот период теперь входили контроль за сбором налогов и общественные обязанности, которые в данных условиях преобразуются в повинности. Бюрократические формы правления постепенно начинают пронизывать всех сферы государственного аппарата и даже армию⁹⁴.

⁹³ Кузищин В.И. Указ. соч. – С. 243.

⁹⁴ Там же. – С. 121.

2.4. Генезис бюрократического аппарата в Древнем Риме

Как известно, последним римским диктатором стал Юлий Цезарь. Множество сложностей, с которыми пришлось столкнуться римской республике в III-I вв. до н. э. показали несовершенство существовавшей системы организации. И в самом деле, сейчас мы, жители XXI столетия отчетливо понимаем, что, например, годичный срок исполнения своих полномочий подходил для республики V столетия до н. э., но никак не мог работать столь же эффективно в огромном государстве, существовавшем на рубеже эр.

Первым собственно императором Рима стал Октавиан Август (27-й гг. до н. э.). Его правление положило начало периоду так называемого Pax Romana (Римского мира), периода относительного спокойствия как внутри Империи в части прекращения гражданских войн, так и в имперских провинциях. Разумеется, мы понимаем, что речь идет о весьма относительном мире, которые «поддерживался, в первую очередь, при помощи римского оружия».

Политика Октавиана Августа привела к коренным изменениям в управлении государством, обеспечила централизацию власти. Перемены коснулись практически всех областей государственного управления.

В первую очередь, необходимо отметить, что Август соединил в себе целый ряд должностей. Во-первых, ему было присвоено звание принцепса, «первого в Сенате»(Liv. X. 37. 15–16). Во-вторых, он принял должность руководителя армией с беспрецедентным сроком в 10 лет, причем сделал это, как утверждается, по настоянию Сената. Одновременно с этим, он с 23-го года до н. э. занял должность пожизненного трибуна, а затем принял и власть верховного понтифика.

При этом права, которые ранее были неотъемлемой частью существования иных органов государственной власти, постепенно

уменьшались. Так, Август учредил так называемый Фиск, императорскую казну, в которую стали поступать средства, полученные от тех провинций, где находились имперские легионы. Ранее все ведение государственной казны находилось в ведении Сената. Комиции на практике полностью потеряли свое значение, передав избирательные полномочия императору, судебные функции – ему как пожизненному трибуну, а законодательные – Сенату, в котором, напомним, Август занимал положение принцепса (Liv. XXI. 63).

При всем этом, Октавиан Август был крайне умным человеком, отчетливо осознававшим то, насколько римский народ предан идее республики и насколько сильно он опасается возможной тирании. Поэтому большая часть нововведений принималась даже не им лично, но по просьбам иных лиц.

Дальнейшие изменения в области основ государственного управления в период Принципата касались в общем уже описанных нами материй. В целом можно сказать, что в течение этого периода наблюдалась попытка соединить ряд республиканских черт (самоуправление, выборность) с определенными чертами монархии (управление казной, наследование власти). Все это привело к целому ряду последствий, как для Империи, так и для ее императоров. Что касается последних, то последствия здесь были крайне негативны.

Несмотря на то, что в период правления Августа непосредственно в столице были размещены три когорты преторианской гвардии, личной охраны императора, из шестидесяти семи императоров, правивших Римом с 27 года до н. э. до временного распада Империи в 268-м году, как минимум тридцать восемь пали жертвами заговоров, а еще несколько покончили с собой. Что касается самого римского государства, то здесь ситуация менее однозначная⁹⁵.

⁹⁵См.: Lawrence W. *Pax romana and world peace*. Norton. - New York, 1950. - 178 p.

С одной стороны, Империя стала намного более централизованным государством, способным быстрее справляться с внешними и внутренними угрозами. С другой, тот факт, что в течение всей своей истории она вела постоянные войны, зачастую одновременно на разных фронтах, и была вынуждена подавлять многочисленные восстания, свидетельствует не только о специфической направленности ее развития, но и о неспособности справиться с возрастающим количеством угроз.

Что касается непосредственной сути нашего исследования, то здесь можно сказать следующее. Период республики охарактеризовался для Рима очень изящно реализованной системой управления, построенной на, хоть и весьма далеком от современной модели, но все же на разделении властей и господстве права.

Эпоха Принципата, несмотря на многочисленные попытки ее родоначальника снизить существующий уровень напряженности, можно охарактеризовать как начало, генезис бюрократической системы, при которой власть имущие выделяются и отделяются от всего остального населения страны, обретают все больше и больше прав, все хуже справляясь со своими обязанностями и не выполняя своих обязательств.

Все это неизбежно приводило к многочисленным конфликтам, проявлениям недовольства и т. д. Разумеется, сейчас очень сложно судить, что стало причиной большей части трагедий, через которые прошла Римская Империя: социальная напряженность, политические кризисы, географическая протяженность или многочисленные и бесконтрольные операции со ссудным капиталом. Можно называть эти и многие другие причины, но очевидно одно: власть, которая принципиально не способна справиться с возникающими проблемами и, при этом, не имеющая возможности к быстрому реагированию на них путем изменений самой себя, обречена на тот конец, который ожидал большую часть императоров периода Принципата.

Вполне демократичный Рим эпохи республики был, возможно, не во всех случаях абсолютно эффективен, но обладал способностью за счет, например, экстраординарных магистратур молниеносно изменять свою структуру управления, принимая новые и новые вызовы.

Империя же, несмотря на куда большую степень централизации, несмотря на личную популярность и харизматичность многих ее лидеров, оказалась не в состоянии справиться с возникающими угрозами, то есть выступила как куда менее эффективное государство.

Таким образом, можно обобщить, что зарождение бюрократической системы в Древнем Риме началось в эпоху Принципата, когда к власти пришел Октавиан Август. Специфика его правления изменила все государственные органы и привела к централизации власти: в первую очередь, ему было присвоено звание принцепса, а также Октавиан Август стал беспрецедентным руководителем армии сроком на 10 лет. Император занял должность трибута и принял власть верховного понтифика.

Подводя итоги второй главы, в которой мы рассматривали становление римской системы управления в период республики, стоит еще раз обобщить, что одним из государственных органов, выражавшего волю народа, было народное собрание или комиции. Комиции делились на три вида: куриатные, центуриатные и трибутные. Они не обладали правом законодательной инициативы и не могли изменить законопроект. Они только принимали закон или не принимали.

Одним из верховных контрольных органов был сенат, осуществлявший надзор за священными местами и храмами, занимался ведением финансовых дел и следил за безопасностью в городе. Сенат также осуществлял функции военно – организационного управления, в его полномочиях находилось ведение международных переговоров, он также управлял провинциями. Однако в раннеимперский период сенат лишился некоторых своих полномочий, так как в этот период уже можно наблюдать слаборазвитый

бюрократический аппарат, а при императоре Септимии Севере уже начал складываться принцип полной монархии, формируется организация императорской провинциальной администрации как власть на местах.

Складывание бюрократического аппарата в Древнем Риме началось в эпоху Принципата, в период правления Октавиана Августа. В период его правления определились векторы в сторону централизации власти, император принял должность верховного понтифика.

