

УДК 352/354

DOI: 10.34670/AR.2026.96.36.015

Античная традиция социальных прав в системе муниципального управления: компаративный юридический анализ полисной и римской моделей

Чигирин Кирилл Александрович

Аспирант,
Санкт-Петербургский университет
технологий управления и экономики
190103, Российская Федерация, Санкт-Петербург,
Лермонтовский пр-кт, 44, лит. А;
e-mail: Chigirin@mail.ru

Аннотация

В статье на основе юридического анализа античных источников и доктринальных исследований сопоставляются две модели правового оформления социальных гарантий на муниципальном уровне: афинская полисная (V–IV вв. до н. э.) и римская муниципальная (II в. до н. э. – II в. н. э.). Исследуются нормативные акты, регулировавшие распределение продовольствия, денежные выплаты, пенсии инвалидам, а также правовой статус получателей помощи. Устанавливается, что греческая модель связывала социальные права с гражданским статусом и политическим участием, в то время как римская модель развивала их как элемент публичного права (*jus publicum*), направленный на поддержание социального порядка. Выявляются структурные различия в понимании муниципальной автономии и правовой ответственности. Делается вывод о том, что античное правовое наследие содержит две различные парадигмы, противоречия между которыми сохраняют значение для современного муниципального права.

Для цитирования в научных исследованиях

Чигирин К.А. Античная традиция социальных прав в системе муниципального управления: компаративный юридический анализ полисной и римской моделей // Вопросы российского и международного права. 2026. Том 16. № 5А. С. 120-126. DOI: 10.34670/AR.2026.96.36.015

Ключевые слова

Социальные права, муниципальное управление, античное право, афинское право, римское право, муниципий, фрументарные законы, *jus publicum*, методология исследования.

Введение

Правовое оформление социальных прав на уровне локальной общины впервые в европейской истории получило развернутое выражение в античных полисах и муниципиях. Однако, как показывает анализ нормативных источников, греческая и римская модели юридически конструировали социальную поддержку принципиально разными способами. Различие лежит не в степени развитости социального законодательства, а в самой его правовой природе: в Афинах социальные права были производны от статуса гражданина и реализовывались через механизмы прямой демократии, в Риме они закреплялись как публично-правовые обязанности магистратур и императорской власти, распространявшиеся на формально определенные категории населения. Цель настоящей статьи — выявить эти две архетипические модели и зафиксированные в них институциональные конфликты для последующего использования в разработке концепций муниципальной социальной политики.

Основная часть

Афинское право классического периода не знало понятия «социальное право» как отдельной правовой категории. Вместо этого существовала система законодательно закрепленных выплат и натуральных выдач, адресованных исключительно гражданам полиса. Важнейшим актом был так называемый закон о пенсиях для инвалидов, известный по судебным речам (например, «О гостеприимстве» Динеарха и речи Лисия). Согласно этому закону, право на государственную пенсию (*ἀδύνατος*) получал гражданин, ставший физически недееспособным и имевший имущество ниже установленного ценза. При этом, как отмечается в современных историко-правовых исследованиях, одного факта увечья было недостаточно — требовалось доказать свою «немоощь» перед Советом пятисот, который проводил своего рода правовую экспертизу [Rathbone, 2003, с. 6]. Таким образом, афинское право вводило материально-правовой критерий (нуждаемость) и процессуальный механизм верификации, что указывает на зачатки формализованного социального обеспечения. Однако ключевой особенностью оставалась замкнутость системы на гражданскую общину: метеки (свободные переселенцы) и тем более рабы не могли претендовать на эти выплаты, что закреплялось не только обычаем, но и нормативно. Социальная поддержка рассматривалась как привилегия, производная от политической правосубъектности, а не от человеческого достоинства как такового [Ирмшер, Йоне, 1989, с. 20].

