

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ У СТАРОДАВНЬОМУ РИМІ
ТА ЇХ МІСЦЕ В ІСТОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Ніхто і ніколи не заперечував і не буде заперечувати того, що фундаментальними галузями є цивільне, кримінальне та адміністративне право. Це – аксіома. Але чому виникнення адміністративного права пов'язують тільки з появою боротьби з абсолютизмом? [1, с.6–7] Що, раніше, у попередні віки не було управління? Хто може стверджувати, що в державах Стародавнього світу (Греція, Рим) і в Середні віки не було управління? І чи можемо ми сьогодні сприймати як незаперечну істину твердження Е.Берендса про те, що він не знайшов «своєрідних правових норм і правових відносин» (адміністративних) в державах Стародавнього світу?¹

У творах римських юристів знаходяться уривки (а інколи і повний текст) нормативних актів (законів, едиктів, постанов сенату, постанов імператорів), а також виклад думок більш стародавніх юристів. Навіть текст важливого пам'ятника римського права – XII таблиць – ми знаємо тільки з уривків, що знаходяться у творах пізніших письменників. У необхідному вигляді (у ряді списків) дійшов до нас важливий звідний пам'ятник римського права, а саме збірники Юстиніана (VI ст. н.е.). За ним необхідно поставити твори римських істориків та філософів, головним чином – Полібія, Ціцерона, Тита Лівія, Діонісія Галікарнаського, Тацита, Светонія, Плутарха, Авла Гелія. У творах цих авторів міститься багато важливих свідчень з історії управління в Стародавньому Римі. Нарис державної адміністрації в Стародавньому Римі можна вести, аналізуючи такі історичні періоди, як Царський Рим, Рим в епоху республіки та Римська імперія.

Яким був апарат управління Риму в епоху республіки? Після скасування царської влади в 509 р. до н.е. в Римі встановлюється республіка. Римляни називали свою державу *res publica*, тобто як загальну, суспільну справу. Саме в період Ранньої республіки в Римі розвиваються органи управління та державний апарат. Ви-

¹ Автор статті бере на себе сміливість стверджувати, що думку Берендса Е. не можна сприймати як істину в останній інстанції. Чому? По-перше, він свою думку категорично не проводить, а пише щодо правових норм і правових відносин безвідносно простору і часу. По-друге, і основне: твердження без доказів не є доказами, на що хибє позиція Е.Берендса. Отже, стаття побудована за принципом перегляду вже відомих в науці теоретичних положень з нових позицій під новим кутом зору відомих історично-теоретичних досліджень управління Стародавнього Риму на більш високому фактологічному рівні.

щі державні посади стають виборними, а верховна влада формально переходить в руки народу. Конкретно, вся влада зосереджується в руках патриціанського сенату і призначених ними магістратів [2, с.350, 551]. Органами центральної державної влади в республіканський період є: сенат, народні збори, магістрати.

Сенат в ряді відносин відіграв головну роль в управлінні Римом, особливо в два останніх століття республіканського періоду. Право призначати сенаторів належало раніше царю, а потім консулам. За Законом Овідія (остання чверть IV ст.) це право перейшло до цензорів. Закон Овідія встановив, «щоб цензори під клятвою вибирали в сенат кращих з усіх категорій магістратів». Посади заміщалися в певному порядку. Звичайний порядок був такий: квестор – трибун плебса (необов'язково) – курульний еділ – претор – цензор [3, с.304].