ГЛАВА III. РАЗВИТИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО АППАРАТА В ИМПЕРСКИЙ ПЕРИОД

3.1. Зарождение императорской бюрократии

Старинные республиканские учреждения продолжали существовать и формально не претерпели никаких существенных изменений. Но наряду с ними зарождается особый бюрократический аппарат, появление его мы можем также объяснить той властью, которую обладал Август. При создании этого аппарата были использованы в первую очередь частные связи Августа.

Создавая бюрократический аппарат, Август имел известный прецедент в предшествующей республиканской истории. Магистрат, отправляясь в какую-либо провинцию или приступая к выполнению каких-либо функций, пользовался людьми, находившимися в личной от него зависимости: это были рабы, вольноотпущенники и клиенты⁹⁶.

Они назначались своим господином или патроном и были ответственны только перед ним, а отвечал за все полномочия только он сам. Из клиентов, вольноотпущенников и рабов и составляется главным образом бюрократический аппарат императорской власти, который впоследствии оттеснит на задний план прежнюю республиканскую администрацию.

В I в. до н. э., во времена Цицерона, особым доверенным лицам, главным образом из среды клиентов — вольноотпущенников, поручалось ведение дел, как тяжёбных, так и иных. Такие доверенные лица назывались прокураторами. Назначение прокуратора не было связано с той или иной формальностью. Прокуратор вел дела во всех фазах процесса⁹⁷.

Этот институт, носивший вначале частно-правовой характер, затем признанный судебными инстанциями, получает широкое распространение во времена империи. Императорские прокураторы ведают самыми разнообраз-

⁹⁶Покровский И. А. Указ. соч. — С. 235.

⁹⁷Сергеев В.С. Очерки по истории Древнего Рима — М., 1938. — С. 89.

ными делами. Прокураторам предоставляется сбор некоторых налогов, и они выполняют те или иные хозяйственные функции. Из прокураторов, вольноотпущенников, клиентов и рабов императора и вырастает имперский бюрократический аппарат (Liv.XXXIX. 18. 8).

Бюрократия комплектовалась не только из этих полусвободных или несвободных элементов. Высшие должности занимались людьми высших сословий. Только от императора зависело назначение префекта города. По преданию, эта должность появилась еще в царскую эпоху; в республиканские времена назначался иногда префект города на время отсутствия консулов⁹⁸.

Юлий Цезарь назначил префекта города на то время, пока он вел войну в Испании. Меценат был префектом города, когда Октавиан воевал с Антонием. После установления принципата Август несколько раз назначал префекта города⁹⁹.

В 26 г. до н. э. Август, уезжая из Рима, назначил на эту должность Мессалу Корвина, но префектура оказалась непопулярной. Мессала Корвин занимал ее только несколько дней и сложил полномочия, ссылаясь на неумение управлять¹⁰⁰.

Через 10 лет, в 16 г. до н. э., префектом города на некоторое время был назначен Статилий Тавр. Возможно, что эта должность замещалась в 13 и 14 г. н. э. При Тиберии долгое время префектом города был Кальпурний Пизон. Основная функция префекта — охрана порядка в городе; он ведал городской полицией, и ему принадлежала юрисдикция по уголовным делам. Префект претория в Поздней империи оказывал влияние и на городские общины, что подтверждают данные Кодекса (CTh 1.29.1).

В силу того, что Август пользовался империем, он назначал легатов из представителей сенаторского сословия. Они командовали армиями и управ-

⁹⁸См.: Grant M. The Climax of Rome. The final achievements of the Ancient world. - Boston-Toronto, 1968. — 96 p.

⁹⁹Азимов А. Указ.соч. - С. 281.

¹⁰⁰Там же. — С. 284.

ляли императорскими провинциями. Назначение легатов также восходит к республиканской практике.

Императором была использована эта практика для создания круга должностных лиц, принадлежащих к сенаторскому сословию, но зависящих от императора. Многочисленные надписи указывают, что императорские легаты приравнивались к пропреторам и составляли особое («нерегулярное») звено в сенаторской карьере.

Большое значение в возникающей императорской бюрократии приобретают особые всаднические должности.

Венцом всаднической карьеры была должность командующего преторианской гвардией, префекта претория, на которую люди назначались самим Августом. Преторианские когорты первоначально назначались для охраны палатки (штаба) командующего армией. Они приобретают большое значение еще со времен испанского похода Сципиона Эмилиана. При Августе преторианская гвардия находится не в пограничной полосе, а в Риме и Италии; она охраняет особу Августа и находится под командованием префекта претория, назначаемого императором. Функции префекта претория были разнообразны, а при преемниках Августа отдельные преторианские префекты были влиятельными и всемогущими временщиками.

Из числа всадников принцепс назначает и префекта Египта, который управлялся иначе, чем другие провинции. Многочисленные прокураторы управляли императорскими финансами и выполняли самые разнообразные поручения.

Особо важные миссии возлагаются на приближенных Августа. Высокое положение Августа позволяет ему поручать это своим близким друзьям и спутникам, которые со временем будут составлять часть бюрократического аппарата.

Примером использования «друзей» в качестве официальных лиц может служить одна греческая надпись. В 6 г. до н. э. разбор одного конфликта в

городе Книде был поручен Г. Азинию Галлу не потому, что он был проконсулом Азии, а как другу Августа. Об этом Август и писал книдянам: «Я поручил расследовать Галлу Азинию, моему другу»¹⁰¹.

Источники и прецеденты императорской бюрократии были многообразны. Император в качестве верховного полководца назначал легатов и префекта претория, как носитель высшего империя он назначал префекта города. Но в этой системе много таких черт, какие мы можем назвать патримониальными. Август подобно патрону дает поручения и назначает на различные должности своих «друзей», «спутников», вольноотпущенников и даже рабов.

Эти патримониальные черты приобретут впоследствии общегосударственное значение, – а использование чисто личных связей опять-таки было выражением власти Августа. Оказывала, несомненно, влияние и практика эллинистических государств (особенно Египта), где бюрократическая система получила широкое развитие и дворцовая служба соединялась с общегосударственными поручениями.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, стоит обобщить, что постепенно в империи описываемого нами периода, продолжался медленный процесс структурных изменений, начавшийся еще при Августе. Характерными явлениями этого процесса были постепенное развитие бюрократии и отстранение сената от административных функций, которые все больше концентрировались в руках императора. Самое важное заключалось в том, что император стал контролировать все государственные ресурсы, ему принадлежало исключительное право распоряжаться доходами государства и решать вопросы расходования этих средств. Установление прямых и косвенных налогов, сбор косвенных налогов, управление хозяйством государственных земель – все это постепенно сосредоточилось в руках императорской администрации. У сената, в конечном счете, осталось

¹⁰¹Смышляев А.Л. Указ.соч. – С. 102.

только право распоряжаться теми деньгами, которые поступали от городов и сенатских провинций в кассу римского народа.

В результате проделанной работы, нами были определены важнейшие особенности государственного устройства республиканского Рима и рассмотрен такой феномен, как императорский бюрократизм в эпоху принципата, помимо всего прочего, мы показали отличительные черты двух политических режимов Римского государства.

3.2. Государственный строй поздней империи. Доминат

Политические институты и конституционные принципы республики, хотя и были основательно подорваны в ходе длительных гражданских войн и военных диктатур от Суллы до Августа, не могли сразу, немедленно исчезнуть и тут же быть заменены новыми. Этого не позволили бы и глубоко проникшие в сознание народа республиканские традиции. Поэтому политическая структура раннеримской империи сочетает в себе республиканские институты власти с новыми монархическими элементами.