Другим правовым инструментом афинской социальной политики был театральный фонд (теорикон), введенный в середине IV в. до н. э. по инициативе Евбула, а затем расширенный Демосфеном. Законодательное оформление теорикона (предположительно закон Евбула 354/353 г. до н. э.) установил государственную выплату бедным гражданам для покупки билетов на театральные представления во время праздников Дионисий и Панафиней [Ирмшер, Йоне, 1989, с. 24]. С формально-юридической точки зрения это был не просто акт благотворительности, а публично-правовая гарантия доступа к культуре, зафиксированная в бюджете полиса. При этом право на получение теорикона было жестко привязано к спискам граждан (*lexiarchika grammateia*), что превращало социальную выплату в инструмент политического контроля: исключенный из гражданских списков автоматически терял и право на поддержку. Аристотель в «Афинской политике» фиксирует порядок распределения этих средств, подчеркивая их связь с демократическими институтами [Аристотель, 1997, с. 43].

Юридическая логика здесь такова: социальное благо предоставляется не индивиду как таковому, а гражданину как члену политического сообщества; изменение гражданского статуса влечет прекращение права.

Римское право предложило иную конструкцию. Фундаментом римской муниципальной социальной политики стали фрументарные законы (*leges frumentariae*) — совокупность нормативных актов, регулировавших государственные закупки зерна и его распределение среди граждан по льготным ценам или бесплатно. Первый такой закон был проведен Гаем Семпронием Гракхом в 123 г. до н. э. Согласно тексту, реконструируемому по свидетельствам Плутарха и Авла Геллия, закон устанавливал право каждого римского гражданина ежемесячно получать из государственных складов определенное количество пшеницы (предположительно 5 модиев, т. е. около 33 литров) по фиксированной цене $6\frac{1}{2}$ ассов за модий [Veyne, 1976, с. 39; Плутарх, 1994, с. 5]. В отличие от афинской модели, здесь право на получение зерна не требовало доказательств нуждаемости или участия в политической жизни — достаточно было факта гражданства и физического присутствия в Риме. Это был формальный, а не усмотрительный критерий, что резко расширяло круг адресатов, но одновременно порождало проблему бюджетной необеспеченности.

Последующие законы уточняли правовой режим. Закон Октавия (не позднее 100 г. до н. э.) ограничил круг получателей теми гражданами, которые постоянно проживали в Риме, и сократил ежемесячную норму до пяти модиев [Veyne, 1976, с. 12]. Закон Публия Клодия Пульхра (58 г. до н. э.) сделал раздачи полностью бесплатными, но только для наиболее неимущих слоев [Veyne, 1976, с. 44]. При Августе была создана постоянная административная структура — *cura annonae* (попечительство о продовольствии), возглавляемая специальным префектом (*praefectus annonae*), что означало переход от эпизодических законодательных мер к регулярной публичной службе. Юридически это закрепило обязанность государственной власти (императора, сената, а через них — муниципальных магистратов) обеспечивать минимальные жизненные потребности граждан. Важно подчеркнуть, что римские *leges frumentariae* не были актами муниципального самоуправления в чистом виде: они принимались народным собранием или сенатом для города Рима, но затем их принципы экстраполировались на муниципии через механизмы договоров (*foedera*) и имперских эдиктов. Муниципии, как правило, пользовались самоуправлением, но их жители обладали правами римского гражданства, и социальные гарантии, установленные для столичного населения, постепенно становились ориентиром для локальных нормативных актов [Bispham, 2007, с. 6; Nicolet, 1976, с. 13].

