

**Артём Михайлович ВАГАНОВ<sup>1</sup>**

УДК 340(470)(075.8)

## **СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ (XIV-XVII вв.)**

<sup>1</sup> кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры  
гражданско-правовых дисциплин юридического факультета,  
Курганский государственный университет  
artem-vaganov-1986@mail.ru

### **Аннотация**

Настоящая статья посвящена формированию государственно-правовых институтов российской сферы управления в эпоху объединения разрозненных княжеств под началом Великого княжества Московского и укрепления Русского царства в период с XIV по XVII вв. Исследование проводится на основе теоретической концепции М. Вебера об эволюции управленческих систем от патримониального господства к легально-рациональной модели администрирования. Обосновывается формирование патримониальной властной структуры в указанный исторический период развития отечественных государственно-правовых институтов.

Автор обозначает характерные признаки и особенности патримониальной властной структуры на основе историко-генетического и конкретно-исторического подходов выявляются предпосылки становления данной модели управления в Русском царстве.

### **Ключевые слова**

История отечественного государства и права, Великое княжество Московское, Русское царство, бюрократия, государственно-правовые институты, патримониальная властная структура, самобытность российской государственности, самобытность российской правовой системы.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-86-95**

---

**Цитирование:** Ваганов А. М. Становление российской государственной бюрократии (XIV-XVII вв.) / А. М. Ваганов // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016. Том 2, № 4. С. 86-95.  
DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-86-95

---

Эволюцию российской сферы государственного управления условно можно разделить на пять этапов, в целом соответствующих основным вехам развития российской государственности: Киевская Русь (IX-XIII вв.), Великое княжество Московское и Русское царство (XIV-XVII вв.), Российская империя (XVIII-XIX вв.), Советская Россия (1917-1991 гг.), Российская Федерация (1991 г. — по н. в.).

Эпоха объединения разрозненных княжеств под началом Великого княжества Московского и укрепления Русского царства (XIV-XVII вв.) представляет ученому-юристу модель российской сферы государственного управления, в которой начали отчетливо проявляться классические для отечественной бюрократии характерные черты, ставшие основой государственного аппарата на дальнейших этапах его развития.

Полагаем возможным использовать в данном исследовании теоретическую концепцию выдающегося немецкого ученого М. Вебера, которая фактически раскрывает классическую эволюцию регуляторов системы администрирования от неправовых к правовым, от патримониального господства, функционирующего на неправовых, властных императивах и межличностных отношениях, к легально-рациональной бюрократии в современном понимании данного государственно-правового института, действующего на системе нормативных правовых актов, совокупность которых образует предмет исследования для юридической науки. Теория не отрицает, что эволюция государственной бюрократии в разных странах имеет свои особенности в зависимости от самобытности государственности и правовой системы конкретного общества [10].

Период развития российских государственно-правовых институтов с XIV по XVII в. характеризуется становлением патримониальной властной структуры. Для данного этапа развития отечественной сферы государственного управления необходимы были соответствующие условия:

- 1) сильная суверенная центральная власть, независимая ни от Византийского императора, ни от хана Золотой Орды, способная восстановить целостность страны;
- 2) практическая реализация византийской идеи власти императора (царя) — представителя всей нации, не ограниченного обычаем, традицией, правом (деспотической власти), и самое главное — признание такой власти всеми сословиями;
- 3) реформация управленческого аппарата: бояре, обладавшие ограничивающими власть государя правами, не могли стать основой патримониальной властной структуры, должно было сформироваться служилое сословие, лично зависимое от правителя. Перечисленные условия могли возникнуть только в процессе образования и усиления Московского государства (XIV-XVII вв.).