Начиная с III в. Великая Римская империя переживает распад рабовладельческой системы хозяйства. В огне восстаний рабов расшатывается мощь Рима, основанная на рабовладельческом способе эксплуатации трудящихся. Наиболее чаще обостряются классовые противоречия¹⁰². Распад рабовладельческой системы хозяйства, революция рабов, длительные ожесточенные войны с надвигавшимися на Рим «варварами», обнищание. Население находится под влиянием налогов и сборов в пользу Римского государства, происходит усиление децентралистических тенденций в провинциях.

Все это повлекло за собой экономический упадок империи, ослабление связи Рима с провинциями (а эта связь была исключительно политической) и

¹⁰²См.: Williams S. Diocletian and the Roman recovery. - London, 1985. – 78 p.

ряд серьезных поражений в войнах с «варварами», кончившихся завоеванием Рима и падением Римской империи¹⁰³.

Особое значение получает в последний период Римской империи армия, состоящая уже в значительной степени из «варваров» временами открыто распоряжающаяся судьбой империи.

Перед лицом неминуемых опасностей эксплуататоры делают последнюю попытку отсрочить час своей гибели и ищут спасения в усилении военного террора. Римская государственная машина последнего периода является военной деспотией императора, централизованным военно-бюрократическим аппаратом верхушки эксплуататорского класса.

Немалое значение для поддержки эксплуататоров имело христианство. К IV в. оно уже далеко отошло от своего первоначального демократического характера, когда его последователями являлись преимущественно рабы и пролетарии, выражавшие в фантастической форме свой протест против существующего строя (Zos. I.2).

Социальный состав христианских общин изменился и включал в себя представителей господствующего класса. Христианская церковь постепенно стала мощной организацией, с которой уже должно было считаться государство. Христианские общины получили право свободной деятельности и право владеть имуществом. Имущество это уже было значительным. И христианство стало государственной религией.

Империя вынуждена скрывать свою истинную сущность, реальные полномочия главы государства сосредоточились под обветшалыми учреждениями республики. Внешне все выглядит по-прежнему – заседает сенат, собирается народное собрание, функционируют магистратуры. Введенные в практику политической жизни понятия «империя» и «император» не являются такими уж новыми, они извлечены из

¹⁰³Томсинов В.А. Указ. соч. – С. 125.

республиканских запасников и не приобрели пока четких политико-юридических очертаний.

Двойственный характер режима ранней империи выразился в создании сложной политической системы, в которой сосуществовали в противоречивом единстве элементы полисно-республиканского и монархического строя.

Потребуется длительное время, прежде чем титул «император» из почетного звания полководца в республиканском Риме превратится в титул главы государства. Этот процесс перерождения займет долгие два с половиной столетия, за которые принцепсы, наряду с полномочиями консулов, трибунов, цензоров, будут неоднократно получать и императорское звание.

Христианство обратило все свои силы и средства на поддержание и «оправдание» государственной централизации, власти эксплуататоров и неограниченного императора¹⁰⁴.

Усиливается террор, доводится до предела налоговое обложение и вообще эксплуатация населения, вводится мелочная регламентация и идет непрерывный распад Римской империи. Все попытки эксплуататоров удержать свое положение оказываются тщетными.

Последний период Римской империи называется доминатом. Это название происходит от официального наименования римского императора «господином» или «владыкой» или даже «владыкой и богом».

Происходит разделение Римского государства на две половины. Необходимость усиления государственной власти для защиты рабовладельческого строя и, в частности, крупного землевладения рабовладельцев от революционных движений рабов и колонов, для обороны государства от «варваров» и для борьбы со стремлением к отделению ряда находившихся под властью Рима народов, вызывала серьезные изменения

¹⁰⁴ Комаров Е.И. Диагностика бюрократизма как инструмент совершенствования систем и процессов управления. // Управление персоналом. - 1997. - №8. - С. 12 – 17.

государственного устройства. В частности, происходит уменьшение размеров провинций и ослабление роли их наместников. В связи с этим еще при Диоклетиане (284 - 305 гг.) намечается разделение империи на две половины - восточную и западную. Окончательно это разделение было упрочено при Феодосии (395 г.). Во главе каждой половины империи стоял особый август.

Первоначально эти половины рассматривались, как части единого государства. Однако в дальнейшем эти части постепенно обособлялись, и уже можно говорить о двух отдельных государствах. Нас интересует, главным образом, лишь Западная римская империя.

Из истории Восточной римской империи (Византии) мы затронем лишь некоторые отдельные факты (например, кодификацию Юстиниана в VI в.).

Во главе империи стоит император, носящий титул августа и владыки. Власть его признается неограниченной и исходящей от бога. Христианская религия учила, что ослушание императора является не только преступлением, но и грехом, влекущим возмездие от бога. Все население империи рассматривается, как подданные или рабы императора. Императору принадлежит законодательная власть. Первоначально, однако, законы издаются от имени обоих императоров (западного и восточного): этим внешне подчеркивается единство империи. Но императоры лишь выполняют волю крупных землевладельцев, и часто престол находится в распоряжении верхушки землевладельческой знати и войска; по мере распада империи императорская власть теряет авторитет. Фактически империей управляла многочисленная бюрократия. Император выбирает себе ближайшего помощника, получающего титул цезаря (СTh 1.12.2). Цезарь является наследником императора. Этой системой предполагалось предупредить случайности и волнения при освобождении престола. Нередко решающую роль играл голос армии, однако

в некоторых случаях имел значение и сенат. Главным центральным органом, рассматривающим все важнейшие дела, являлся совет при императоре¹⁰⁵.

Важнейшим должностным лицом является управляющий двором. Кроме него, при императоре состоял ряд управлений, основанных на принципе централизации и иерархической подчиненности. Устанавливаются строгие правила о рангах многочисленных чиновников, о правах, присвоенных каждому рангу, о порядке повышения по службе и т. д.

Все эти управления носят резко выраженные черты бюрократического аппарата. Кадры чиновников дополнялись нередко выходцами из различных сословий. Основными принципами организации местного управления являются: строгая централизация, многочисленность чиновников и отделение военной власти от гражданской.

Все нити местного управления сходились в Рим, и задачами управления являлись выжимание из населения тягостных налогов и поставок, быстрая беспощадная борьба со всякого рода волнениями и проявлениями недовольства.

Каждая половина империи разделялась на две префектуры (на Западе Италия с Африкой и Галлия с Испанией и Британией, в Восточной империи Восток и Иллирия).¹⁰⁶

В этих округах существуют и органы местного населения: сенат и муниципальные магистраты. Но в этих органах трудно видеть органы самоуправления: они всецело подчинены государственным чиновникам. Особым порядком управляется город Рим.

Сенат сохранился, но лишь по имени: по общему правилу, он играет роль городского совета и ведает только местными делами (CTh 1.28.1). Формально сохраняются должности консулов, преторов, квесторов, но они являются лишь почетными должностями (хотя и требующими больших

¹⁰⁵Томсинов В.А. Указ. соч. – С. 128.

¹⁰⁶Комаров Е.И. Указ. соч. – С. 18.

расходов от замещающих эти должности лиц, например на устройство общественных зрелищ) и никакого значения в правительстве не имеют.