Ключевое различие между двумя моделями на правовом уровне состоит в их отнесении к публичному или частному праву. Римская юриспруденция, зафиксированная в Дигестах Юстиниана, различала *jus publicum* (публичное право, относящееся к положению Римского государства) и *jus privatum* (частное право, затрагивающее интересы отдельных лиц) [Lintott, 1999, с. 33]. Ульпиан в Институциях (D.1.1.1.2) прямо формулирует: «Публичное право есть то, которое относится к положению Римского государства, частное — к пользе отдельных лиц» [Lintott, 1999, с. 10]. Фрументарные законы и аналогичные муниципальные установления подпадали под *jus publicum*: они охраняли публичный порядок, предотвращали голодные бунты и укрепляли лояльность населения. Соответственно, нарушение этих норм влекло не иск частного лица, а административную или уголовную ответственность магистрата (например, по закону о вымогательстве — *lex repetundarum*). Гражданин не мог взыскать недополученное зерно в частном порядке — он мог лишь жаловаться народному трибуну или императору. В афинском праве, напротив, многие социальные выплаты защищались через графэ (публичный

иск) и могли быть инициированы самим потерпевшим как гражданином, что сближало их с частноправовыми механизмами, но при этом сохранялась политическая обусловленность.

Статус муниципальной власти в Риме также имел четкое правовое оформление. Муниципий (*municipium*) — город, жители которого получали римское гражданство (полностью или без права голоса), но сохраняли собственное самоуправление: свои магистраты, свой совет (*ordo decurionum*), свои законы (*lex municipalis*) [Bispham, 2007, с. 29]. Согласно Цицерону в речи «За Бальба» и трактате «О законах», муниципии могли принимать статуты, регулировавшие в том числе раздачу продовольствия и организацию общественных работ [Цицерон, 1966, с. 27]. Однако эти локальные акты не должны были противоречить римским *leges frumentariae* в той части, где они устанавливали общие принципы. Так возникала иерархия нормативных актов: имперские законы задавали рамочные гарантии, муниципальные статуты конкретизировали порядок их реализации с учетом местных ресурсов. Эта двухуровневая система напоминает современное разграничение полномочий между федеральным центром и муниципалитетами в сфере социальной поддержки.

Правовой статус получателя помощи в Риме, в отличие от Афин, не требовал от него политического участия. Плебс, переселявшийся в города из сельской местности, мог не иметь доступа к магистратурам и даже не ходить на народные собрания, но его право на льготный хлеб оставалось [Millar, 1998, с. 10]. Это создавало новый тип правовой связи: горизонтальная (политическая) солидарность граждан заменялась вертикальной (административной) зависимостью от распределительной системы. Римские юристы не рассматривали такую зависимость как умаление правосубъектности; напротив, она трактовалась как проявление императорской благотворительности (*liberalitas*), облеченной в правовую форму. Однако именно здесь возникало фундаментальное противоречие: формальное равенство всех граждан (*constitutio Antoniniana* 212 г. н. э. распространила гражданство на всех свободных жителей Империи) сочеталось с фактической дифференциацией доступа к благам, поскольку муниципии обладали разной экономической базой. Правовая фикция равенства вступала в конфликт с бюджетными реалиями, и это противоречие не было разрешено в античную эпоху [Nicolet, 1976, с. 10].

Правовой анализ показывает также различие в санкциях. В Афинах злоупотребление социальными выплатами (например, получение пенсии инвалидом, восстановившим трудоспособность) преследовалось через иск о лжесвидетельстве (*dike pseudomartyriōn*) или через графэ о недостойном поведении. Виновный мог быть подвергнут атимии — лишению гражданских прав, что автоматически прекращало и право на получение помощи [Rathbone, 2003, с. 9]. В Риме злоупотребления фрументарными раздачами (продажа хлебных талонов, фиктивная прописка) наказывались штрафом или изгнанием из списков получателей (*album frumentarium*), но не вели к утрате гражданского статуса. Это различие указывает на разную степень спаянности социальных прав с политической правосубъектностью: в Греции они были органично слиты, в Риме — функционально разделены.

