

Медведев Валентин Григорьевич

доктор юридических наук, кандидат исторических наук,
 профессор кафедры теории и истории государства и права
 Тольяттинского государственного университета
 (e-mail: oxymoron@rambler.ru)

Система органов власти и управления в публичном праве римской республики

Аннотация

Статья посвящена анализу правового оформления органов власти в Древнем Риме в период республики. На основе правовых источников, высказываний древних авторов, трудов отечественных и зарубежных исследователей автор стремится осветить основные положения римского публичного права, связанные с определением компетенции и полномочий сената, коллегий магистратов, отдельных должностных лиц, местных органов управления.

Annotation

The article is devoted to development of the Roman public law at republican period. On basis of domestic and foreign legal scholars research papers the author tries to cover a legalization of Roman political system, and characterize the permissions of Roman government bodies and public officers.

Ключевые слова: публичное право, республиканский период, закон, lectio senatus, перегрины, патриции, сенат, senatus consulta, комиции, плебисцит, магистраты, jus honorarium, принцепс, intercessio.

Key words: public law; republican period; legislation; foedus; civitates; foederatae; peregrine; patrician; senate; plebiscite; town council; provocatio ad populum; lex Aternia Tarpeja; tribuni plebes.

Публичное право Древнего Рима не оказало такого глубокого влияния на развитие юриспруденции в странах Европы, как римское частное право. Оно не отличалось ни совершенством формы выражения правовых норм, ни оригинальностью институтов права, вместе с тем, государственное право республиканского Рима дало миру идею разделения властей, ибо его нормы закрепили основы смешанного государственного устройства, сочетавшего в себе достоинства монархической, аристократической и демократической форм правления. Не удивительно поэтому, что многие современники с пиететом относились к римским институтам публичного права. Так, например, Полибий писал, что у римлян "были все три вида государственной власти ... и настолько все было равномерно распределено между этими видами и должным образом упорядочено, что никто ... не смог бы твердо решить, аристократическим ли в целом было государственное устройство, демократическим или монархическим" [1].

Важнейшую роль в государственной жизни республиканского Рима играл сенат. По свидетельству Дионисия и Ливия, после изгнания

царей прерогативы царской власти перешли к консулам, которые получили вместе с этим и право составления списков сенаторов (lectio senatus) [2]. Кроме того, Ливий повествует о том, что Брут увеличил число сенаторов до 300 за счет представителей всаднического сословия, что дало повод некоторым исследователям (Т. Моммзен, В. Беккер, Л. Ланге) сделать вывод о введении в его состав плебейского элемента [3, с. 382].

Однако, как представляется, плебеи могли получить право сенаторского "курульного кресла" только по закону трибунов Лициния-Секстия от 367 г. до н.э., который открывал для плебеев путь к консульской магистратуре, а через консулат и в сенат. К свидетельству Ливия о том, что первый сенатор из плебеев появился в 400 г. до н.э. [4], следует относиться весьма осторожно, очевидно, имелся в виду 444 г. до н.э., когда плебеи получили доступ к должности военных трибунов с консульской властью, однако эта должность не давала права стать сенатором.

Порядок комплектования сената и сроки пребывания в сенаторском звании изменились в связи с проведением сенатской реформы по закону Овиния, который был принят предположительно между 318 и 312 гг. до н.э. ►

Согласно этому закону, *lectio senatus* перешло от консулов к цензорам, что изменило сроки пересмотра списков и, соответственно, срок пребывания на сенаторской должности с одного года до пяти лет. Данный закон значительно укрепил авторитет сената и его положение относительно консульской власти [5, с. 209].

Кроме того, этот закон определил те магистратуры, из которых цензоры при составлении списков должны были выбирать сенаторов, а так как магистраты избирались на народном собрании, то и сенат, таким образом, по существу стал состоять из лиц прошедших избрание, а следовательно, приобрел характер представительного органа. Роль цензоров фактически ограничивалась лишь контролем и сортировкой, бывших народных избранников, список которых составлялся в строго определенном порядке в соответствии с занимавшимся ранее должностным рангом - консулы, цензоры, преторы, квесторы. Возглавлял список принцепс (*princeps senatus*), это звание было почетным, однако не давало особых преимуществ.

Все члены сената делились на активных и пассивных. Первые обладали правом участвовать в прениях и в голосовании, вторые имели только совещательный голос. Вопрос о том, кто относился к таким сенаторам до сих пор является открытым. Одни (Т.Моммзен) считают, что это были лица, которые не занимали до зачисления в сенат никаких должностей; другие (П.Виллемс) - что это были лица, которые занимали должности, но не курульные; третьи (И.А. Покровский) - что к таким сенаторам относились лица, сложившие с себя магистратские полномочия в течение текущего люстрального (очередного пересмотра списков) срока [6, с. 86].

