



В.В. СЕРОВ
Барнаул

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПОЛИТИКА РАННЕЙ ВИЗАНТИИ: I. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ

Тема императорской политики в отношении имперских чиновников чрезвычайно широка и нуждается в дроблении на более мелкие вопросы, многие из которых ещё не затрагивались исследованиями. Это тем более актуально, что в рамках «административной» тематики имеется ряд проблем, связанных с узловыми темами византиноведения, такими, как финансовая политика, социальные связи, власть. Настоящее исследование посвящено одной из числа комплексных проблем истории ранней Византии – борьбе её правительства с коррупцией государственных служащих.

Коррупцию, по-видимому, следует признать неотъемлемым явлением всякого крупного централизованного государства. Применительно к периоду поздней античности коррупция, наносившая вред государственной жизни, засвидетельствована в длинном списке источников, для которых продажность чиновников и судей была излюбленным топосом (Сальвиан, Аноним *De rebus bellicis*, Приск Панийский, Рут依лий Нуманциан, Аполлинарий Сидоний, Прокопий Кесарийский и др.). Тем не менее, научный интерес к данной теме достиг заметного масштаба сравнительно недавно¹. В настоящее время существует несколько работ, в большей или меньшей степени рассмотревших коррупцию позднеримского и ранневизантийского чиновничества вообще, а также конкретные её примеры в некоторых сферах государственной жизни². Но далеко не во всех исследованиях системы управ-

¹ Одним из первых специальных исследований о коррупции ранневизантийского чиновничества можно признать главу «Die Korruption des Beamtentums» в монографии И.Караяннопулоса – KARAJANNOPULOS J. *Das Finanzwesen des frühbyzantinischen Staates*. München, 1958. S. 13-17. Вся глава посвящена разбору данных источников.

² Например: CARNEY T.F. *Bureaucracy in Traditional Society. Romano-Byzantine Bureaucracy Viewed from Within*. Kansas-city, 1971; NOETHLICH K.L. *Beamtentum und Dienstvergehen. Zur Staatsverwaltung in der Spätantike*. Wiesbaden, 1981; Kor-

ления присутствует анализ мероприятий правительства против коррупции³. Между тем именно он способствовал бы разрешению многих проблем социальной, экономической и политической истории Византии. Подобный анализ предполагает не только вычленение направлений антикоррупционной деятельности императорской власти, но и оценку степени её настойчивости, продуманности и эффективности.

Общая современная оценка императорских антикоррупционных мер сформулирована М. Грантом: «Лекарства от этой болезни (т.е. коррупции – В.С.), если их вообще применяли, были смехотворно неэффективны»⁴. В определении направлений политики в специальной литературе существует большее разнообразие⁵. Но в целом, все мероприятия подобного рода в историографии можно сгруппировать в три основных направления: умножение количества поводов для наказаний, ужесточение контроля за выполнением возложенных обязанностей и увеличение количества самих обязанностей, осуществление кадровых перестановок. Очевидно, что в перечне отсутствуют важные пункты, и вся схема нуждается в корректировке, основанной на подходе к проблеме с позиций детального анализа контрмер всех ранневизантийских правительств в отношении неконституционных действий чиновничества.

Римская система управления вообще и ранневизантийская в частности строилась на принципах, связанных с понятием «общественная польза»⁶. Нарушения в сфере управления приводили к ущербу⁷, который мог быть переведён в финансовую плоскость, становясь таким образом одним из видов дополнительного расхода. Поэтому понятие коррупции в источниках зачастую связано с финансовым ущербом. От размеров «этой болезни» и от эффективности антикоррупционной политики зависела величина действительных расходов государства со всеми вытекающими для финан-

ruption in *Altertum*/Hrsg. W. Schuller. München-Wien, 1982. S. 163-214 (статьи I. Hahn; F. Kolb); MACMULLEN R. *Corruption and the Decline of Rome*. L., 1988; BRANDT H. *Zeitkritik in der Spätantike. Untersuchungen zu den Reformvorschlägen des Anonymus De rebus bellicis/Vestigia*. 1988. Bd. 40. S. 61; Джонс А.Х.М. *Гибель античного мира*. М.-Ростов-на-Дону, 1997. С. 537.

³ NOETHLICH K.L. *Beamtentum und Dienstvergehen...* S. 222-229; BRANDT H. *Zeitkritik in der Spätantike...* S. 53-55; ГРАНТ М. *Крушение Римской империи*. М., 1998. С. 90-92.

⁴ ГРАНТ М. *Крушение Римской империи...* С. 92.

⁵ Например, К. Нётлих (NOETHLICH K.L. *Beamtentum und Dienstvergehen...* S. 226-227) перечисляет около двух десятков видов подобных мер.

⁶ Выражения типа *utilitas publica* распространены в законодательных источниках позднеантичного периода: «*Utilitas publica praefenda est privatorum contractibus*» (С. J. 12.63.3).

⁷ Понятие «ущерб» (*damnum*) едва ли не древнее, чем *publica utilitas* (*Leges XII tab. VIII. 6*). Сам термин *corruptio* происходит от *corrumpere* – «наносить ущерб».