К V в. Римское государство находилось в состоянии распада. Новая монархия отличалась прежде всего новым представлением о содержании власти и полномочиях властителя. Монарх получил новый титул – Dominus Noster (CTh 1.8.3), были отставлены как ненужные звания трибуна, понтифика, прокуратора. Используя идею «перенесенного суверенитета» («т. к. это римский народ предоставил правителю все свои права и полномочия в акте передачи власти»), монарх стал во главе всех священных и государственных дел империи, его решения стали признаваться безусловными и неукоснительными законами, равными законам «древнего права». Причем утвердившийся в праве принцип преимущества более позднего закона перед ранними поставил императорские постановления (constitutia) в ранг определяющих источников права. Особое положение этих постановлений подчеркивалось еще и тем, что по своему содержанию решения монарха не были связаны никакими границами: «Что угодно принцепсу, имеет силу закона». Император считался верховным судьей и главнокомандующим армией¹⁰⁷.

Прежний Сенат был практически отстранен от дел, а звание сенатора осталось только как почетное обозначение привилегированного сословия. Осталось почетное наименование консулов – но они уже только назначались императором и были своего рода традиционными управителями, выполняющими поручения монарха. Полностью исчезло из государственного уклада начало выборности должностных лиц.

Все нити государственного управления сосредоточились в центральной и территориальной администрации. Центральный уровень был представлен императорским советом и ведомственными канцеляриями. Императорский, или Государственный Совет (consistorium) состоял из лиц, персонально

¹⁰⁷ Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права // Юриспруденция.– М., 2000. - С. 51.

назначенных императором: они принадлежали только к двум наиболее богатым классам империи. В состав Совета обязательно входили и главные администраторы – министры. К IV в. появились специальные должности 4-х министров: 1) священного дворца, в ведении которого были законодательство и судебный надзор; 2) гофмаршал, или министр чиновников, в ведении которого была внутренняя безопасность, дипломатические сношения, а также почтовое дело; под его началом была сеть особых агентов – «любопытствующих»; 3) управляющий «священными щедротами», т. е. государственными финансами; ранее отдельные казна императора – *fiscus* – и хранилище республики – *erarium* – слились воедино; 4) управляющий собственными именьями и имуществами императора. Сохранились прежние 5 канцелярий императорского управления – во главе их стал общий начальник – викарий.

При Константине появилась (по восточному образцу) должность высшего правителя гражданских дел – капеллана; он же стал считаться первоприсутствующим в Государственном Совете. Помимо этого, возникла система должностей среднего звена – комитатов. Постепенно они стали специализироваться на лиц: а) сопровождающих императора, б) занятых охраной дворца, в) гражданских управителей, г) занятых частными делами монарха, д) руководителей внутренней армии¹⁰⁸.

Территориальную администрацию представляли префекты претория – с 293 г. их стало четверо (*Amm.Marc. XIV.7.9–17*). Префекты обладали в основном военной властью и высшей юрисдикцией, для ведения гражданских дел при них возникла должность территориального викария.

С начала III в. с распространением христианства, частичным, а затем и полным его огосударствлением, стала укрепляться новая система церковного управления. Глава римского церковного округа – епископ, с III в. начал предъявлять претензии на главенство во всей христианской церкви – в V в.

¹⁰⁸ Омельченко О.А. Указ. соч. – С. 23.

ему был присвоен титул папы, а в середине V в. римские епископы добились от императора подчинения их суду в церковных и духовных делах.

В конце IV – начале V в. появился церковный чин патриарха – с разделением империи на Восточную и Западную несколько восточных патриархов стали полностью независимыми. Сфера церковного управления и юрисдикции постепенно начала расширяться, захватывая многие вопросы, ранее подверженные гражданскому суду, различные категории и нецерковного населения¹⁰⁹.

Таким образом, в последние века Римской империи, особенно в Восточной империи, в государственной администрации оформилась значительная прослойка профессиональных управленцев – бюрократии, которые замкнулись в своеобразную систему, подконтрольную только императору. Все чиновники империи (кроме самых низших) составляли сословие – *Dignitates* и принадлежали к одному из трех рангов: «славнейших», «почтенных» или «знаменитых»; «знаменитые» считались вышестоящими по отношению к другим и подчинялись только императору¹¹⁰.

В целом чиновники подразделялись на сословия придворных, военных или гражданских чинов. В каждом ранге устанавливалась законом своя квота чинов (например, для «славнейших» в 100 официалов). Чиновники получали на год государственный патент на чин и должность, который мог быть продлен, а мог быть отнят.

Такая внешне жесткая организация моментально породила извечных спутников бюрократии: желание во что бы то ни стало удержать свою должность и бесконечные самодовлеющие интриги в борьбе за ранги и должности; это понемногу стало отравлять административный организм империи, превращая его в малопродуктивную часть государственной

¹⁰⁹ См.: Wlosok D. *Römischer Kaiserkult*. - Darmstadt, 1978. – 96 p.

¹¹⁰ Омельченко О.А. Указ. соч. – С. 58.

организации. В этих условиях на более значимое место выходило провинциальное и военное управление.

Находившаяся в катастрофическом положении Римская империя уже не могла сопротивляться наступлению варваров. В 476 г. варварский вождь Одоакр низверг последнего римского императора, носившего, по иронии судьбы, имя легендарного основателя Рима и уменьшительное имя основателя Римской империи, – Ромула Августула. Эта дата и считается концом Западной римской империи.

3.3. Бюрократия в период домината

Преодоление кризиса III в., поставившего под угрозу само существование Римской Империи, в истории связывают с именем Диоклетиана. И хотя оздоровление империи началось еще при его предшественниках, именно Диоклетиан начал осуществлять реформы, способствовавшие не только преодолению кризиса, но и переходу Империи в новую стадию развития, несмотря на то, что создаваемый порядок носил печать консерватизма¹¹¹.

Политическая нестабильность и экономические проблемы вызвали резкое обострение социальной обстановки в империи и привели к возникновению целого ряда социальных движений (Zos. IV.27.3). Как правило, эти движения объединяли самые разнородные социальные силы, не имели четко определенных целей и программ и были лишь одним из способов выживания в кризисное время.

Ярким проявлением политического кризиса Римской империи стала настоящая чехарда на императорском троне, который, казалось, перестал играть роль высшего поста и передавался из рук в руки, словно эстафетная палочка. В течение полувека с 235 по 284 г. на троне успели посидеть 29

¹¹¹ Комаров Е.И. Указ. соч. – С. 16.

«законных» императоров, а в разных частях империи в это же время приходили к власти десятки «незаконных» узурпаторов. В условиях такой анархии само понятие законности императорской власти утратило всякое значение. Игравшая активную роль при смене и выдвижении императоров преторианская гвардия, была очень сильно ослаблена: «...Силы города Рима были как бы подрублены: сокращено было число когорт преторианцев и число солдат под оружием» (Aurelius Victor. XXXIX, 47.).

На смену разлагавшимся структурам самоуправления, остаткам демократии и республиканизма былых времен в III в. пришла бюрократия, и Диоклетиан попытался придать ей стройный и законченный характер. Бюрократические структуры должны были стать связующим элементом в тетрархии, ее прочным каркасом. Вместе с тем бюрократия должна была привести к обеспечению управляемости государства в условиях единовластия¹¹².