Римляни створили політичний інститут, який не тільки ефективно служив інтересам держави більше тисячі років, але й став взірцем для наслідування вже у новий й новітній час у багатьох державах. Це був римський сенат (від *senex* – старик). Коло справ, якими керував сенат, було доволі широким. У галузі адміністративній сенат мав право видавати загальні постанови, що стосувалися благоустрою та громадської безпеки. Крім цього, будучи звичаєм, будь-який адміністративний захід до його здійснення пропонувався на обговорення сенату. Що стосується галузі фінансів, то сенат складав бюджет і встановлював податки. У розпорядженні сенату перебувала державна казна. Все це ставило магістратів в безпосередню залежність від сенату. Йому (сенату) належало центральне управління військовими справами. Він визначав час і кількість набору в армію, а також склад контингентів: громадяни, союзники і т. ін. Сенат виносив постанови про розпуск війська. Під його контролем проходив розподіл окремих військових з'єднань або фронтів між воєначальниками. Сенат встановлював бюджет кожного воєначальника, назначав тріумфи та інші пошани полководцям. Від сенату залежало продовження війни або укладання мирного договору. В особливих випадках застосовувався надзвичайний стан. Конкретно при зовнішніх загрозах або при заворушеннях в середині держави сенат мав право приймати надзвичайні заходи, приймати розпорядження про призначення диктатора, надавати магістратам надзвичайну і необмежену владу і т. ін. Сенату належав вищий нагляд за культом. Він встановлював свята, запроваджував очищувальні жертвоприношення, а в найбільш серйозних випадках тлумачив значення богів (ауспіції), контролював іноземні культури.

Таким чином, сенат був вищим адміністративним органом республіки і разом з тим йому належав верховний контроль над всім

життям держави. Рішення сенату називалось декретом, або сенатусконсульством. Іншими словами, сенат зосередив в своїх руках контроль за всім життям і управлінням Риму. Сенат доказав свою необхідність як єдиний постійний та професіональний орган управління [2, с.357–358].

У римській республіці діяло три форми народних зборів: куруатні, центуриатні та трибутні. Найстарішим видом були збори по куріях (*comitia curiata*). Їм належало чисто формальне право вручати імперій [*imperium* (верховна виконавча влада)] магістрам, які були вибрані в центуриатних коміціях. Центуриатні коміції (*comitia centuriata*) вибирали консулів, приймали закони, оголошували війну і були останньою інстанцією при укладанні миру. Трибутні коміції (*comitia tributa*) репрезентують собою збори римських громадян незалежно від цензу за трибами. У трибутних коміціях вибирались квестори, курульні еділи, частина воєнних трибунів (друга частина назначалась консулами) та різні нижчі магістрати: адміністративні і судові комісії, начальники постачання Риму харчових продуктів, наглядачів за шляхами тощо. На трибутних зборах плебеїв вибирали чисто плебейських магістратів: народних трибунів та плебейських едилів.

В епоху республіки вся вища влада в Стародавньому Римі належала виборним посадовим особам – магістратам (*magistratus*). Всі магістратури були колективними, члени яких називались колегами. Система магістратур склалась остаточно у IV ст. до н.е. В руках магістратів зосереджувалися функції управління, військова та адміністративна влада.

Всі римські посадові особи поділялись на декілька категорій. За владними повноваженнями магістрати поділялись на вищі і нижчі (*magistratus maiores i minores*), з яких перші (консули, претори, цензори, диктатор, *magister equitum* вибирались центуриатними коміціями, а нижчі магістрати (еділи, квестори, плебейські трибуни і велика кількість окремих судових та поліцейських посад) – трибутними коміціями.

Магістрати були екстраординарні (надзвичайні) та ординарні (звичайні). До перших належали: інтеррекси, диктатори, їх начальники кіноти (*magister equitum*), децемвіри, воєнні трибуни з консулярною владою, триумвіри для побудови держави (*triumviri rei publicae constituendae*), міський префект (в республіканський час) і члени різних надзвичайних комісій. До ординарних (*ordinarii*) посадових осіб належали такі: консули, претори, цензори, народні трибуни, квестори, плебейські та курульні еділи і члени постійних комісій. Наступна категорія посадових осіб – це куруальні і некуруальні (прості) посади. Перелік перших складали: консули, диктатори, децемвіри, воєнні трибуни з консулярною владою, триумвіри, претори, цензори та курульні еділи. Всі останні

були не курульні. Посадові особи з імперієм (*cum imperio*) і без імперія (*sine imperio*) були: з імперієм: консули, претори, диктатори, децемвіри, військові трибуни з консульською владою і триумвіри; без імперія – всі останні.