сов последствиями⁸. Многие императоры Поздней Римской империи и ранней Византии стремились так организовать работу бюрократического аппарата, чтобы при всех известных его недостатках издержки на содержание не превышали обычных размеров. Это не означает, что административная политика императоров была предельно рациональна⁹; кроме того, не всякая внутривластная акция диктовалась только финансовыми соображениями государственной власти. Мероприятия, в том числе и направленные против коррупции, зависели от нескольких факторов: во-первых, от личных качеств императора и его близкого окружения, от наличия воли осуществлять такую политику; во-вторых, от наличия объективной необходимости; в-третьих, определённую роль играли существовавшие традиции борьбы с коррупцией.

Острую проблему борьбы со злоупотреблениями чиновников в Поздней Римской империи создало увеличение их количества в конце III в. (Last. De mort. pers. VII). Вводя в Египте новую систему налогообложения, Диоклетиан обосновал эту меру именно необходимостью борьбы с коррупцией и произволом чиновников местных ведомств (P. Cair. Isidor. 1). Вообще считается, что Диоклетиан уделял проблеме коррупции большое внимание¹⁰, однако конкретные мероприятия в литературе не рассматривались.

Константин I проводил политику в отношении чиновников в двух основных направлениях: палатинам он предоставлял различные льготы (например: С. Th. 6.35.2; 13.3.2), а остальные административные службы подверглись ряду реформ, целью которых было упорядочить систему управления, обнаружившую недостатки в начале IV в.¹¹ Впоследствии модель политики Константина I была воспринята большинством императоров: в IV-V вв. периодически росло число административных структур, получивших какие-либо льготы, и усложнялась практика борьбы с правонарушениями чиновников. Неудивительно, что итоги этой борьбы часто бывали неэффективными: настойчивость мероприятий нивелировалась их противоречивостью. Например, при Констанции II возросла коррупция местной администрации на почве частых супериндиктов, *delegationes* и

⁸ И. Караяннопулос (KARAJANNOPULOS J. Das Finanzwesen... S. 13) считал вред, наносимый продажными чиновниками финансам ранней Византии, одной из главных причин подрыва финансовых основ государства.

⁹ BRÉNIER L. Le monde byzantin. Т. II. P., 1949. P. 168.

¹⁰ MACMULLEN R. Tax-Pressure in the Roman Empire//Latomus. 1987. Т. 46. P. 754; WASSINK A. Inflation and Financial Policy under the Roman Empire to the Price Edict of 301 A.D.//Historia. 1991. Bd. 40. P. 486; Павловская А.И. Отражение социально-политической борьбы в Египте в конце III в. в частной переписке и петициях//ВДИ. 1988. № 1. С. 47.

¹¹ TEALL J.L. The Age of Constantine. Change and Continuity in Administration and Economy//DOP. 1967. Т. 21. 1967. P. 13-36.

прочих дополнительных налогов в 50-е гг. IV в.¹²; способы же борьбы с нею не отличались гибкостью и разнообразием: императорские законы середины IV в. боролись со злоупотреблениями чиновников в основном при помощи запретов и угроз (С.Th. 8.5.6-11; 8.10.2; 11.24.1; 11.24.36)¹³.

Политика императора Юлиана резко контрастирует с политическим курсом предшественников. Юлиан прославился ригоризмом в отношении чиновничьего произвола¹⁴. Однако кратковременность правления Юлиана не позволяет выяснить степень эффективности используемых им методов обуздания бюрократии и уменьшения потерь в результате их деятельности. Но, видимо, дух юлиановской административной политики оказал влияние на последователей. Валентиниан и Валент, обратившиеся поначалу к прежней модели антикоррупционной политики, привнесли в неё новый, по сравнению с практикой последнего столетия, акцент: их указы пестрят требованиями отчётности чиновников перед императорской канцелярией в своей деятельности (С.Th. 1.32.3; 7.4.11; 10.1.11; 12.6.11). Это был более эффективный способ бороться с хищениями государственного дохода, чем апелляции и жалобы провинциалов или угрозы из дворца, но лишь при условии постоянного контроля со стороны правительства. Судя же по количеству повторов требований этого рода, правительственный контроль при Валенте имел недостатки. Впрочем, Валент предпринимал шаги к усилению его действенности. Так, если Констанций II боролся с произволом местных чиновников при помощи запретов, а контроль осуществлял через *scolu agentes in rebus*, то Валент попытался реорганизовать штаты местных управленцев, а в качестве контрольного органа предпочёл выбрать более надёжный институт дефенсорства (*defensor civitatis*) (С.Th. 1.28.2-3; 1.29.1). Среди мероприятий императора Валента необходимо отметить также введение твёрдых ставок некоторых регулярных налогов, которые ранее высчитывались на основе ценза (*vestis collatio, aurum tironicum*) (С.J. 12.39.2; С.Th. 7.13.7). Ещё одним средством борьбы со злоупотреблениями в его правление стала ротация кадров в провинциальных и центральных ведомствах. Издревле существовало представление о том, что магистраты должны часто

¹² СЕРОВ В.В. «Преторский» фоллис и налоговая политика Констанция II// Актуальные вопросы истории, историографии и международных отношений. Барнаул, 1996. С. 17-23.