Политическая система домината являла собой в упрощенном виде формулу, согласно которой император был доминусом-господином, а все остальные граждане империи являлись его подданными¹¹³. Доминат предполагал введение соответствующего дворцового церемониала, подобного тому, что существовал в государствах восточной деспотии.

Титулатура императора теперь обязательно включала термины «священный» и «божественный». Кроме того, система домината вводила строгую иерархию чиновничьих должностей и оформляла бюрократические структуры империи.

Ниже божественного императора находилась многочисленная бюрократия, разделенная на гражданскую и военную секции, хотя даже гражданские чиновники обычно носили военную одежду, как наследие милитаризации бюрократии в III веке.

¹¹²Томсинов В.А. Указ. соч. – С. 121.

¹¹³См.: Stade K. Der Politiker Diocletian und die letzte große Christenverfolgung. - Berlin, 1926. –389 p.

Во главе бюрократической иерархии стоял преторианский префект, который руководил работой императорского правительства.

Низшим звеном бюрократии были кураторы, которых избирали на местах и которые осуществляли надзор за работой городских курий. Старые республиканские институты лишались всякого политического значения. Императорские же чиновники назначались теперь самим доминусом или, по иерархии, вышестоящими должностными лицами.

И дворцовый штат, и бюрократия, и армия требовали очень значительных средств на свое содержание, поэтому еще одним важным направлением реформ Диоклетиана было оздоровление финансов и создание четкой системы налогообложения, причем целью налоговой реформы была унификация налогообложения.

Логичным дополнением к перечисленным реформам стала административная реформа, без которой система домината лишалась необходимой стройности и четкости и которая завершала эволюцию системы местного управления Древнего Рима. Вся Римская империя была разделена на 4 префектуры (причем префекты играли больше гражданскую, чем военную роль и были главными помощниками тетрархов в управлении империей) и 12 диоцезов, объединявших по несколько провинций, общее число которых было доведено до 100.

Целью увеличения количества провинций было обеспечить более эффективный контроль над меньшими территориями, а также уменьшить власть и значение наместников и предотвратить возможность сепаратистских выступлений. Италия лишилась своего прежнего привилегированного статуса и приравнивалась к обычным провинциям.¹¹⁴ В результате чего, на италийское население легло тяжкое налоговое бремя: «в конце концов, на часть Италии налегла большая тягота податей» (Aurelius Victor. XXXIX, 46.).

¹¹⁴Неронова В.Д. Отражение кризиса Римской империи в «Истории» Аммиана Марцеллина. – Пермь, 1961. – С. 116.

Административная реформа проводилась Диоклетианом и завершалась Константином вместе с реформой управления, сутью которой было более четкое разделение функций между различными звеньями центрального правительства. Так, все юридические вопросы - подготовка законов и рескриптов, юридические консультации, прохождение петиций к императору и его решений по ним - были сосредоточены в руках верховного «министра юстиции» - квестора Священной Палаты. По свидетельству Аммиана Марцеллина, руководители провинций отвечали за продовольственное снабжение на подвластных им территориях (Amm. Marc. XIV.7.1–6).

Как и прежде два «министра финансов» отвечали соответственно за общественные финансы и за частные владения императора. Вся гражданская администрация до губернаторов и городских советов возглавлялась несколькими региональными преторианскими префектами, которые были лишены военных функций, но стали верховными гражданскими магистратами. Каждый префект действовал как верховный судья и издавал мелкие эдикты. Он имел свои финансы и свою бюрократию.

Назначения на дворцовые должности и дворцовые штаты, а также более низкие уровни императорской бюрократии вместе с системой почтовых коммуникаций и сетью государственных агентов контролировались начальником канцелярий, который вместе с этим ведал аудиенциями у императора и дворцовым церемониалом¹¹⁵. В период правления Диоклетиана были также введены должности префектов претория, служившие при дворе. Префектов было двое и с этого периода они становятся «великими визирями» (Zos. II, 32).

Доминат как политическая система просуществовал с незначительными изменениями до конца IV в., когда, в 395 г., Римская империя окончательно разделилась на Восточную и Западную, каждая из

¹¹⁵Ковалев С.И. История Рима. – Л., 1948. – С. 321.

которых пошла своим особым путем, хотя и сохраняла значительную преемственность с предшествующей системой власти.

Таким образом, с учетом нового государственного устройства произошло реформирование армии. Законодательно закрепив деление армии на пограничные и мобильные войска, увеличив их на треть и сохранив принцип добровольного найма, Диоклетиан вместе с тем ввел рекрутский набор в армию (СTh 1.5.1.). Он обязал владельцев рабовладельческих поместий поставлять в армию определенное в зависимости от размеров их земельных владений количество рекрутов из числа проживавших на их землях колонов, арендаторов и других зависимых людей.

Особенно остро встала проблема государственного регулирования экономики. Нужны были значительные средства на содержание императорского двора, многочисленного чиновничьего аппарата, армии и полиции.

Диоклетиан прибегает к чрезвычайным мерам, пытаясь урегулировать налогообложение, ценовую политику и денежное обращение. Его денежная реформа (286 г. н.э.) началась с прекращения выпуска низкопробной монеты и замены ее на новую полноценную. Однако реформа не удалась – государство не располагало необходимым запасом золота в слитках, обесценивание денег продолжалось.

По-иному сложилась реформа налогообложения. Существовавшая налоговая система была крайне запутанной и мало эффективной. Диоклетиан ввел единый прямой налог – поземельно-подушной, взыскиваемый в натуральном выражении¹¹⁶.

Для точной раскладки налогов и их своевременного поступления были введены всеобщая перепись населения и поземельный кадастр. На учет взяли все – население империи, количество и качество обрабатываемой земли,

¹¹⁶ Петрушевский Д.М. Очерки из истории средневекового общества и государства. – М., 1908. - С. 79.

доходность имений, ремесленных мастерских и т.д. Налоговые ставки значительно увеличены.

Подушное обложение сочеталось с натуральными податями в виде зерна, мяса, шерсти, вина и т.п. В интересах стабильности налоговых поступлений население города и села прикреплялось к месту жительства и роду занятий, профессии.

Вводилась ответственность землевладельцев и городских властей за своевременное поступление налогов¹¹⁷. Наследственной и принудительной становится военная профессия: сыновья солдат должны также быть солдатами, и лишь недостающее количество пополняется рекрутами и отрядами из варварских племен.

Константин сохранил деление на пограничные и маневренные войска. Но маневренные войска, ставшие военной опорой домината, подверглись реорганизации; их наиболее боеспособная часть составила дворцовые войска, расквартированные в Риме и других столицах империи.

Вся совокупность войск внутри страны получила общее название – полевые войска.

На случай ведения завоевательных войн создавались оккупационные войска. Когорты преторианской гвардии были расформированы (312 г. н.э.), их место заняли отряды дворцовой стражи.

Общее руководство военными делами империи было передано особому «начальнику войск» и его помощнику – «начальнику конницы»(СTh 1.15.7).

Таким образом, подводя итог вышесказанному, стоит обобщить, что реформы, проводимые Диоклетианом с целью вывода империи из кризиса, коснулись практически всех сфер государственного устройства. На смену республиканским и демократическим чертам пришла бюрократия, которая приняла законченный характер. Новая политическая система объявляла императора доминусом-господином. Эпоха домината носила некоторые

¹¹⁷ Ростовцев И.И. Капитализм и народное хозяйство в древнем мире. - М., 1900. – С. 216.