Всі магістратури мали деякі загальні ознаки: 1) виборність, – всі республіканські посадові особи, крім інтеррекса, диктатора і начальника кіноти, вибирались народом; 2) безвідплатність – заняття державних посад вважалося як пошана, повага. Ця посада так і називалась: *honores* (пошана) і була несумісним з отриманням плати; 3) тимчасовість – всі республіканські ординальні посади займалися на певний строк. Як правило, вони були різними, за винятком цензури, строк якої визначався у 18 місяців; 4) колегіальність – більшість магістратур мали суворо колегіальний характер, рішення в них повинно було прийматись одногосно, і протест навіть одного члена колегії зупиняв справу: *jus intercessionis* (право протесту); 5) відповідальність – всі посадові особи, за винятком диктатора, цензорів і народних трибунів, підлягали відповідальності за свої посадові проступки: вищі магістрати – після відправлення магістратури, нижчі – під час її відправлення; 6) магістрати в сфері їх безпосередніх повноважень мали деякі загальні права: право видавати обов'язкові постанови (едікти), скликати збори, накладати штрафи, піддавати арешту тощо [4, с.101–102]. На початку і в кінці служби магістрами приносилися присяга.

Вищими посадовими особами з встановленням республіки в 509 р. до н.е. були консули (від *consulo* – радитися). Вони вибиралися на один рік в центуріатних коміціях. Консули мали і військову, і цивільну владу. Як носії військового імперія, вони були головнокомандуючими римським військом. Як носії цивільної влади (*potestas*) консули скликали сенат і народні збори, головували на них, вносили пропозиції і законопроекти, керували виборами посадових осіб, були головними виконавцями постанов сенату і народу (виконавча влада), турбувались про внутрішню безпеку. Консули вибирались у числі двох. Оскільки посадова влада консулів була однаковою, і кожен з них мав право протесту (право інтерцесії) проти дій другого, то вони повинні були виступати разом у всіх важливих громадських справах.

Претор (від латинської *praetor*) в стародавньому Римі – це спочатку посадова особа, яка заміщала консула в справі охорони громадського порядку і права. З 242 р. стали вибирати щорічно двох преторів. Один з них називався «міським» (*praetor urbanus*), другий – (*praetor peregrinus*), тобто претор для іноземців. З повноважень претора за підтриманням громадського порядку виникло і розвинулось його право щодо вирішення судових справ. Ці повноваження в умовах республіки допомагали формуванню своєрідних суперечливих функцій претора і виникненню особливого

джерела права під назвою «преторське право». Відбувши річний строк своєї служби, претори отримували в управління провінції зі званням пропреторів (*propraetores*) [5, с.181].

Цензорами в Стародавньому Римі називалися двоє посадових осіб, які за характером своїх обов'язків були надзвичайно авторитетними і шановними магістратами. Їх посада називалась *santis-simus magistrates* (святійша магістратура). Вона була запроваджена в Римі в 443 р. до н.е. Обов'язками цензорів були: 1) перегляд списку senatorів (*lectio senatus*); 2) провадження перепису громадян (*sensus*); 3) нагляд за моральністю громадян (*cura morum* – піклування) і 4) керівництво державним майном та громадськими роботами. В їх компетенції було виключити із цих списків будь-яких осіб, запідозрених в неблагодушних вчинках або аморальній поведінці. Нагляд за мораллю громадян виражався в тому, що цензори карали за такі проступки, як погане поводження з дітьми, неповага до батьків, марнотратство, п'янство, розкіш, надзвичайно жорстоке поводження з рабами тощо. В таких випадках цензори могли вдатися до видання відповідних едиктів (*edicta censoria*), наприклад, проти розкоші, накласти на винного надзвичайно високий податок, виключити з сенату або із триб, винести зауваження (*nota censoria*), що було своєрідним залякуванням.

Диктатор був надзвичайним магістратом, тобто призначався лише в окремих випадках. В сучасній мові слово «диктатор» рівнозначно поняттю «тиран», «жорстокий правитель» [6, с.39–61; 124–129; 232–234; 235–251; 304–330; 423–426; 453–473; 578–601]. Диктатора призначав один із консулів за пропозицією сенату, а потім диктатор сам призначав собі помічника – начальника кіноти. Диктатору підкорялись всі магістрати, а плебейський трибун не мав права *veto* у відношенні його розпоряджень. Дії диктатора не підлягали оскарженню. Але диктатура була обмежена 6-місячним строком. Диктатура вводилася за наявної серйозної військової загрози, при виникненні повстань, а також у деяких інших надзвичайних ситуаціях. З 216 р. до н.е. диктатура вийшла із застосування, і у зв'язку із зростанням влади сенату перестала застосовуватися. Але у I ст. до н.е., в період загострення громадянської війни, знову з'являються випадки призначення диктатора. Проте це вже була якісна диктатура – тривала, довга і майже довічна (Сула, Цезар). Вона не мала по суті нічого спільного з попередньою диктатурою і знаменувала собою перехід до монархії.