Выявим предпосылки становления патримониальной властной структуры, а также характерные черты, оказавшие наибольшее влияние на развитие российской государственной бюрократии, отражение которых в той или иной

форме можно найти на всех этапах эволюции данного государственно-правового института. В первую очередь, обратим внимание на специфику образования единого государства. Результаты государственно-правовых исследований, позволяют утверждать, что приблизительно в XIV-XV вв. в России и странах Западной Европы (Испания, Франция, Англия) одновременно начинаются процессы формирования единых государств. Но причины и характер проведения данных процессов, во многом определивших сферу государственного управления, существенно отличались.

Так, если в странах Западной Европы интеграция была обусловлена, прежде всего, социально-экономическими процессами, развивалась «снизу», то в России данная сфера общественных отношений не достигла уровня развития, требующего объединения. Причиной создания единого государства во многом стал внешнеполитический фактор (борьба за независимость от Золотой Орды и сопротивление польско-литовскому натиску). В условиях, когда не созрели товарные, социально-экономические предпосылки к объединению, московские князья вынуждены были взять инициативу в свои руки и принудительным путем «сверху» объединять возможные ресурсы и создавать новые государственно-правовые институты. При этом основные черты системы управления были заимствованы у хорошо знакомой для русских князей золотоордынской деспотической модели [7]. Среди причин становления патримониальной властной структуры в рассматриваемый период можно также назвать крепкие общинно-патриархальные традиции и византийско-православные государственно-правовые ценности [3].

Помимо этого, становлению патримониальной властной структуры способствовало отсутствие четкого разграничения власти и собственности в российской государственно-правовой традиции. Как доказывал выдающийся российский ученый-историк В. О. Ключевский, еще со времен Киевской Руси власть воспринималась как собственность (вотчина) [8]. В свою очередь, известный американский историк Р. Пайпс отстаивает точку зрения, в соответствии с которой рассматриваемая черта сопровождала российские государственно-правовые институты на всем историческом пути их развития [12, с. 74]. О существовании собственнического отношения к власти в российской политической элите даже незадолго до 1917 г. свидетельствует ответ российского императора Николая II на вопрос всероссийской переписи, проводимой в 1897 г. о роде занятий: «Хозяин земли русской» [13].

Формирование и укрепление единого государства в России (XIV-XVII вв.) сопровождалось мобилизацией всех слоев общества на службу Московскому князю (царю), уничтожением зачатков демократии (Новгородские и Псковские вечевые традиции), ослаблением сословных привилегий и влияния сословно-представительных органов на государственную сферу. Представители церковно-политического учения — «иосифляне» выработали официальную доктрину о сакральной природе государственной власти и ее носителей, произвели легитимацию надзаконной, неограниченной и деспотической власти. Для сравнения

отметим, что формирование единых государств Западной Европы сопровождалось усилением сословно-представительных органов в государственной системе. Возникли идеи Возрождения и Реформации, в центре которых был человек, его личность. Это стало мощным толчком к формированию институтов гражданского общества, были заложены основы правового государства, сформированы принципы ответственности государства перед обществом и связанности его правом.

Патримониальная властная структура Московского государства нашла прочную опору в виде нового служилого сословия (дворянства), которое мобилизовывалось в основном из менее привилегированных слоев и наделялось в обмен за службу правом владения государевой землей (поместное землевладение). Зарождавшееся дворянство коренным образом отличалось от боярства, которое владело принадлежащими им земельными угодьями на праве вотчины (независимой от царя собственности) и обладало неотчуждаемыми правами и привилегиями. В итоге новое служилое сословие ставилось в зависимое положение от Московского царя.

Вместе с тем можно констатировать достаточно длительное противоборство двух моделей государственного управления (патримониального господства) в истории России: сословного господства, где власть правителя ограничивается правами и привилегиями влиятельных групп, и традиционного патримониализма (патримониальной властной структуры), характеризующейся неограниченной властью царя. Революционные перемены произошли во время царствования Ивана IV. Своего рода программой реформ стала челобитная И. С. Пересветова (А. Ф. Адашева). В этой записке власть аристократии подвергается резкой критике, содержится призыв царю стать в отношении бояр «грозным», приблизить к себе новое служилое сословие [2]. Для того чтобы освободить царскую власть от каких-либо ограничений, обусловленных правами и привилегиями аристократии, Иоанн IV прибег к репрессивным мерам, введя «опричнину».