характерные черты, схожие с восточной деспотией, так как именно в эту эпоху был введен соответствующий дворцовый церемониал. Фигура императора объявлялась божественной.

Ниже императора стоял иерархичный бюрократический аппарат, разделенный на гражданскую и военную секции. Во главе этого аппарата стоял преторианский префект, а низшим звеном бюрократии были кураторы, осуществлявшие надзор за работой городских курий.

Характерным для этого периода стало проведение и административной реформы, в результате чего вся империя была разделена на 4 префектуры и 12 диоцезов, объединявших несколько провинций.

Не осталось без внимания и военное дело. Диоклетиан ввел рекрутский набор в армию и закрепил ее деление на пограничные и мобильные войска. Общее руководство военными делами империи было передано особому «начальнику войск» и его помощнику – «начальнику конницы».

Таким образом, мы видим, что в эпоху Домината сложился хорошо структурированный бюрократический аппарат, как опора императорской власти.

Подводя итоги третьей главы, в которой мы рассматривали эволюцию бюрократического аппарата, стоит еще раз обобщить, что при императоре Августе продолжился процесс структурных изменений в политическом устройстве Рима. Характерными явлениями этого процесса были постепенное развитие бюрократии и отстранение сената от административных функций, которые все больше концентрировались в руках императора. Самое важное заключалось в том, что император стал контролировать все государственные ресурсы, ему принадлежало исключительное право распоряжаться доходами государства и решать вопросы расходования этих средств.

В эпоху Домината оформилась значительная прослойка профессиональных управленцев – бюрократии. Чиновники империи

составляли почетное сословие – Dignitates и принадлежали к одному из трех рангов: «славнейших», «почтенных» или «знаменитых»; «знаменитые» считались вышестоящими по отношению к другим и подчинялись только императору. С приходом к власти Диоклетина, оформилась бюрократия в своем законченном виде, а император стал доминусом-господином, персона его обожествлялась.

Бюрократический аппарат этого периода имел четкую организационную структуру. Он был разделен на гражданскую и военную секции. Во главе этого аппарата стоял преторианский префект, а низшим звеном бюрократии были кураторы, осуществлявшие надзор за работой городских курий.

Таким образом, обширный бюрократический аппарат стал опорой императора в управлении империей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключительной части настоящего исследования, основной целью которого являлось выявление признаков бюрократии и функционирование бюрократического аппарата в Древнем Риме, обобщены результаты и подведены соответствующие итоги проделанной нами работы.

Во-первых, было определено значение термина «бюрократия», в результате чего, мы выяснили, что данное определение имеет несколько смысловых значений: 1) система управления, осуществляемая с помощью особого аппарата, оторванного от народа и стоящего над ним, наделённого специальными функциями и привилегиями; 2) слой людей, связанных с этой системой; 3) специалисты, осуществляющие управление обществом. Помимо этого, были выявлены корни бюрократического аппарата в древневосточных государствах, таких как Египет, Китай и Вавилонское царство. Анализируя бюрократический аппарат этих государств, мы пришли к выводу, что он имел некоторые схожие черты с бюрократическим аппаратом Римской Империи. Так, зарождение бюрократического аппарата в Египте было связано, в первую очередь, с системой орошения полей, однако вскоре бюрократическая система стала распространяться и на другие сферы человеческой деятельности: торговлю, военное дело, судебное производство и т.д.

Учитывая то, что Вавилон нельзя назвать централизованным государством, бюрократический аппарат в нем имел иную форму. Он был разделен на две категории: с одной находились чиновники, проживающие в царском дворце, с другой – жрецы, которые обладали значительными финансовыми ресурсами. Кроме того, жрецы выступали гарантами независимости городских поселений, то есть выполняли функции защитников, что ставило их на более высокие позиции по отношению к остальной части населения.

Государственное управление в Древнем Китае так же имело свои специфические черты. Монарх считался сыном Неба и исполнителем воли богов. Второй уровень управления представляли собой три советника, которые осуществляли управление тремя ведомствами: военным, финансовым и общественных работ. Во дворце также существовали должности главного жреца и главного гадателя. Иные функции управления государством ложились на плечи местного самоуправления.

Несмотря на некоторые отличия в бюрократических системах древневосточных цивилизациях, мы выявили некоторые схожие черты. В первую очередь, необходимо выделить обожествление власти монарха. Кроме того, чиновники во всех случаях обладают большим комплексом прав по отношению к большей части населения. Наконец, бюрократический аппарат изначально, очевидно, создается для решения конкретных социальных задач: создание системы орошения, распределение земельных ресурсов и т. д., но впоследствии он обретает большие властные полномочия. Если учитывать тот факт, что впоследствии эти территории, кроме Китая, станут провинциями Рима, можно предположить, что произошел симбиоз некоторых социально-политических аспектов.

Во-вторых, нами была дана характеристика древнеримским магистратурам как системе государственных должностей. Различались ординарные и экстраординарные магистратуры. Ординарные магистратуры представляли собой коллегиальный орган и созывались регулярно сроком на один год.

Экстраординарные магистратуры формировались в исключительном случае. Для создания экстраординарной магистратуры требовалось постановление комиций и решение Сената. Существовали и иные экстраординарные магистратуры со специфическими полномочиями: военные трибуны, триумвиры, командующие конницей и т. д.

Что касается функционирования бюрократического аппарата этого периода, то его признаков мы не обнаружили. Мы пришли к выводу, что римские магистратуры не относились к бюрократической машине. Магистраты избирались ровно на один год, что не позволяло им утвердиться на местах. Кроме того, должность магистра была почетной должностью и не оплачивалась.

В-третьих, мы рассмотрели функционирование комиций Рима в период Республики и пришли к выводу, что комиции представляли собой народное собрание в Древнем Риме. Комиции делились на три вида: куриатные, центуриатные и трибутные. Комиции не обладали правом законодательной инициативы, они не могли изменить законопроект или обсуждать его; они его только принимали или не принимали. В ходе избирательных комиций большую роль играл председательствующий магистрат. В его руках была возможность отклонить неудобного кандидата после проведения ауспиций, он мог ограничить список претендентов двумя кандидатурами, и тогда избрание их почти наверняка состоялось бы. В распоряжении председателя собрания был достаточный набор способов влияния на исход выборов.

В-четвертых, мы дали характеристику сенату как распорядительному органу Древнего Рима. Все постановления народного собрания должны были утверждаться сенатом. Сенату принадлежало право, в случае тяжелого внешнего или внутреннего положения государства, объявлять чрезвычайное положение, также сенат руководил внешней политикой государства, отправлял посольства в другие страны и принимал иностранных послов, вообще, ведал всеми дипломатическими актами. В его полномочиях было и военное дело Республики, он определял сроки набора в войска, количество и состав войсковых контингентов; сенат выносил решение о роспуске войска.

Сенат долгое время оставался ведущей политической силой, но реальный контроль за функционированием сената осуществлял принцепс.

В-пятых, выявили специфику системы управления государством в период принципата, в результате чего, мы выяснили, что в раннеимперский период можно было наблюдать слаборазвитый бюрократический аппарат. Однако в период правления Семптимия Севера, бюрократическая система, в полной мере, стала набирать свою мощь: император – единственный источник власти, а его воля – высший закон для всех жителей Империи. Сенат лишается права издавать законы и выбирать магистратов, и это право становится исключительной привилегией принцепса. Устанавливается система подчинения различных должностей и рангов, и даже происходит некоторая милитаризация имперской бюрократии, завершается организация императорской провинциальной администрации, которая становится главной властью на местах.