Председателем в сенате был консул или претор, которые и собирали сенат для обсуждения того или иного вопроса. В начале заседания председатель делал сообщение (*relation*). Затем происходил опрос мнений сенаторов, и открывались дебаты. После дебатов следовало голосование путем разделения сторонников "за" и "против" на две части, которые расходились в разные стороны. В отдельных случаях голосование могло проводиться и без дебатов и предварительного опроса мнений сенаторов.

Важное место в определении места и роли сената в системе органов власти республиканского Рима занимает вопрос о правовом характере власти сената. Т. Моммзен считает, что, как и в царский период, в период ранней республики сенат юридически

представлял собой совещательный орган при консулах, явившихся преемниками царской власти [7, с. 74]. С этим трудно не согласиться исходя из того, что все свои решения сенат принимал под руководством председательствовавших в нем высших магистратов, и что они (решения) относились только к делам исполнительной власти.

Вместе с тем, как представляется, не следует считать, что сенат совершенно не имел самостоятельных функций управления и власти, при чем эти функции по мере развития республиканского строя должны были расширяться. Известно, что сенат олицетворял собой орган господства аристократии, о чем недвусмысленно говорит Дионисий Галикарнасский [8]. По свидетельству Ливия, сенат активно отстаивал свои привилегии в сфере распределения общественных земель (*ager publicus*) [9]. Цицерон прямо говорит о том, что решения народных собраний получали юридическую силу только после одобрения их отцами, т.е. сенатом [10].

Решения сената - *senatus consulta* - как в царский, так и в республиканский периоды не являлись законодательными актами в прямом смысле слова, это были "советы" отцов. Но авторитет (*auctoritas*) этих "отцов" в народе придавал их *senatus consulta* обязательную силу наравне с принятыми народом законами и позволял принимать любые важные решения. Если на такие решения не было *veto* народных трибунов, то они приобретали силу обязательного к выполнению нормативно-правового акта. При этом *senatus consulta* не носили императивного характера прямого повеления, это были уведомления или приглашения магистратам для исполнения, и последние формально могли отказаться от их выполнения. Однако идти на это никто не решался, т.к. сенат представлял собой собрание лучших граждан Рима, к тому же занимавших до этого все высшие должности в государстве. Кроме того, это было просто опасно, поскольку сенат ведал казной и распределением денег на нужды того или иного магистрата, и непокорный магистрат мог лишиться необходимых ему для успешного исполнения своих обязанностей сумм [11].

Компетенция сената, ввиду его авторитета, была достаточно широкой, что позволяло этому органу занимать центральное место в государственном механизме республики. В круг его функций входили вопросы религии и культа (очистительные жертвоприношения, общественные празднества и т.д.), предоставление магистратам чрезвычайных

полномочий, управление финансами (формирование бюджета, распределение сумм между магистратами, контроль за расходованием денег, монетное дело и т.д.), управление провинциями, внешняя политика и дипломатия, распределение общественных земель, контроль за проведением цензорами откупных торгов и др.

Сенату принадлежали и судебные функции, как в области рассмотрения уголовных дел, особенно касавшихся государственных преступлений, так и в гражданско-правовой сфере, о чем упоминают Цицерон, Полибий, Ливий и Дионисий [12]. Мало того, до принятия закона Семпрония 123 г. до н.э. исключительно только в руках сената находилось рассмотрение уголовных дел, возбужденных по тяжкому обвинению [13]. Наконец, перечисление полномочий сената следует дополнить старой традиционной функцией по управлению государством во время *interregnum*, т.е. в период безвластия при смене консулов. Однако эта функция характерна только для периода ранней республики, в последующем консулы стали избирать еще до истечения срока полномочий старых магистратов.

Магистраты занимали особое место и играли особую роль в римском государственном аппарате. Они не являлись чиновниками в принятом в настоящее время понимании, и их служба не была собственно государственной службой - это была честь (*honor*) [14]. Все должности были выборными и безвозмездными, в связи с чем каждый магистрат представлял собой частичку народа и олицетворял народное и государственное "величество". Оскорбление магистрата приравнивалось к оскорблению римского народа.

С другой стороны, с установлением республики, магистраты, в первую очередь, консулы, стали носителями не только народного суверенитета, народного "величия", но и уничтоженной монархической власти, т.е. царского "величия", о чем упоминают Ливий и Цицерон. В связи с этим римское публичное право не вводило никаких юридических ограничений власти магистратов, кроме упоминавшегося уже закона *Aternia Tarpeja* о *provocatio*, т.е. апелляции к народному собранию в случае вынесения смертного приговора [15].