Итогом данной политики, по мнению Д. Н. Альшица, стала возможность в полной мере реализовать на практике идеи самодержавной надзаконной власти и ввести деспотические методы управления, которые и легли в основу дальнейшего развития российской государственности и правовой системы [1]. Власть боярской аристократии была значительно ослаблена, а патримониальная властная структура, опорой которой стало фактически бесправное перед царской властью служилое сословие, укрепились [6, с. 140].

Считаем, что с возрастанием роли служилых людей в сфере государственного управления, а также с появлением в XV в. первых «приказов» (органов власти) в России начинает зарождаться бюрократическая организация, которая возникла в лоне российской патримониальной властной структуры и эволюционировала впоследствии в профессиональную государственную бюрократию в современном понимании данного государственного-правового института.

Выявим характерные черты российской патримониальной властной структуры, сформировавшейся в XIV-XVII вв., которые оказали влияние на эволюцию

российской государственной бюрократии. Главная особенность заключается в основах регуляции, и Московское государство в данном случае не являлось исключением. Несмотря на то, что некоторые аспекты статуса служащих находили юридическое закрепление в судебниках 1497 и 1550 гг. и в Соборном Уложении 1649 г., их правовой статус как выражение взаимных прав и обязанностей не имел предпосылок к становлению [14].

В ходе образования единого Русского царства, в особенности после реформ Ивана IV, всякие сословные привилегии перед лицом царской власти, которые в странах Западной Европы легли в основу правового ограничения власти монарха, были сведены на нет. В Русском царстве отношения между царем и служащими выстраивались на принципах деспотической власти и полного бесправия всех без исключения сословий перед лицом государя. Как доказывает российский ученый-юрист А. А. Воротников, посвятивший свои научные труды исследованию становления и развития отечественной государственной бюрократии, в процессе создания единого государства «знать теряет былую свободу..., за служилыми людьми закрепляется положение “холопов московского царя”» [4, с. 85-86]. Данную точку зрения разделяют многие другие видные ученые, например немецкий исследователь административных систем М. Вебер, по мнению которого царская власть в России, в отличие от западных монархов, по отношению к элите общества могла позволить себе практически все [11].

Следующей особенностью патримониальной властной структуры является отношение властного субъекта к занимаемой должности и производный от этого характер вознаграждения. Как уже отмечалось, в российской государственно-правовой традиции сильны собственнические отношения к власти. Являясь фактически «рабами» государя, представители служилого сословия воспринимали занимаемую должность как царскую милость, дарованную за личную преданность монарху, и превращались в неограниченных господ в тех сферах управления, где они несли государеву службу, а также в своих имениях, на территории которых они выполняли административные функции, вершили суд и расправу над крепостными.

За службу управленец долгое время получал право на «кормление» — содержание за счет подвластных. Учеными отмечается крайне негативное влияние данного способа вознаграждения на формирование профессиональной этики чиновника и на отношение к управленческому аппарату российского общества. Так, российский ученый-историк И. В. Курукин утверждает, что последствием «кормления», стало «его влияние на сознание чиновников и зависимого от них населения, которые привыкли видеть во власти, прежде всего, источник личных доходов» [9, с. 69].

Считаем, что еще один признак, который может характеризовать патримониальную властную структуру — это отсутствие рычагов контроля со стороны общества за функционированием управленческой сферы. С момента становления в России абсолютизма, уничтожения зачатков демократии, ослабления

власти боярской аристократии и сословно-представительных органов, основным, и можно сказать единственным, методом контроля за деятельностью служащих становится надзор со стороны вышестоящих или специализированных органов власти. Так, при царе Алексее Михайловиче были основаны такие контрольные органы, как приказ Тайных дел и Счетный приказ. Ответственность за должностные преступления закреплялась в Судебниках 1497 и 1550 гг., а также в Соборном Уложении 1649 г.