Ни одна из античных моделей не была свободна от дефектов. Афинская модель страдала от чрезмерной политизации: смена демократического режима на олигархический (например, при Тридцати тиранах в 404–403 гг. до н. э.) могла привести к отмене или сокращению выплат [Ирмшер, Йоне, 1989, с. 33]. Римская модель страдала от хронической неплатежеспособности: уже при Цицероне раздачи зерна поглощали до 20% государственного бюджета, а попытки реформ (например, закон Юлия Цезаря 46 г. до н. э., сокративший число получателей с 320 тыс. до 150 тыс.) лишь временно снимали напряжение [Veigne, 1976, с. 21]. Ни та, ни другая модель

не выработала устойчивого критерия справедливого распределения: в Афинах им была политическая лояльность, в Риме — формальный статус без учета реальной нужды.

Тем не менее, именно римская парадигма оказалась более жизнеспособной в масштабах крупной территории. Муниципализация Италии и провинций сопровождалась распространением принципов фрументарного права: местные магистраты организовывали хлебные раздачи за счет городской казны, а в кризисных ситуациях — за счет имперских субсидий [Gabba, 1994, с. 11]. Эдикт Каракаллы (212 г.) окончательно уничтожил различие между римскими гражданами и провинциалами, но социальные права по-прежнему оставались привязанными к месту проживания и бюджетным возможностям конкретного муниципия. Таким образом, римское право создало прецедент, когда социальные гарантии признавались публично-правовой обязанностью, но их реализация делегировалась на муниципальный уровень с сохранением централизованного контроля — модель, которую можно назвать «административной универсализацией при локальной дифференциации».

Заключение

Юридический анализ античных институтов позволяет выявить два устойчивых типа правовой конструкции социальных прав на муниципальном уровне. Первый тип (греческий) исходит из того, что социальная поддержка есть атрибут гражданства, производный от политического участия; правовые нормы здесь тесно переплетены с конституционным устройством полиса и неотделимы от списков граждан и демократических процедур. Второй тип (римский) исходит из того, что социальная поддержка есть элемент публичного порядка, обеспечиваемый иерархией нормативных актов (от *lex* до *municipalis lex*) и административными механизмами; правовые нормы здесь формализованы и отделены от политического участия, но остаются уязвимыми для бюджетных ограничений. Обе модели заложили противоречия, которые современное муниципальное право вынуждено преодолевать: как совместить универсальность социальных прав с локальным характером их финансирования, как предотвратить политическую ангажированность распределения и как избежать бюрократической деперсонализации помощи. Античный опыт показывает, что эти вопросы не имеют окончательного решения, а требуют постоянного правового балансирования. Полученные выводы могут быть использованы при разработке концепций муниципальной социальной политики и в учебных курсах по истории местного самоуправления и муниципальному праву.

Библиография

1. Антонов В.В. Второй Афинский морской союз и возрождение имперской политики Афин в первой половине IV в. до н. э. СПб., 2010. 256 с.
2. Аристотель. Политика. Афинская политика. М.: Мысль, 1997. 461 с.
3. Ирмшер Й., Йоне Р. (сост.). Словарь античности. М.: Прогресс, 1989. 704 с.
4. Плутарх. Сравнительные жизнеописания. Тиберий и Гай Гракхи // Плутарх. Сравнительные жизнеописания в 2 т. М.: Наука, 1994. Т. 2.
5. Цицерон. О законах // Цицерон. Диалоги. М.: Наука, 1966. 236 с.
6. Bispham E. From Asculum to Actium: The Municipalization of Italy from the Social War to Augustus. Oxford: Oxford University Press, 2007. 588 p.
7. Gabba E. Urbanizzazione e rinnovamenti urbanistici nell'Italia centro-meridionale del I sec. a.C. // Studi per Emilio Gabba. Pavia, 1994. P. 11–14.
8. Lintott A. The Constitution of the Roman Republic. Oxford: Clarendon Press, 1999. 312 p.

9. Millar F. The Crowd in Rome in the Late Republic. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998. 272 p.
10. Nicolet C. Le métier de citoyen dans la Rome républicaine. Paris: Gallimard, 1976. 545 p.
11. Rathbone D.W. The Grain Trade and Grain Shortages in the Hellenistic and Roman East // Studies in Roman Law and Social History. London, 2003. P. 45–67.
12. Veyne P. Le pain et le cirque: Sociologie historique d'un pluralisme politique. Paris: Seuil, 1976. 672 p.