¹³ SINNIGEN W.G. Three Administrative Changes Ascribed to Constantius II//AJPh. 1962. Vol. 83. P. 369-382.

¹⁴ ФУРМАН Д.Е. Борьба императора Юлиана с коррупцией государственного аппарата//Вестник МГУ. Серия ист. 1968. № 6. С. 65-71. Юлиан легко поступался «лишними» придворными (Amm. Marc. 22.4.10; С.Th. 6.24.1; ADELSON J. Economic Theory and Practice in Antioch, 361-363 A.D.//Proceedings of the International Numismatic Convention. Tel Aviv-Jerusalem, 1967. P. 37). Кроме того, Юлиан стремился лично контролировать работу отдельных ведомств: *cursus publicus, agentes in rebus* (С.Th. 8.5.12-15).

заменяться на своих местах; Валент определил для различных уровней государственной службы разные временные отрезки от 1 года до 10 лет и выше. Срок службы увеличивался с повышением ранга чиновника¹⁵. Далее, Валент запрещал чиновникам покидать место службы без предоставления отчёта о работе и её итогах (С.Th. 8.7.14). Проверка отчётов производилась на основе разработанных специально для борьбы со злоупотреблениями стандартов и правил (С.Th. 8.5.17-35, особенно 8.5.30). Наконец, при Валенте был установлен размер жалования высших должностных лиц, имевших отношение к финансам (С.Th. 8.1.10), а также установлен предельный размер *sportulae* в пользу некоторых чиновников. Таким образом, Валент предпринял невиданное ещё реформирование способов контроля провинциальных администраторов, показав тем самым наиболее перспективное развитие политики в данном вопросе. Однако нововведения Валента были спонтанны и требовали дальнейшей разработки.

Более комплексный подход обнаруживают мероприятия по упорядочиванию деятельности чиновников в правление Феодосия I. Он основывался на анализе и использовании прежнего опыта. Феодосий I осуществлял контроль за службами на местах через палатинов, как было при Констанции II, с той разницей, что посланцы Феодосия выполняли более узкие задачи (С.Th. 1.10.2; 6.30.2). Феодосий I повторил запрет Валента переводить чиновников из одних ведомств в другие (С.Th. 10.20.11; 8.4.16; 18) и развивал принцип ротации кадров для мелких чиновников (С.Th. 6.30.8; 12.6.22), ограничивая срок их службы одним или двумя годами. Далее, Феодосий I разработал систему наказаний для провинившихся чиновников в духе закона Цезаря от 59 г. до н.э.¹⁶ Предусмотрев частую смену чиновников на местах и разработав эффективную систему наказаний, Феодосий I позаботился и об уменьшении количества чиновников¹⁷. Наконец, продолжая политику Валента, Феодосий I обратился к проблеме злоупотреблений при сборе налогов на местах. Он вновь запретил обременять провинциалов налогами «вопреки древнему обычаю» (С.Th. 11.1.22; 23), получать в качестве *спортул* больше, чем предусмотрено обычаем (С.Th. 6.30.11) и получать «подарки» (*gratulationes*) от провинциалов во время несения должностных обязанностей

¹⁵ С.Th. 8.1.9; 7.6.1; 12.6.11. Глушанин Е.П. Военная знать ранней Византии. Барнаул, 1991. С. 75.

¹⁶ *Lex Iulia de repetundis*. Ср.: BERGER A. *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*. Philadelphia, 1953. P. 555; БАРТОШЕК М. Римское право. М., 1989. С. 189. См. также: С.Th. 9.27.1-7; 9.28.1.

¹⁷ В оффисиях викариев диоцезов: С.Th. 1.15.12-13; 1.13.1. Диоцезы были выбраны, вероятно, потому, что являлись наиболее неудобным с точки зрения практических задач управления звеном имперской администрации. Император Феодосий первым предпринял шаги к трансформации этой громоздкой структуры: ещё в 380 г. он пытался обеспечить оффисий викария «полезным делом» (С.Th. 1.55.11), тем самым как бы намекая на его никчёмность в системе управления.

(С. Th. 8.11.5). Была чётко определена величина «кормовых» поборов для сборщиков некоторых натуральных налогов и тем самым определено их жалованье (С. Th. 12.6.21). Ответственность чиновников в целом повышалась за счёт взаимного контроля и поощрения должностных доносов (С. Th. 12.6.23; 11.1.19; 1.10.2; 11.7.14).