Тем не менее, как доказывают исследователи, подобные мероприятия царской администрации, направленные на искоренение бюрократизма, никогда не приносили значимых результатов. В условиях, когда управленческий аппарат не находил противовеса со стороны институтов гражданского общества и представительной демократии, контрольно-надзорные органы зачастую сами за определенное вознаграждение покрывали злоупотребления подконтрольных служащих, и законодательно закрепляемая ответственность превращалась в фикцию [5, с. 117].

Таким образом, период развития российской сферы государственного управления на этапе объединения разрозненных княжеств под началом Великого княжества Московского и укрепления Русского царства (XIV-XVII вв.) ознаменован становлением патримониальной властной структуры, на основе которой появилась российская государственная бюрократия. Характерные черты патримониальной властной структуры во многом повлияли на эволюцию российской государственной бюрократии и ее регулятивной системы, в некоторой форме находили отражение на последующих этапах формирования государственно-правовых институтов администрирования. К числу данных особенностей можно отнести: выстраивание отношений не на системе взаимных прав и обязанностей, а на личной преданности нижестоящего вышестоящему; ориентир не на нормы права, а на властные предписания; собственническое отношение к власти, восприятие властных полномочий не как должностных обязанностей перед обществом, а как возможность материального обогащения за счет общества; отсутствие контроля за деятельностью служащих со стороны институтов гражданского общества и представительной демократии, являющихся гарантами правового государства, связанности государства правом.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Альшиц Д. Н. Начало самодержавия в России: Государство Ивана Грозного / Д. Н. Альшиц. Л.: Наука. Ленингр. отделение, 1988.
2. Будовниц И. У. Русская публицистика XVI в.: монография / И. У. Будовниц. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1947; Зимин А. А. И. С. Пересветов и его современники: очерки по истории русской общественно-политической мысли середины XVI в.: монография / А. А. Зимин. М.: Наука, 1958.



3. Винниченко О. Ю. Российская государственность в контексте цивилизационного развития / О. Ю. Винниченко. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2008. 172 с.
4. Воротников А. А. Бюрократия в Российском государстве: историко-теоретический аспект: дисс. докт. юрид. наук / А. А. Воротников. Саратов, 2005. С. 85-86.
5. Воротников А. А. Указ. Соч. С. 117.
6. Исаев И. А. История государства и права России: учебник / И. А. Исаев. М.: Юрист, 2001. С. 140.
7. Ключевский В. О. Курс русской истории // Материалы русской истории. URL: <http://www.magister.msk.ru/library/history/>; Соловьев С. М. История России с древнейших времен. Т. 1 // Материалы русской истории. URL: <http://www.magister.msk.ru/library/history/history1.html>; Трубецкой Н. С. О туранском элементе в русской культуре / Н. С. Трубецкой // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. М.: Наука, 1993; Савицкий П. Н. Евразийская концепция русской истории // Gumilevica: гипотезы, теории, мировоззрения. URL: <http://gumilevica.kulichki.net/SPN/spn11.html>; Рязановский В. А. К вопросу о влиянии монгольской культуры и монгольского права на русскую культуру и прав / В. А. Рязановский // Вопросы истории. 1993. № 7. С. 11-14.
8. Ключевский В. О. Курс русской истории // Материалы русской истории. URL: <http://www.magister.msk.ru/library/history/>
9. Курукин И. В. Блеск и нищета отечественного народоправства / И. В. Курукин // Отечественные записки. 2005. № 6. С. 69.
10. Масловский М. В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология: монография / М. В. Масловский. Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 1997. 87 с.; Корниенко В. И. Государственное управление как объект исследования социальных и юридических наук / В. И. Корниенко, А. М. Ваганов // Вопросы управления. 2015. № 5(17). С. 240-248; Ваганов А. М. Теоретико-методологические аспекты в изучении российской бюрократии / А. М. Ваганов // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2015. № 1(30). С. 3-8.
11. Масловский М. В. Указ. Соч.
12. Пайпс Р. Россия при старом режиме / Р. Пайпс. М.: Независимая газета, 1993. С. 75.
13. Перепись населения Российской империи (1897) // Википедия: свободная общедоступная мультиязычная универсальная интернет-энциклопедия. URL: [wikipedia.org](http://wikipedia.org).
14. Российское законодательство X-XX веков: в 9 т. Т. II: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / под общ. ред. О. И. Чистякова; отв. ред. тома А. Д. Горский; рец. В. И. Корецкий. М.: Юридическая литература, 1985; Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России / Ю. П. Титов. М.: Проспект, 1997.