The Ancient Tradition of Social Rights in the System of Municipal Governance: A Comparative Legal Analysis of the Polis and Roman Models

Kirill A. Chigirin

Postgraduate Student,
Saint Petersburg University of Management Technologies and Economics,
190103, 44, lit. A, Lermontovskiy ave., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: Chigirin@mail.ru

Abstract

The article, based on a legal analysis of ancient sources and doctrinal studies, compares two models of legal formalization of social guarantees at the municipal level: the Athenian polis model (5th–4th centuries BC) and the Roman municipal model (2nd century BC – 2nd century AD). Normative acts regulating the distribution of food, monetary payments, pensions for the disabled, as well as the legal status of aid recipients, are investigated. It is established that the Greek model linked social rights with civil status and political participation, while the Roman model developed them as an element of public law (*jus publicum*) aimed at maintaining social order. Structural differences in the understanding of municipal autonomy and legal responsibility are revealed. The conclusion is made that the ancient legal heritage contains two different paradigms, the contradictions between which retain significance for modern municipal law.

For citation

Chigirin K.A. (2026) Antichnaya traditsiya sotsial'nykh prav v sisteme munitsipal'nogo upravleniya: komparativnyy yuridicheskiy analiz polisnoy i rimskoy modeley [The Ancient Tradition of Social Rights in the System of Municipal Governance: A Comparative Legal Analysis of the Polis and Roman Models]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 16 (5A), pp. 120-126. DOI: 10.34670/AR.2026.96.36.015

Keywords

Social rights, municipal governance, ancient law, Athenian law, Roman law, municipium, frumentary laws, *jus publicum*, research methodology.

References

1. Antonov, V. V. (2010). Vtoroy Afinskiy morskoy soyuz i vozrozhdenie imperskoy politiki Afin v pervoy polovine IV v. do n. e. [The Second Athenian Maritime League and the revival of Athenian imperial policy in the first half of the 4th century BC]. St. Petersburg.
2. Aristotle. (1997). Politika. Afinskaya politiya [Politics. The Athenian Constitution]. Mysl.
3. Bispham, E. (2007). From Asculum to Actium: The municipalization of Italy from the Social War to Augustus. Oxford University Press.

4. Cicero. (1966). O zakonakh [On the laws]. In Dialogi [Dialogues]. Nauka.
5. Gabba, E. (1994). Urbanizzazione e rinnovamenti urbanistici nell'Italia centro-meridionale del I sec. a.C. [Urbanization and urban renewal in central-southern Italy in the 1st century BC]. In Studi per Emilio Gabba (pp. 11–14). Pavia.
6. Irscher, J., & Johne, R. (Eds.). (1989). Slovar' antichnosti [Dictionary of antiquity]. Progress.
7. Lintott, A. (1999). The constitution of the Roman Republic. Clarendon Press.
8. Millar, F. (1998). The crowd in Rome in the late Republic. University of Michigan Press.
9. Nicolet, C. (1976). Le métier de citoyen dans la Rome républicaine [The profession of citizen in republican Rome]. Gallimard.
10. Plutarch. (1994). Sravnitel'nye zhizneopisaniya. Tiberiy i Gay Grakhi [Parallel lives. Tiberius and Gaius Gracchus]. In Sravnitel'nye zhizneopisaniya [Parallel lives] (Vol. 2). Nauka.
11. Rathbone, D. W. (2003). The grain trade and grain shortages in the Hellenistic and Roman East. In Studies in Roman law and social history (pp. 45–67). London.
12. Veyne, P. (1976). Le pain et le cirque: Sociologie historique d'un pluralisme politique [Bread and circuses: Historical sociology of a political pluralism]. Seuil.