Император Феодосий II продолжал уменьшать срок службы чиновников среднего звена, но одновременно стал прикреплять навечно низших чиновников к их обязанностям. Серия указов 414-416 гг., принимаемая за «чистку» аппарата управления¹⁸ на деле была попыткой упорядочить сроки службы придворных чинов. Унификация в различных сферах была характерной чертой правления Феодосия II; так было и в сфере административной политики. Срок службы на одном месте некоторых чиновников был сокращён (С. Th. 6.30.21, 22; 6.26.17), а других – подтверждён (С. Th. 6.32.1; 6.33.2; 8.1.5), и в результате наиболее распространённым стал срок службы в один год. Прикрепление низших служащих провинциальных оффикиев («когорты») к месту службы преследовало те же цели, что и сокращение срока службы придворных чиновников (С. Th. 8.4.28; 30; С. J. 12.57.12). В сфере контроля Феодосий II не смог предложить ничего нового и лишь подтвердил прежние положения (С. Th. 11.17.18; 6.29.10; С. J. 3.25.1). Особенностью политики Феодосия II в отношении чиновников стало его внимание к жалованью служащих. Он установил, по-видимому, фиксированную величину содержания большинства высших и средних управленцев обеих отраслей (С. Th. 7.4.35-36; С. J. 1.52.1); но более мелкие чиновники продолжали кормиться от процентов от валового сбора налогов или от спортул, которые в массе оставались не фиксированными законодательно.

В правление Льва I основной задачей административной политики стало сокращение состава оффикиев, ещё не прошедших данную процедуру: адвокатов префектуры претория Востока (С. J. 2.7.11), адвокатов оффикия августала Египта (С. J. 2.7.13), придворных скриниариев (С. J. 12.19.10) и *agentes in rebus* (С. J. 12.20.3). Раздача кодикиллов на должность была поставлена под строгий контроль императора (С. J. 12.59.9-10). Посылаемые в провинции палатины сами оказались под контролем ректоров и президов (С. J. 10.23.3.2). Таким образом, во второй половине V в. намечается тенденция к усилению контроля за деятельностью чиновников, ослабевшего в начале V в. Но в V в. «чиновная» политика императоров в значительной мере утратила комплексный характер при формировании подходов к проблеме коррупции, который начал было складываться в конце IV в. Уже Феодосий II проявлял непоследовательность, допустив фактическое увеличение

¹⁸ Сюзюмов М. Я. Внутренняя и внешняя политика Византии и народные движения в первой половине V в. // История Византии. Т. I. М., 1967. С. 186; Козлов А. С. Основные направления политической оппозиции правительству Византии в первой половине V в. // АДСВ. Византия и ее провинции. 1982. С. 15.

количества государственных служащих, разрешив находиться при дворе множеству *super numero agentum*, которые превышали установленные в IV в. штаты ведомств¹⁹. Лев I и Зенон вообще отстранились от решения таких вопросов, как уточнение пределов полномочий отдельных групп чиновников, величины их жалования и т.п. Зенон, к примеру, в законах, касавшихся деятельности местных чиновников (ассессоров, прокураторов), стремился передать их ответственность вышестоящим начальникам (президам, проконсулам, августалу, викариям), по сути дела ослабляя контроль над ними (С.Ж. 1.49.1; 1.51.13; 2.1.27; 12.49.10). С другой стороны, во второй половине V в. стала отчётливо видна и тенденция уделять повышенное внимание льготам придворных чиновников (*agentes in rebus, palatini*), что также кажется подтверждением версии о политической подоплёке мероприятий правительства в отношении чиновников в V в. Как следствие противоречивой антикоррупционной политики императоров V в., к 90-м гг. правонарушения в среде чиновников и судей количественно возросли.

В правление императора Анастасия I тоже имели место злоупотребления государственных служащих разных уровней своим служебным положением в ущерб государству²⁰. Император, сам в прошлом силенциарий с большим опытом службы, не мог не знать о них²¹. Кроме того, Анастасий в силу своего административного опыта должен был также представлять себе и способы борьбы с правонарушениями государственных служащих. Проблема для Анастасия усугублялась тем, что он вынужден был с момента интронизации считаться с многочисленной придворной и столичной бюрократией, которая участвовала в построении политической линии императорского правительства. Не случайно в годы правления Анастасия издаётся большое количество указов, подтверждавших ранее дарованные льготы дворцовым чинам или дарующих новые льготы им. В какой-то мере это было данью традиции, хотя приверженность Анастасия опыту непосредственных предшественников на троне в деле предоставления льгот константинопольским рангам проявилась в большей степени в другом, а именно: в том, что абсолютное значение дарованных Анастасием привилегий было ничтожно²². В течение всего периода правления Анастасий

¹⁹ Указ о сокращении количества чиновников (С.Тн. 6.27.23-430) нельзя считать действенной мерой, поскольку он лишь подтвердил прежние постановления о максимуме чиновников в отдельных оффисиях и одновременно разрешил «сверхномерным» служащим дожидаться подходящих вакансий.

²⁰ Ioann. Lyd. *De mag.* III. 50: «...общественные дела при Марине пострадали»; J. Styl. 86: «Местные правители... тянули руки ко взяткам...». Косвенное свидетельство имеется и в конституциях запретительного характера (С.Ж. 1.22.6; 7.51.6; 10.19.9-10).

²¹ CAPIZZI C. *L'Imperatore Anastasio I*. Roma. 1969. P. 140.