Свои властные решения магистраты оформляли эдиктами, которые рассматривались как действующее право - *jus honorarium*. В период республики такое право творили 10 народных трибунов, 2 консула, 12 преторов и 6 эдилов [16].

Однако фактически власть должностных лиц в Риме ограничивалась кратковременностью срока их пребывания в должности (один год),

коллегиальным характером магистратур и определенным распределением между ними компетенции и полномочий, т.е. своеобразной системой сдержек и противовесов. Кроме того, все магистраты по истечении срока своих полномочий могли быть привлечены к суду народного собрания за злоупотребления предоставленной им властью.

Коллегиальность магистратур не означала, что магистраты должны были действовать сообща, коллегиально. Коллегиальность предполагала в первую очередь равенство прав магистратов и их самостоятельность, они были равными коллегами, а не членами коллегиального органа. Каждый, по словам И. А. Покровского, действовал "так, как если бы он был один", при этом своим правом *veto* он мог парализовать любое распоряжение своего коллеги. В публичном праве этот институт получил название *jus intercessionis*. Право *intercessio* распространялось не только на распоряжения равных по должности, но и на нижестоящих магистратов. Так, консул мог интерцедировать всем, кроме цензора, властные полномочия которого не подлежали ничьей *intercessio*, кроме народного трибуна, который мог интерцедировать всем должностным лицам.

Согласно Помпонию, кроме ординарных магистратур, в Риме существовала и экстраординарная магистратура диктатора. Последний назначался в угрожаемые для государства периоды сроком не более 6 месяцев, его решения обжалованию не подлежали, и ему "было предоставлено даже право приговаривать к смерти" [17].

Консулы и преторы, не говоря уже о диктаторах, обладали властью *cum imperio*, которая давала им широкие права в вопросах управления. Они обладали правом сакральных действий, выражавшемся в жертвоприношениях. Могли вносить в сенат свои предложения (*relationes*) по вопросам управления, а в народное собрание законопроекты (*rogationes*). Были вправе издавать устные распоряжения (*edictum*), которые потом в письменной форме вывешивались на форуме и имели обязательную силу для всех граждан.

Данные магистратуры обладали высшей административной, военной и полицейской властью, которая обеспечивала им возможность задержания правонарушителя (*jus prendendi*) и предания его суду (*in jus vocatio*). В административном порядке они могли применять к лицам, не желавшим повиноваться их распоряжениям штрафные санкции (*multae diction*), накладывать арест на их имущество

(*pignoris capio*) и отправлять их в тюрьму [18]. Магистраты более низкого ранга обладали меньшими полномочиями, которые ограничивались пределами их компетенции.

Власть *imperio* приобретала дополнительные черты военной власти (*militiae*) в экстраординарной обстановке, как правило, в ходе военных действий, когда магистрат находился вне стен Рима, так сказать вне "дома" (*domi*). В таких ситуациях она становилась абсолютной, не ограниченной ни возможностью апелляции к народному собранию (*provocatio*), ни возможностью *intercession*, так как консулы, как правило, отправлялись сенатом на разные театры военных действий, а если действовали совместно и командовали одним войском, то чередовались во власти через день. Иногда это приводило к катастрофическим последствиям, т.к. один консул мог отменить распоряжения другого. Так случилось, например, в битве при Каннах в 216 г. до н.э. Консул Павел в свой день принял решение не начинать сражение с Ганнибалом, а консул Варрон на следующий день отменил это распоряжение и начал битву, в которой все римское войско было полностью уничтожено [19].

Все римские магистраты делились на курульных и не курульных. Курульными магистратами назывались те, которые имели право отправлять свою должность, сидя, как и сенаторы, в курульном кресле. К первым принадлежали консул, претор, цензор и курульный эдил [20]. У каждого магистрата был свой неофициальный штат помощников и советников, получавших за свою работу жалованье. Они составляли его совет (*consilium*) и рабочий аппарат (ликторы, секретари, глашатаи, посыльные и т.д.). Места таких помощников и советников, как правило, покупались, поэтому при смене магистрата они часто переходили к его преемнику.

В период ранней республики магистратом мог стать любой гражданин Рима, никаких цензов, ограничивавших пассивное избирательное право не существовало. Однако, в 180 г. до н.э. закон Виллия, преследуя цель ограничить доступ молодых и неопытных людей в высшие эшелоны государственной власти, установил такие цензы. Так, право избрания на должность консула получало только то лицо, которое до этого последовательно занимало должности квестора, курульного эдила и претора. Промежуток между занятием этих должностей должен был составлять не менее двух лет. При этом выдвигалось условие, чтобы стать квестором, необходимо было в течение 10 лет прослужить в армии или хотя бы регулярно подавать свою кандидатуру

при наборе войска. А так как по римской конституции воинская повинность начиналась с 17 лет, то квестором можно было стать не ранее 27 лет. Это явилось своеобразным возрастным цензом, ограничивавшим право доступа к верхним ступеням государственного аппарата [21, с. 353, 378].