В-шестых, мы выяснили, что зарождение бюрократического аппарата в Древнем Риме относится к эпохе Принципата и связано с правлением Октавиана Августа. Специфика его правления изменила все государственные органы и привела к централизации власти: в первую очередь, ему было присвоено звание принцепса, а также Октавиан Август стал беспрецедентным руководителем армии сроком на 10 лет. Император занял должность трибута и принял власть верховного понтифика. В целом можно сказать, что в течение этого периода наблюдалась попытка соединить ряд республиканских черт (самоуправление, выборность) с определенными чертами монархии (управление казной, наследование власти). Таким образом, эпоха Принципата характеризовалась как начало бюрократической системы, при которой наиболее богатая часть общества отделяется от всего остального населения страны.

В-седьмых, мы выявили признаки зарождения императорской бюрократии и пришли к выводу, что постепенно в империи описываемого нами периода, продолжался медленный процесс структурных изменений, начавшийся еще при Августе. Характерными явлениями этого процесса были

постепенное развитие бюрократии и отстранение сената от административных функций, которые все больше концентрировались в руках императора. Самое важное заключалось в том, что император стал контролировать все государственные ресурсы, ему принадлежало исключительное право распоряжаться доходами государства и решать вопросы расходования этих средств. Установление прямых и косвенных налогов, сбор косвенных налогов, управление хозяйством государственных земель – все это постепенно сосредоточилось в руках императорской администрации. У сената, в конечном счете, осталось только право распоряжаться теми деньгами, которые поступали от городов и сенатских провинций в кассу римского народа.

В-восьмых, изучили государственный строй Римской империи эпохи домината, который представлял собой абсолютную монархию. Фигура императора признавалась божественной. В этот период постепенно исчезают республиканские учреждения, а управление стало строиться на централизованных началах при непосредственном взаимодействии чиновников. Император опирался на постоянную армию, в связи с чем, служба в армии считалась почетной профессией.

В эпоху домината было учреждено 3 ведомства, которые занимались управлением государства: государственный совет при императоре, финансовое ведомство и военное ведомство. Такая жесткая организация породила спутника бюрократии – чиновничий аппарат.

В-девятых, мы выявили специфические черты бюрократического аппарата эпохи домината. Бюрократический аппарат этого периода должен был привести к обеспечению управляемости государства в условиях единовластия монарха, фактически, бюрократический аппарат стал центром власти, ориентированный на личность домина. Бюрократический аппарат в эпоху домината был разделен на гражданскую и военную секции, и во главе всей иерархии стоял преторианский префект.

Старые республиканские институты были лишены политического значения, а на их местах появились кураторы – низшее звено бюрократического аппарата. Императорские же чиновники назначались теперь самим доминусом или, по иерархии, вышестоящими должностными лицами. Начальник канцелярии контролировал систему назначения кандидатов на дворцовые должности и дворцовые штаты. Помимо этого, он ведал аудиенциями и дворцовым церемониалом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

І. Источники

1. Аврелий Виктор. О цезарях. Извлечения о жизни и нравах римских императоров. Происхождение римского народа. О знаменитых людях / Пер. В. С. Соколова // ВДИ. – 1963. – № 4. – 1964; – № 1 – 2. – С. 45.
2. Аммиан Марцеллин. Римская история. / Пер. Ю. А. Кулаковского. – СПб.: Алетейя, 1994. – 558 с.
3. Гай Юлий Цезарь. Записки о Галльской войне / Пер. М.Н. Покровского. - М.: 2011. – 216 с.
4. Гай. Институции. / Пер. Ф.М. Дыдынского. – М.: Юристъ, 1997. – 200 с.
5. Зосим. Новая история / Пер. Н.Н. Болгова. – Белгород: БелГУ, 2010. – 342 с.
6. Иосиф Флавий. Иудейская война / Я.М. Чертка. - М.: Наука, 2007. –198 с.
7. Кодекс Феодосия II. / Пер. Е.В. Сильвестровой. – М., 2005. – 320 с.
8. Лактанций Луций Цецилий Фирмиан. О смертях преследователей / Пер. В.М. Тюленева. – СПб.: Алетейя: 1998. – 279 с.
9. Плутарх. Сравнительные жизнеописания / Пер. С.С. Аверинцева. – М.: АН СССР. – 1961 621 с.
10. Тит Ливий. Римская история от основания города. Т. 1. / Пер. В.М. Смирин. – М.: Наука, 2014. – 254 с.

ІІ. Литература

11. Амиров, К.Ф. Коррупция: понятие, противодействие, ответственность/ К.Ф. Амиров – Казань: Изд-во Казан. гос. технол. ун-та, 2009. – 196 с.

12. Астапенко, П.Н. Римское императорское законодательство IV века о церкви и формировании канонического права. – М.: Наука, 1999. – 189 с.
13. Болгов, Н.Н. Зосим – последний античный историк / Н.Н. Болгов // Вопросы истории / Под ред. А. Искендерова. – М., 2006. – 167 с.
14. Виллемс, П. Римское государственное право / П. Виллемс. – Киев: Типография Императорского университета Св. Владимира, 1890. – 434 с.
15. Виппер, Р.Ю. История древнего мира / Р.Ю. Виппер – М.: Республика, 1993. – 511 с.
16. Глущенко, В.В. Коррупциология: системно – управленческий подход / В.В. Глущенко – М.: ИП Глущенко Валерий Владимирович, 2011. – 121 с.
17. Гримм, Э.Д. Исследования по истории развития римской императорской власти / Э.Д. Гримм – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1902. – 463 с.
18. Дементьева, В.В. Государственно – правовое устройство античного Рима: ранняя монархия и республика / В.В. Дементьева – Ярославль, Типография ЯрГУ, 2004 – 368 с.
19. Драгоманов, М.П. Государственные реформы Диоклетиана и Константина Великого / М.П. Драгоманов // Киевские университетские известия / Под ред. Ю. И. Левченко. – Киев, 1865. – 137 с.
20. Егоров, А.Б. Проблема титулатуры римских императоров / А.Б. Егоров // Вестник древней истории. - № 2, 1988. – С. 13 – 21.
21. Егоров, А.Б. Сулла и Цезарь, две диктатуры / А.Б. Егоров – М.: Изд-во ПГЛУ, 2003. – 190 с.
22. Казаков, М.М. Римская империя: от принципата к доминату / М.М. Казаков – Смоленск, Универсум, 2002. – 400 с.