²² Тема льгот государственных чиновников вполне самостоятельна и требует специального исследования. Здесь же необходимо отметить, что Анастасий все свои благодеяния в отношении чиновников сосредоточил на ближайшем окруже-

пытался преодолеть свою зависимость от необходимости уделять знаки внимания чиновникам столицы и головных ведомств.

Большинство датированных указов Анастасия, касавшихся злоупотреблений чиновников, было издано в период 491-498 гг., то есть в известное своими тяжёлыми финансовыми условиями время²³. Остальные имеющие датировку подобные конституции тоже удивительным образом приходятся на другие трудные для государственной казны годы²⁴. Таким образом, антикоррупционные мероприятия Анастасия были обусловлены не столько общим стремлением к упорядочению сферы управления, сколько необходимостью найти возможность сберечь государственные ресурсы, к которым чиновники, как правило, относились халатно. Но мероприятия 90-х гг. V в. носили главным образом запретительный характер против злоупотреблений служебным положением, в то время как проблемам собственно кадровой политики были посвящены указы начала VI в.

Анастасий начал политику в отношении чиновников с общего запрета им противоречить в общественных делах «*generalis iure vel utilitati publicis*», а также «священным конституциям» (С.Ж. 1.22.6 – 491). Вскоре после этого последовал запрет скриниариям вести частные дела на государственной службе (С.Ж. 1.30.3 – 492). Финансовую подоплёку носили обращённые к разным чиновникам указы, запрещавшие правонарушения и изданные в 496-498 гг. (например, запрет произвольных поборов (С.Ж. 10.16.13.1; 10.19.9.6; 10.19.10). По-видимому, к периоду 491-498 гг. должен быть отнесён и указ на имя магистра армии Стефана, в котором содержался запрет чиновникам присваивать привилегии, принадлежащие другим (С.Ж. 7.51.6). Очевидно, что с середины 90-х гг. ужесточение налоговой политики византийского правительства вызвало увеличение числа злоупотреблений на местах, как было уже, например, в конце правления Констанция II. Запретительные меры Анастасия и Констанция в этом вопросе почти ничем друг от друга не отличались. Однако Анастасий сумел дополнить их, организовав эффективный контроль за исполнением запретов.

нии: на *agentes* (С.Ж. 12.20.6), на скриниариях (С.Ж. 12.19.11-12), на *силентиариях* (С.Ж. 12.16.5; 5.62.25), на патронах фиска (С.Ж. 2.7.20-23) и тому подобных чинах, поддержка которых была важна для императора.

²³ Период 491-498 гг. наполнен значительными для государства в целом событиями: затяжная война с исаврами, набеги на балканские провинции варваров, начало обширного оборонительного строительства, природные катаклизмы. Все вместе эти обстоятельства чрезвычайно напрягли финансы Византии, и без того истощённые в правление Зенона.

²⁴ Конституция 505 г. (С.Ж. 2.7.22) пришлась на завершающий этап войны с Ираном; другая конституция (С.Ж. 1.42.2-512) была издана после бурных событий в Константинополе; третья (С.Ж. 2.7.24-517) опубликована в год нашествия гуннов на северо-восточные области империи. В более спокойные для финансов времена указы, подобные этим, не имели бы практического значения.

Кроме системы контроля за сбором и распределением военной анноны, Анастасий ввёл в 496 г. многоступенчатый контроль за чиновниками, производившими сбор недоимок в провинциях²⁵.

На основании имеющихся данных можно считать, что Анастасий при решении задачи сокращения объёма правонарушений в административной сфере наибольшее значение придавал организации контроля. Его первые, запретительные, антикоррупционные меры носили формально-традиционный характер, но император, видимо, осознавал, что только запретами невозможно добиться желаемого. Обратившись к контролю как наиболее действенному средству борьбы, Анастасий воспользовался уже имеющимися к концу V в. наработками и теоретическим опытом: твёрдые нормы поборов в пользу сборщиков, ставки некоторых налогов, эталоны мер и весов на приёмных пунктах, установленная величина жалования некоторых категорий чиновников. В законодательстве Анастасия об этих мерах не говорится, но без них контроль, которому император придавал столь большое значение, был бы менее эффективен. Кроме того, о наличии твёрдо установленных ставок и норм, позволявших лучше осуществлять контроль, в особенности над мелкими чиновниками, свидетельствуют требования отчётов о деятельности от последних. При Анастасии отчётность охватила всех государственных служащих вплоть до самых высоких военных и гражданских начальников (С. J. 1.42.1-2). Анастасий, основываясь на системе детально разработанных им для административных структур норм и требований, осуществлял контроль двумя способами: в особых случаях при помощи специальных посланцев, имевших очень конкретные задачи (Zach. Rhet. VII. 6; С. J. 10.19.9); обычно же – при помощи отчётов чиновников. В применении методов контроля Анастасий продемонстрировал умение воспользоваться опытом предшественников. Определённую ставку делал Анастасий и на профессиональные навыки высших чиновников империи²⁶, даже в важных делах он порой передавал инициативу префектам претория²⁷ или магистру оффикиев²⁸, оставляя за собой только оценку результатов их деятельности. Меры по уменьшению состава некоторых оффикиев (префектуры претория Востока и провинции Сирии II) выглядят как экстраординарные (С. J. 2.7.22,

²⁵ СЕРОВ В. В. Адзрация анноны в финансовой политике Анастасия I и хрисотелия югов // Исследования по всеобщей истории и международным отношениям. Барнаул, 1997. С. 60-71; Он же. Эволюция процедуры сбора налогов в ранней Византии (в конце III – начале VI в.) // АДСВ. 1999. Вып. 30. С. 38-50.