Особливе місце в забезпеченні нормального функціонування управління відігравали народні трибуни. Народний трибунат виник революційним шляхом як чисто плебейська магістратура. Народними трибунами могли бути тільки плебеї. В цілому трибунат з плином часу мав загальнодержавний характер, став своєрідним

органом демократії. Народних трибунів було 10 чоловік, які вибиралися щорічно. Як посадові особи вони не підлягали відповідальності і були недоторканні. Основним і самим раннім історичним правом трибунів було «право допомоги» (*jus auxilii*): народний трибун був зобов'язаний допомогти своїм особистим втручанням будь-якому громадянину, що звернувся до нього за допомогою проти кожного магістра (окрім диктатора). Пізніше з права допомоги розвилось більш широке право протесту проти розпоряджень посадових осіб, рішень сенату, а також пропозицій, що вносилися в народні збори, якщо трибуни знаходили їх незгодними з інтересами плебеїв. Протест трибунів виражався в тому, що вони виголошували «*veto*» (забороняю). Народні трибуни мали право застосовувати заходи примусу по відношенню до тих, хто їм заперечував. До таких заходів належали штраф, арешт, а в надзвичайних випадках також смертна кара.

Яку роль відігравали еділи в стародавньому Римі? Коло питань, якими вони займалися, досить широке. Еділитет – поліцейська в широкому розумінні слова магістратура, що здійснювала нагляд за громадським порядком і благоустроєм в самому Римі та його околицях на відстані в 1 милю від міських стін. Еділи спостерігали за міськими будинками, за чистотою вулиць і площ, за санітарним станом громадських лазень і взагалі за безпекою та громадським порядком в місті. Еділи повинні були турбуватися про доставку продуктів харчування, боротись зі спекуляцією предметами першої необхідності, спостерігати за якістю товарів на ринках і правильністю ринкових мір та ваг. Еділам у сфері поліцейських обов'язків належало право певної юрисдикції. Вони, як і претори, при вступі на посаду публікували едікт, в якому викладали основи своєї майбутньої адміністративної та судової діяльності, яка на той час поєднувалася.

Квестори мали різнобічну компетенцію. Як посадові особи вони з'явилися спочатку республіки як слідчі (*quaestio* – розслідування). Це нижчі магістрати. Квестори з часом виконували функції державних скарбників, а їх слідчі обов'язки відпали і перейшли до постійних судових комісій. Під їх наглядом перебували військові прапори і державний архів, вони приводили до присяги магістрів, які вступали на посади, а також виконували деякі допоміжні господарські функції. Квестура була нижчим шаблоном посадової драбини, і з неї завжди починали службу кар'єру. Поряд з ординарними і екстраординарними магістратурами існували різні комісії, як постійні, так і тимчасові. Наприклад, кримінальні або нічні триумвіри – комісія з 3 осіб, що підкорялася міському претору та охороняла громадський порядок в місті, а також здійснювала нагляд за в'язницями, проводила арешти і страту злочинців тощо. У державі були також прості службовці. Під керівництвом

магістратів перебували нижчі службовці (*apparati tares*) і державні раби (*servi publici*). Перші були з вільновідпущених і отримували заробітну плату та складали канцелярію магістрата. Це – писці, ліктори, посильні, вістові та інші. Державні раби несли обов'язки тюремників, катів, служителів при храмах тощо.

Платні магістрати не отримували, але держава давала їм все необхідне для виконання своїх обов'язків. При зайнятті адміністративних посад поза містом (в провінціях) казна виділяла їм повну екіпіровку: засоби пересування, засоби для оплати прислуги та конвою. Інколи виплачувались добові, але помешкання і харчування лежало на плечах провінціального населення. Магістратури в наступних століттях мали своє історичне продовження. Так, в кінці XIX ст. в Німеччині так називалась сукупність міських установ. В Англії іменем Магістрат признаються, головним чином, мирові судді та вищі поліцейські чиновники. У Франції так називається суддівський персонал. У Росії Петро I назвав Магістратами міські установи, введені ним за зразком західноєвропейських.