**Artyom M. VAGANOV<sup>1</sup>**

**FORMATION OF THE RUSSIAN STATE BUREAUCRACY  
(14<sup>th</sup>-17<sup>th</sup> CENTURIES)**

<sup>1</sup> Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer,  
Department of Civil Law Disciplines,  
Law Faculty,  
Kurgan State University  
artem-vaganov-1986@mail.ru

**Abstract**

The article analyzes the formation of public and legal institutions of Russian sphere of management in the era of unification of several principalities under the Grand Duchy of Moscow and the strengthening of Russian kingdom in the 14<sup>th</sup>-17<sup>th</sup> centuries. The study is based on the theoretical concept by Max Weber on the evolution of management systems from patrimonial domination to the legal-rational administration model. The author substantiates the formation of the patrimonial power structure within the specified period of historical development of Russian public and legal institutions. The author reveals the preconditions of the formation of the described model in Russian kingdom on the basis of historical-genetic and concrete historical approaches. The author also indicates specific features and characteristics of the patrimonial power structure which was implemented in public and legal institutions of Russian kingdom.

**Keywords**

History of home state and law, Grand Duchy of Moscow, Russian kingdom, bureaucracy, public-legal institutions, patrimonial power structure, Russian state's identity, identity of Russian legal system.

**DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-86-95**

---

**Citation:** Vaganov A. M. 2016. "Formation of the Russian State Bureaucracy (14<sup>th</sup>-17<sup>th</sup> Centuries)". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 2, no 4, pp. 86-95.

DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-4-86-95



## REFERENCES

1. Alshyts D. N. 1988. Nachalo samoderzhaviya v Rossii: Gosudarstvo Ivana Groznogo [Start of Autocracy in Russia: State of Ivan the Terrible]. Leningrad: Nauka (Leningrad Branch).
2. Budovnit I. U. 1947. Russkaya publicistika XVI v.: monografiya [Russian Journalism of the 16th Century: Monograph]. Moscow, Leningrad: USSR Academy of Sciences Publishing House; Zimin A. I. 1958. I. C. Peresvetov i ego sovremenniki: ocherki po istorii russkoy obschestvenno-politicheskoy mysli serediny XVI v.: monografiya [I. S. Peresvetov and His Contemporaries: Essays on the History of Russian Social and Political Thought in the Middle of the 16<sup>th</sup> Century: Monograph]. Moscow: Nauka.
3. Chistyakov O. I. (ed.). 1985. Rossiyskoe zakonodatelstvo X-XX vekov: v 9 tomah. Tom 2: Zakonodatelstvo perioda obrazovaniya i ukrepleniya Russkogo centralizovannogo gosudarstva [Russian Legislation in 10<sup>th</sup>-20<sup>th</sup> Centuries: 9 Volumes. Vol. 2: Legislation of the Period of Formation and Consolidation of Russian Centralized State]. Moscow: Yuridicheskaya literature; Titov Yu. P. 1997. Khrestomatiya po istorii gosudarstva i prava Rossii [Readings on the History of the State and Law in Russia]. Moscow: Prospekt.
4. Isaev I. A. 2001. Istoriya gosudarstva i prava Rossii: uchebnik [History of State and Law of Russia: Textbook]. Moscow: Yurist.
5. Klyuchevsky V. O. "Kurs russkoy istorii" [Course of Russian History]. In: Materialy russkoy istorii. <http://www.magister.msk.ru/library/history/>; Solovyov S. M. "Istoriya Rossii s drevneyshih vremen" [History of Russia since ancient times], vol. 1. In: Materialy russkoy istorii. <http://www.magister.msk.ru/library/history/history1.html>; Trubetskoy N. S. 1993. "O turanskom elemente v russkoy culture" [About Turanian Element in the Russian Culture]. In: Rossiya mezhdru Evropoy i Aziey: Evraziyskiy soblazn. Moscow: Nauka; Savitsky P. N. "Evraziyskaya koncepciya russkoy istorii" [Eurasian Concept of Russian History]. In: Gumilevica: gipotezy, teorii, mirovozzreniy. <http://gumilevica.kulichki.net/SPN/spn11.htm>; Ryazanovsky V. A. 1993. K voprosu o vliyaniy mongolskoy kultury i mongolskogo prava na russkuyu kulturu i prav [On the Impact of Mongolian Culture and Law on Russian Culture and Law]. Voprosy istorii, no 7, pp. 11-14.
6. Klyuchevsky V. O. "Kurs russkoy istorii" [Course of Russian History]. In: Materialy russkoy istorii. <http://www.magister.msk.ru/library/history/>
7. Kurukin I. V. 2005. "Blesk i nischeta otechestvennogo narodopravstva" [Splendor and Misery of Native Popular Sovereignty]. Otechestvennye zapiski, no 6, p. 69.
8. Maslovsky M. V. 1997. Teoriya byurokratii Maksa Vebera i sovremennaya politicheskaya sociologiya: monografiya [Max Weber's Theory of Bureaucracy and Contemporary Political Sociology: Monograph]. Nizhny Novgorod: NNSU Publishing House; Kornienko V. A., Vaganov A. M. 2015. "Gosudarstvennoe upravlenie kak obekt issledovaniya socialnyh i yuridicheskikh nauk" [Public Administration as an Object of Social and Legal Sciences]. Voprosy upravleniya (Management Issues), no 5(17), pp. 240-248.; Vaganov A. M. 2015. "Teoretiko-metodologicheskie aspekty v izuchenii rossiyskoy byurokratii" [Theoretical and Methodological Aspects of the Study of the Russian Bureaucracy].

- Vestnik Uralskogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava (Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law), no 1(30), pp. 3-8.
9. Maslovsky M. V. 1997. Teoriya byurokratii Maksa Vebera i sovremennaya politicheskaya sociologiya: monografiya [Max Weber's Theory of Bureaucracy and Contemporary Political Sociology: Monograph]. Nizhny Novgorod: NNSU Publishing House.
  10. Perepis naseleniya Rossiyskoy imperii (1897) [Census of the Russian Empire (1897)]. wikipedia.org
  11. Pipes R. 1993. Rossiya pri starom rezhime [Russia under the Old Regime]. Moscow: Nezavisimaya gazeta.
  12. Vinnichenko O. Yu. 2008. Rossiyskaya gosudarstvennost v kontekste civilizatsionnogo razvitiya [Russian State in the Context of the Development of Civilization]. Tyumen: Tyumen State University Publishing House.
  13. Vorotnikov A. A. 2005. "Byurokратиya v Rossiyskom gosudarstve: istoriko-teoreticheskiy aspekt" [Bureaucracy in the Russian State: Historical and Theoretical Aspects]. Doctoral Thesis. Saratov.
  14. Vorotnikov A. A. 2005. "Byurokратиya v Rossiyskom gosudarstve: istoriko-teoreticheskiy aspekt" [Bureaucracy in the Russian State: Historical and Theoretical Aspects]. Doctoral Thesis. Saratov.