²⁶ CARIZZI. L'Imperatore Anastasio I... P. 140. Ioann. Lyd. De mag. III. 50; С. J. 10.27.3: «приятны те, кто в публичных делах долго вращались».

²⁷ Ioann. Lyd. De mag. III.46; С. J. 10.19.9.3: «Если префекты решат, что есть надобность в том, чтобы после компульсора был послан кто-то ещё, то имеют в этом власть», равную императорской; Malalas. 403: префект претория Марин возглавил войско против Виталиана.

²⁸ Глушанин Е. П. Военная знать... С. 163-164.

24), вызванные временными обстоятельствами и поэтому не могут быть расценены как «чистка администрации»²⁹. Здесь видна аналогия с периодом правления Феодосия II, хотя Анастасий преследовал скорее экономические, нежели политические цели, в отличие от первого.

Оценивая в целом антикоррупционную политику императора Анастасия и связанные с ней меры по упорядочению государственного управления, необходимо отметить в качестве основной такую цель, как сбережение ресурсов империи от «перерасхода» из-за нарушений чиновниками своих служебных обязанностей. В этом Анастасий решающее значение придавал контролю. Источники позволяют утверждать, что это был едва ли не единственно реальный способ сократить количество злоупотреблений аппарата управления на местах.

В дошедших до нас конституциях Юстина I чётко прослеживается стремление ограничить количество служащих в разных оффисиях (С. J. 1.31.5; 2.7.26; 12.19.13; 12.19.14.2). Строго говоря, данная мера никогда не применялась в качестве основного средства уменьшения коррупции, и сравнительно частые предыдущие попытки ограничить произвольный количественный рост административных структур (Юлиан, Феодосий II, Лев, Анастасий) преследовали цель сократить прямые государственные расходы. Однако нельзя отрицать и того, что «чистка» чиновничьих рядов объективно содействовала эффективизации контроля за отделами, которые ей подверглись. В результате подобных мероприятий император устанавливал точное число сотрудников определённых ведомств и отделял так называемых «сверхномерных» от присущих обладателям кодициллов льгот и известных возможностей. Последнее и необходимо рассматривать как специфические антикоррупционные действия. В правление Юстина I идея упорядочить положение внештатных чиновников достигла логического завершения в указах, содержавших требование всем оффисиям сократить численность «сверхномерных адъютантов до законной величины» (С. J. 12.19.13-15). В этом же ряду, по-видимому, следует рассматривать и запрет совмещать несколько должностей в одном лице (С. J. 12.33.5). Собственно же антикоррупционные меры Юстина, судя по данным законодательства, были весьма примитивны: они ограничивались запретами и угрозами. Период правления Юстина в этой связи не заслуживал бы серьёзного внимания, если бы не одно обстоятельство, позволяющее выделить новый подход в антикоррупционной практике ранневизантийского правительства. В конституции 524 г. содержится требование обязательного обнародования офи-

²⁹ Левченко М.В. История Византии. М.-Л., 1940. С. 48; Сюзюмов М.Я. Внутренняя и внешняя политика Византии... С. 212. В данном вопросе император Анастасий не проявил своей пресловутой настойчивости, поскольку не распустил «сверхномерных» чиновников из штата магистров войск, а возложил на них поручения по линии гражданского управления (С. J. 12.54.5).

циальной информации о назначении на должность какого-либо чиновника (С.Ж. 12.33.5.1а). Таким образом родилась новая форма контролирования государственных служащих, которая в основе своей содержала представление о значимости общественного мнения в позднеантичном государстве или, если угодно, о гласности³⁰.

Этот новый подход к старым методам борьбы с коррупцией стал центральным местом в административной политике Юстиниана I; он был разработан в законодательных актах начального периода его правления³¹ Юстиниан совместил идею о необходимости общественного участия с представлением о контроле как одном из самых действенных видов контрмер правительства.

Но новый принцип сложился не одномоментно. В первых указах, направленных против практики должностных нарушений, император сделал основной упор на такую традиционную форму контроля, как отчётность чиновников, в том числе клириков (С.Ж. 1.31.5.2; 1.3.41.9; 1.4.26.рr.). Параллельно с этим, но более осторожно, Юстиниан прививал такую меру, как поощрение доносительства на чиновников-вымогателей и казнокрадов (С.Ж. 1.3.41.28; 3.2.4.6-7; 10.30.4.9); она приживается к 534 г. (С.Ж. 1.4.33; 5.4.29.5). Как известно, явление доносительства всегда осуждалось общественным мнением, но в данном случае доносы приобретали добровольный характер и служили общественной пользе³².