В конце республиканского периода, когда воинская служба приобрела профессиональный характер и войско стало комплектоваться наемниками, а не набираться по призыву из числа всех граждан, стало невозможно привязать возрастную ценз высших магистратов к службе в армии. Поэтому Сулла в 81 г. до н.э. своим законом (*lex Cornelia de magistratibus*) установил конкретные возрастные цензы для квестуры, претуры и консулата в 30, 40 и 42 года соответственно [22, с. 93-94].

Количество магистратов в римской республике, за исключением консулов, не было постоянным и увеличивалось по мере расширения территории государства и возрастания объема решаемых им задач и усложнения его функций. Особенно этот процесс усилился к концу республиканского периода в связи с установлением военных диктатур. По свидетельству Помпония, в это время число преторов было увеличено до 12, народных трибунов - до 10, эдилов - до 6 [23]. Увеличение численности последних была связана со стремительным ростом населения г. Рима, в связи с чем усложнялись задачи обеспечения его продовольствием, организацией торговли, общественных игр и зрелищ и т.д.

С ростом товарно-денежных отношений государство нуждалось в четкой организации денежных потоков, сбора налогов и торговых пошлин и т.д., что входило в компетенцию квесторов. Кроме того, квесторы в период ранней республики выполняли функции уголовной юрисдикции и, будучи помощниками консулов, проводили розыск преступников и следствие. Помпоний как раз и связывает название квесторской должности с глаголом *inquirere* (изыскание) [24]. Позже эта функция была у них изъята, но усилилось их роль в финансовых делах государства и управлении государственным архивом.

Архив хранился в храме Сатурна и включал в себя различные административные и правовые акты, а также другие документы. По подсчетам И. А. Покровского в республиканский период в Риме насчитывалось сначала 2 квестора, затем - 4, при Сулле их количество увеличилось до 20, при Цезаре - до 40, что говорит о важности данной магистратуры, несмотря на то, что она и не являлась курульной [25, с. 101].

В римской республике были и другие более мелкие магистраты. Они выполняли полицейские и пожарные функции, осуществляли расследование на месте преступления, приводили в исполнение смертные приговоры, смотрели за дорогами и снабжением города водой, отвечали за чеканку (каждый за свою) медной, серебряной и золотой монеты. В судебные коллегии выбирались 10 мужей для разрешения судебных споров в сфере гражданских правоотношений. Некоторые из низших магистратов удостоивались чести быть посланными в мелкие провинциальные города в качестве наместников [26].

К концу республиканского периода публичное право, согласно закону Юлия от 45 г. до н.э., предоставило всем италийским общинам, населявшим эту территорию, политическую автономию под верховным контролем центральной власти Рима. Муниципальные органы власти и управления копировали римское государственное устройство, предполагавшее наличие местных народных собраний, местного городского совета, игравшего роль сената (100 человек), выборы магистратов, аналогичных римским, конечно, в меньшем количестве.

Так, на местах, роль консулов выполняли два постоянных судьи, роль курульных эдилов - два судьи по торговым делам. Функции цензоров возлагались на двух постоянных судей с консульскими полномочиями, вдобавок к консульскому титулу они получали и почетный

титул "судей с цензорскими или пятилетними полномочиями" и каждые 5 лет производили пересмотр списка граждан и местных сенаторов. Муниципальной казной заведовали два квестора. Как и в Риме муниципии имели свои коллегии авгуров и понтификов [27].

За пределами Апеннин провинции управлялись назначенными сенатом римскими магистратами - проконсулами и пропреторами. И те, и другие обладали властью *imperium militiae*, включавшую в себя высшую законодательную, исполнительную, военную, судебную, полицейскую и фискальную власть и распространявшуюся на всех жителей провинции, включая и римских граждан. Провинции управлялись на основе римских законов, сенатских распоряжений и устава (*lex provinciae*), разработанного, как правило, самим наместником. Значительные по территории провинции делились на округа (*conventus*), управлявшиеся доверенными лицами наместника.

Таким образом, публичное право римской республики выработало достаточно четкие положения о системе органов власти и управления, что позволило ей успешно существовать и развиваться на протяжении нескольких столетий. В последующем элементы римского республиканского конституционного строя нашли свое применение при формировании государственности многих стран мира в Новое и Новейшее время.