23. Казаков, М.М. Эволюция в системе местного управления в Древнем Риме / М.М. Казаков – М.: Наука, 2004. – 128 с.
24. Ковалев, С.И. История античного общества / С.И. Ковалев – Л.: Соцэкгиз, 1978. – 318 с.
25. Комаров, Е.И. Диагностика бюрократизма как инструмент совершенствования систем и процессов управления / Е.И. Комаров – М.: Наука, 1999. – 213 с.
26. Коптев, А.В. Под флагом «эволюции»: Питер Грансей о поздней Римской Империи / А.В. Коптев – Челябинск: Исседон, 2005. – 207 с.
27. Коптев, А.В. Императорское законодательство IV – V веков о колонах / А.В. Коптев – М.: Высшая школа, 2004. – 380 с.
28. Кузищин, В.И. История Древнего Рима / В.И. Кузищин – М.: Высшая школа, 2007. – 383 с.
29. Маркс, К. Сочинения / К. Маркс – М.: Государственное издательство политической литературы, 1959. – 493 с.
30. Махлаюк, А. В. Римская императорская армия в контексте социальной истории / А.В. Махлаюк – М.: Наука, 2002. – 163 с.
31. Машкин, Н.А. История Древнего Рима / Н.А. Машкин – М.: Государственное издательство политической литературы, 1956. – 612 с.
32. Межеричский, Я.Ю. «Республиканская монархия»: метаморфозы идеологии и политики императора Августа / Я.Ю. Межеричский – М.: Изд-во КПУ, 1994. – 442 с.
33. Моммзен, Т. От смерти Суллы до битвы при Тапсе / Т. Моммзен – М.: Наука, 2005. – 432 с.
34. Неронова, В.Д. Отражение кризиса Римской Империи в «Истории» Аммиана Марцеллина / В.Д. Неронова – Пермь: ПГУ, 1961. – 165 с.
35. Петрушевский, Д.М. Очерки из истории средневекового общества и государства / Д.М. Петрушевский – М.: Научное слово, 1908. – 327 с.

36. Покровский, И.А. История Древнего Рима / И.А. Покровский – Спб.: Летний сад, 1989. – 461 с.
37. Покровский, И. А. История Римского права / И. А. Покровский – Спб.: Летний сад, 1999. – 531 с.
38. Пушкарёва, В.Г. Государственная бюрократия как объект исследования / В.Г. Пушкарёва – М.: Современность, 1997. – 96 с.
39. Ростовцев, И.И. Капитализм и народное хозяйство в древнем мире / И.И. Ростовцев – М.: Наука, 1900. – 217 с.
40. Ростовцев, М.И. Общество и хозяйство Римской Империи / М. И. Ростовцев – Спб.: Летний сад, 2000. – 400 с.
41. Сахаров, С.А. Особенности правового статуса духовенства в Поздней Римской империи по данным «Кодекса Феодосия» / С.А. Сахаров – М.: Наука, 2011. – 170 с.
42. Сергеев, В.С. Очерки по истории Древнего Рима / В.С. Сергеев – М.: Государственное социально-экономическое изд-во, 1938. – 832 с.
43. Сильвестрова, Е.В. Муниципальное право в системе Кодекса Феодосия / Е.В. Сильвестрова // ВДИ. – 2001. - №2. – С. 38 – 48.
44. Смышляев, А.Л. Народ, власть, закон в позднереспубликанском Риме / А.Л. Смышляев – М.: Наука, 1999. – 196 с.
45. Тихомиров, Л.А. Монархическая государственность / Л.А. Тихомиров – М.: ГУП, 1998. – 672 с.
46. Тойнби, А.Д. Постижение истории // Пер с англ. В.М. Покровской. – М.: Прогресс, 1991. – 230 с.
47. Томсинов, А.В. Краткая история египтологии / А.В. Томсинов – М.: Наука, 2004. – 224 с.
48. Уколова, В.И. Поздний Рим: пять портретов / В.И. Уколова – М.: Наука, 1992. – 152 с.
49. Утченко, С.Л. Всемирная история / С.Л. Утченко – М.: Госполитиздат, 1956. – 699 с.

50. Чекалова, А.А. Сенат и сенаторская аристократия Константинополя / А.А. Чекалова – М.: Наука, 2010. – 341 с.
51. Чиченов, В.Д. Роль двора и придворных в императорских репрессиях (по данным «Деяний» Аммиана Марцеллина) / Д.В. Чиченов // Университетский вестник: Альманах / Под ред. Э.Д. Фролова. – Спб.: Издательство СПбГУ, 2003. – 60 с.
52. Штаерман, Е.М. Древний Рим: проблемы экономического развития / Е.М. Штаерман – М.: Наука, 1978. – 369 с.
53. Эмери, У.Б. Архаический Египет / У.Б. Эмери – М.: Политиздат, 2001. – 296 с.
54. Яксперс, К. Смысл и назначение истории / К. Яксперс – М.: Прогресс, 1993. – 344 с.
55. Barlett, B. How Excessive Government killed Ancient Rome / B. Barlett // The Cato Journal. - Vol. 14. - № 2. - 1994. – pp. 287-303.
56. Barnes, T.D. The new empire of Diocletian and Constantine / T.D. Barnes. – Cambr.-L., 1982. – 305 p.
57. Burgan, M. Empire of Ancient Rome / M. Burgan. - Chelsea House Publications, 2009. - 159 p.
58. Corcoran, S. The Empire of Tetrarchs: Imperial Pronouncement and Government AD 284-324 / S. Corcoran. – Oxf., 1996. – 406 p.
59. Demandt, A. Die Spätantike. Römische Geschichte von Diocletian bis Iustinian. 284-565 n / A. Demandt. - München, 1989. - 612 s.
60. Duncan-Jones, R. Money and Government in the Roman Empire / R. Duncan-Jones. – New York, 1998. – 320 p.
61. Grant, M. The Climax of Rome. The final achievements of the Ancient world / M. Grant. – Boston: Brill, 1968. – 204 p.
62. Gelzer, M. Die Nobilitata der romischen Reublik / M. Gelzer - Stuttgart, 1983. – 368 p.

63. Gibbon, E. The history of the Decline and Fall of the Roman Empire/E. Gibbon – London:Ed. J.B. Bury, 1900.– 169 p.
64. Harries, J. Law and Empire in Late Antiquity / J. Harries. – Cambridge University Press, 2001. – 246 p.
65. Heather, P., Moncur, D. Politics, Propaganda and Empire in the Fourth Century / P. Heather, D. Moncur. – Liverpool, 2001. – 361 p.
66. Heather, P.J. State, lordship and community in the West (AD 400-600) / P.J. Heather // Cambridge Ancient History. - Vol. 14. - 2001. – P. 437–468.
67. Jones, A. The Later Roman Empire / A. Jones – Oxford: Oxford University Press, 1964. – 359 p.
68. Kelly, C. Ruling the Later Roman Empire / C. Kelly. – Harvard edition World: Belknap Press, 2004. – 352 p.
69. Lawrence, W. Pax romana and world peace / W. Lawrence – New York: Norton, 1950. – 124 p.
70. Petit, P. Histoire de l'Empire Romain / P. Petit – Paris: Paris University Press, 1974. – 302 p.
71. Stade, K. Der Politiker Diocletian und die letzte große Christenverfolgung / K. Stade – Berlin: Berlin Humboldt University Press , 1926. – 96 p.
72. Stein, E. Histoire du Bas-Empire / E. Stein – Paris: Paris University Press, 1959. – 171 p.
73. Williams, S. Diocletian and the Roman recovery / S. Williams – London: Ed. J.B. Bury, 1985. – 86 p.
74. Wlosok, D. Römischer Kaiserkult / D. Wlosok – Oxford: Oxford University Press, 1978. – 231 p.
75. Warmington, B.H. The North African Provinces from Diocletian to the Vandal Conquest / B.H. Warmington. - Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1954. – 123 p.