Далее, Юстиниан поставил контроль за деятельностью чиновников в число своих личных дел (С.Ж. 1.31.5.рr.; 10.30.4.13; 1.4.26.1). Но деятельное и постоянное его осуществление было бы обременительно даже для Юстиниана и, что важнее, эффект личного участия уменьшался при удалении от дворца. Помочь могла бы общественная инициатива, которую император и попытался использовать. Едва ли он не догадывался, что времена античного коллективизма безвозвратно миновали, поэтому наряду с доверием к активности масс Юстиниан подыскал и структуру, которая соответствовала целям борьбы с коррупцией и с позиций общественного интереса, и с точки зрения государственной теории – епископов.

³⁰ С.Ж. 12.33.5.1а: Si quid autem contra haec perpetretur, sciant omnes. quod extra concessum admissum est aut actum fuerit vel notis conscriptum publicis, simile habeatur, ac si nec impetratum nec pronuntiatum omnino nec insertum esset ullis matriculis.

³¹ Собственно, то, что можно условно именовать «принципом гласности», явно сформулировано только в одной конституции периода (С.Ж. 4.66.3), которая требовала, чтобы действия чиновников «были общеизвестны».

³² При этом в качестве доносителей должны были выступать епископы: С.Ж. 1.4.33.2: «Если кто-нибудь (из епископов) не способен сделать это (т.е. противостоять магистратам), то докладывает императору, чтобы нами налагалось соответствующее наказание...»: С.Ж. 5.4.29.5: Quod si praeses non cedat, liceat episcopo hoc nuntiare, ut praeses et magistratu cadat et bonis ademptis in perpetuum relegatur.

Действительно, епископат в VI в. занимал важное место в жизнедеятельности византийской провинции; епископы составляли конкуренцию местным чиновникам и куриалам, забрав у них ряд их функций³³. Юстиниан содействовал начавшемуся на рубеже V-VI вв. росту политического значения епископов на местах в том числе и тем, что передавал им функции контроля за чиновниками провинциального уровня.

Самая первая конституция Юстиниана из имеющих отношение к нашей теме учредила порядок проверки финансовой деятельности самих епископов (С.Ж. 1.3.41.9 – 528). После этого епископам последовательно вручаются права: замещать местных администраторов при рассмотрении жалоб от населения (С.Ж. 4.30.14.6 – 528); следить за соблюдением императорских установлений (С.Ж. 9.47.26.9 – 529) и в случаях, когда чиновники даже сенаторского достоинства «пренебрегали» постановлениями, «грозить им» (С.Ж. 9.4.6.9 – 529); проверять финансовые отчёты куриалов (С.Ж. 1.4.26.р. – 530) и сообщать во дворец о запрещённых действиях президиума провинции (С.Ж. 1.4.26.4; 1.4.33 – 534; 5.4.29 – 534). При этом Юстиниан не забывал держать самих епископов под контролем. Например, к указу 528 г., выдержанному в подобном духе, добавилось учреждение должности контролёра за движением церковных имуществ³⁴. В результате всех этих нововведений епископат превратился в важную контролирующую организацию, находившуюся, в свою очередь, под личным контролем императора. Теоретически Юстиниан создал по-настоящему эффективное средство борьбы с коррупцией. После этого можно было надеяться, что и такая мера, как запреты и ограничения для чиновников, достигнет большего успеха.

Важной особенностью антикоррупционной политики Юстиниана были, впрочем, не сами многочисленные запреты и многообразные угрозы (С.Ж. 1.51.14; 1.53.1; 9.47.26.7 (529); 1.2.24.13-15; 1.4.29.10-11; 12.40.12 (530); 1.4.30.1; 5.4.29.2 (534) и др.), а использование при этом риторических оборотов, которые в совокупности могли бы составить соответствующий раздел государственной теории³⁵.

Большинство ограничительных мер в указах Юстиниана касалось ве-

³³ BROWN P. *Power and Persuasion in Late Antiquity: Towards a Christian Empire*. Madison (Wisc.), 1992. P. 103-117, 148-152; КУРБАТОВ Г.Л. К вопросу о судьбах византийского города в VII в.: некоторые замечания//ВВ. 1994. Т. 55. С. 72-73.

³⁴ *Chartularius* (С.Ж. 1.2.24.11). Штаты хартуляриев учреждались в некоторых диоцезах и при отдельных центральных ведомствах, связанных с оборотом имущественных комплексов.

³⁵ С.Ж. 1.3.41.14: «И несправедливо, чтобы тот, кто получает от тех, кто находятся в его попечении, расходовал бы не для них и не на них, а обращал бы в свою пользу и собственность, тем самым наживая наживу...»; С.Ж. 7.45.13: «Все наши судьи следуют истине, закону и правосудию»; С.Ж. 10.30.4.5: «(на дискуссора) не следует тратить ни обولا, так как и общественной пользе, и колляторам должно служить право».