На зміну повністю розкладеної республіканської форми правління в Римі прийшла монархічна, котра породила нову велику епоху – епоху імперії (30 р. до н.е.). Період монархії ділиться на дві частини: а) принципат (до III ст.) і б) домінат (IV–V ст.). Період принципату почався правлінням імператора Октавіана Августа, при якому і склалися характерні ознаки нового устрою, що продовжувався до III ст. н.е. З погляду організації державного механізму період принципату має вигляд перехідного етапу від республіки до монархії. Принцепс поступово зосереджує єдиноначальну і необмежену владу, але зі збереженням в більшому чи меншому обсязі окремих республіканських установ, що перебувають, однак, в залежності від принцепса. Влада принцепса вкладала в себе головне командування всіма військами, ведення зовнішніх відносин та укладання міжнародних договорів, керівництво виданням законів, управління Римом і провінціями.

На початку III ст. до н.е. знаменитий римський юрист Ульпіан сказав, «що вирішив принцепс – те має силу закону». Необхідність управління величезною імперією викликала потребу в розвинутому адміністративному та воєнному апараті принцепса. Цей апарат управління тепер складається не із вибраних посадових осіб, а зі слуг принцепса, котрих він сам призначає і зміщає за своїм розсудом (хоча і не завжди). При принцепсі є нарада, котра обговорює важливі справи. Існує особлива казна імператора (фіск), імператорська гвардія (преторіанці). На чолі цієї гвардії стояв *praefectus praetorio*, який був вищою посадовою особою, своєрідним заступником принцепса. Народні збори (коміції), сенат, магістрати ще зберігаються, але вони уже позбавлені державної влади.

У провінціях знаходяться постійні римські гарнізони і вводиться римська поліція, римські чиновники відіграють все більше значення. Вони здійснюють і судові функції, що сприяє витісненню місцевого права правом римським. Після жорстокої кризи (III ст. н.е.), яка дуже потрясла імперію, вона відроджується як єдина світова держава, але вже з іншим обличчям політичного і господарського управління – домініату (284 р.). З часів Августа титул «імператор» обов'язково входить в перелік повноважень верховних керівників Риму. Ще в епоху принципату формується постійний апарат управління (імператорська канцелярія) спочатку імператорським господарством, а потім і державою в цілому. Велике значення мали «хлібні» посади прокураторів (управителів), яким доручалися збір податків і завідування імператорським господарством, будівництвом або управління невеликими провінціями і областями. При Клавдії повноваження імперських прокураторів були розширені, а їх правове становище порівнювалося з традиційними магістратами. Апарат управління містом виникнув ще на початку Римської республіки.

З початку встановлення імперії посада префекта Риму відроджується для управління містом, що розрослося, і з часом стає постійною. У компетенції префекта знаходилась охорона порядку і спокою в Римі та нагляд за політичною благонадійністю його жителів. Він очолював суд префекта, де розглядалися важливі кримінальні справи. Взагалі префект міста поєднував функції начальника поліції, політичного пошуку і міського голови. Основними принципами організації місцевого управління є: суворая централізація, численність спеціалізованих чиновників, відокремлення воєнної влади від цивільної. Всі місцеві органи управління були підпорядковані Риму.

Список літератури: 1. Методы и формы государственного управления. М., 1977. 2. Всемирная история. Древний мир. М., 2003. 3. Энциклопедический словарь: Т. XVIII / Изд-ли Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. С.-Петербург, № 6, 1896. 4. Ковалев С.И. История Рима. Ленинград, 1978. 5. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства: Учебник. М., 2003. 6. Вожди и тираны. Гришко Р.Н. Авт.-сост. Мн., 1998.

Надійшла до редакції 08.05.06

Г.В. Джагулов

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Останнім часом інтенсивно оновлюється українське законодавство, закріплюючи відносини, які відповідають новій суспільно-економічній формації. Адміністративне законодавство є самостійною галуззю законодавства України, яка покликана регулювати особливу групу суспільних відносин. Воно може бути визна-