личины спортул. Данная сфера административной деятельности действительно являлась до сих пор неупорядоченной. Юстиниан и здесь завершил начатое предшественниками, введя максимум величины поборов чиновников в различных отраслях управления³⁶.

Наконец, последняя особенность законодательства Юстиниана – время издания конституций, в которых присутствует тема борьбы с коррупцией чиновников. С 528 г. их количество постепенно нарастало с двух в этом году до одиннадцати в 530 г., после чего последовал резкий спад в 531 г. (1 конституция) и перерыв до 534 г., когда были опубликованы две конституции. Прокомментировать этот факт можно вполне уверенно: Юстиниан развивал свою антикоррупционную деятельность, пробуя старые и применяя новые методы в первые 3-4 года своего правления, а затем уже корректировал созданную систему, которую, видимо, счёл завершённой по преимуществу. Имеет значение и то, что к 530 г. появились первые симптомы финансового кризиса, разразившегося в 532 г. Таким образом, политика Юстиниана против коррумпированных чиновников являлась и достаточно продуманной, и имеющей в основе финансовые интересы императора.

Итак, антикоррупционная политика ранневизантийского правительства имела интересную историю. Можно проследить, как борьба с коррупцией приобретала рациональное ядро и становилась системным явлением. Сравнительная ограниченность её методов не означает неразвитости политического мышления у византийских правительств: наиболее эффективные меры выявились давно, и задачей позднеантичного периода было по-иному расставить акценты в методике. Но на это потребовалось более двух веков. Сложившаяся ко второй трети VI в. система антикоррупционных мер в идеальном плане являлась действенной и эффективной, но, как показало будущее, ей не достало ещё одного важного элемента – осознания того, что коррупция есть явление постоянное и обновляющееся и потому требующее постоянного же совершенствования и антикоррупционных мер.

Главным звеном императорской административной политики был признан разносторонний и многоуровневый контроль. Он с течением времени совершенствовался, дополнялся новыми формами и в конечном варианте включал в себя те меры, которые в историографии выделены в качестве самостоятельных контрмер наряду с контролем (например, ротация). На втором месте числились угроза наказания и регламентация деятельности чиновников. Как удалось выяснить, немаловажное значение имело и отношение самого императора к проблеме коррупции. Иногда на характер контрмер могла влиять политическая обстановка, как это было в прав-

³⁶ С. J. 1.4.29.8: «Ведь... мы стремимся, чтобы в гражданских делах величина спортул... ограничивалась и заботимся, чтобы она подтверждалась законом». См. также: С. J. 1.2.24.12,15; 1.4.29.8; 3.2.2-5; 10.30.4.5; 12.63.2; 1.4.30.1.

ление Феодосия II или Анастасия. Несомненно, очень важным фактором, оказывавшим влияние на действия правительства, была и конкретная финансовая обстановка в государстве (в такие периоды вся внутренняя политика, в том числе и административная, могла быть подчинена задаче преодоления финансового кризиса). Наконец, такая выделяемая в специальной литературе мера, как кадровые перестановки, обслуживала скорее финансовые цели правительства, нежели являлась антикоррупционной мерой в собственном смысле. В конечном счёте, направления и результаты всей политики в целом зависели от качества императорских усилий, которые, в свою очередь, были инициированы целым спектром условий и обстоятельств. Это красноречиво подтверждает правление Юстиниана I.

V.V. Serov

Verwaltungspolitik im frühen Byzanz, I: Gegen Korruption gerichtete Maßnahmen

Die Thematik der Verwaltungsorganisation des frühbyzantinischen Staates ist wichtig für die Untersuchung einer Reihe von Problemen der byzantinischen Geschichte, für deren Lösung sich das Thema des Kampfes gegen die Korruption als richtungweisend darstellt. Im Artikel wird der Versuch unternommen, die Angaben der Quellen über Regierungsmaßnahmen gegen ungesetzliche Verhaltensweisen von Beamten vom 4. bis zum 6. Jh. unter Einbeziehung moderner Gesichtspunkte zu verallgemeinern und zu systematisieren. Die Anwendung des Begriffs «Korruption» erweist sich im vorliegenden Fall als eine zulässige Modernisierung, da der Sinn, den die Alten dem Schaden beilegen, der dem Staat durch Beamte zugefügt wurde, dem derzeitigen Begriff von Korruption entspricht. Die Betrachtung der Aktivitäten der Kaiser im frühen Byzanz führt zu verschiedenen Ergebnissen, deren wichtigstes die Tatsache ist, daß die gegen Korruption gerichtete Politik beständig andere Formen annahm. Ihr gemeinsames Merkmal jedoch bestand in einer allmählichen Vervollkommnung der traditionellen Methoden. Als notwendige Bedingung der Rationalisierung der gegen Korruption gerichteten Maßnahmen ist die Herrschaftsnachfolge im frühen Byzanz anzusehen. Als weitere Bedingung erwies sich die Strafandrohung, die im 6. Jh. systematischen Charakter annahm. Schließlich war die Einstellung des Kaisers gegenüber der Korruption von großer Bedeutung für den Kampf gegen sie.