

УДК 94(477)«20»:342.728

## ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТАХ УКРАЇНИ ТА СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ

Однією з важливих умов інтеграції України до Європейського співтовариства на сучасному етапі розвитку є дотримання права територіальних громад на місцеве самоврядування та забезпечення їх реальної спроможності вирішувати питання місцевого значення. Це означає, що за органами місцевого самоврядування мають бути закріплені такі ресурси, які повною мірою забезпечують виконання ними власних повноважень. Вирішення проблем діяльності місцевого самоврядування базується на законодавчих документах – Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування» [1], Європейській Хартії місцевого самоврядування [2].

У контексті питання про роль і значення прав і свобод, зокрема економічної свободи, у діяльності місцевих громад доцільно звернутися до історичних традицій та досвіду організаційних форм існування міст, відомих як магдебурзьке право. Магдебурзьке право зробило визначний внесок у розвиток муніципального права в Україні. Актуальність дослідження магдебурзького права зумовлена інтеграцією України до Європейського Союзу, тенденцією українського вибору на користь Європи. Розвинена система магдебурзького права доводить цивілізаційну спорідненість правових систем України та Європи, які мають спільні витоки ще з епохи Середньовіччя.

Міське самоврядування на українських землях досліджували вітчизняні історики (Г. Гладка, І. Кудря, Н. Яковенко) та правознавці (І. Бутко, В. Головченко, О. Корпань, В. Кампо, М. Краснов, І. Ровинська, В. Чиркин). Теоретичні та методологічні аспекти модернізації державного управління України в контексті європейського досвіду аналізувалися під час проведення міжнародних науково-практичних конференцій.

Метою дослідження є вивчення та узагальнення досвіду існування міського самоврядування на українських землях, аналіз сучасних проблем та перспектив реформування міського самоврядування в Україні.

Сутність магдебурзького права з юридичної точки зору полягала в тому, що міста, як осередки розвитку ремесел, цехів, виробництва й економічного прогресу загалом, звільнялись від управління і суду власних феодалів, яким, за нормами середньовічного права, вони належали. Такі правові норми (магдебурзьке право), спрямовані на регулювання якісно нових суспільних відносин, виступали юридичною підставою для розгортання урбаністичної революції. Не дивно, що муніципальна правова система

Магдебурга створена у великому центрі торгівлі. Вона найкраще підходила для міських умов ремесла і торгівлі, а в епоху пізнього Середньовіччя набула міжнародного характеру. Уже в XI ст. в Німеччині відбулася диференціація права на земельне і міське муніципальне у зв'язку з розвитком торгових міст. Міське право, особливо у площині особистих свобод, значно відрізнялося від земельного права. Принципова відмінність правового режиму міста і сільських районів полягала в тому, що міські соціальні відносини регулювалися спеціальними правовими нормами, у яких взагалі було відсутнє поняття особистої залежності, що є характерною рисою земельного права. Уперше ці норми права були кодифіковані в Німеччині, звідки були поширені в інші європейські країни, зокрема у Польщу [3].

У XIV – XV ст. система самоврядування за магдебурзьким правом або його модифікаціями формувалася на українських землях. У першій половині XIV ст. магдебурзьке право з'явилося у Закарпатській Україні (1329 р. його отримали міста Тячів, Хуст та Вишкове). Надалі почалося поширення магдебурзьких правових норм на інші західноукраїнські землі, що відбувалося за участі німецьких колоністів, яким князь Данило Галицький гарантував привілеї користуватися власним правом і мати власні адміністративні та судові інститути. Після входження більшої частини українських земель до складу Великого князівства Литовського, пізніше – Речі Посполитої, магдебурзьке право надавалось литовськими володарями або польськими королями відповідно. Близько 1330 р. його отримав Володимир Волинський, 1356 р. – Львів, 1374 р. – Кам'янець-Подільський, пізніше, наприкінці XV ст., – Київ. З Польщі магдебурзьке право поширилося у східному напрямку. За часів польського короля Казимира III воно було запроваджене на Волині, Галичині і Поділлі. На відміну від інших українських земель, у Галичині поряд із містами магдебурзьке право було чинне і в селах. Це було пов'язано із прискореним його поширенням на західноукраїнські землі та наявністю там німецьких колоністів. Керівниками сіл, що використовували магдебурзьке право, ставали солтиси, у руках яких зосереджувалася адміністративна і судова влада [4].

Запровадження міського права стало справжньою революцією, оскільки вилучало міську громаду з-під юрисдикції королівської адміністрації, яку віднині заступали представники виборного самоврядування. У львівському привілеї 1356 р. зазначалося: «Нарешті звільняємо згадане місто та його жителів від

усіх юрисдикцій каштелянів, воєвод, суддів, підсудків, возних і від влади будь-кого, яким би іменем не називався; так, щоб перед ним або перед будь-ким із них у великих і малих справах міщани не відповідали, а тільки – перед своїм вїйтом, а вїйт – перед нами або нашим старостою, якому ми це доручимо тільки за умови, що [вїйт] <...> відповідатиме тільки згідно зі своїм німецьким правом» [3, с. 127–128].

Міське самоврядування здійснювалося двома виборними органами – «радою» та «лавою», що носили спільну назву «магістрат». Рада, яка складалася з райців (від німецького Rahtman), очоленіх бурмистрами (німецьке Burgermeister), виконувала адміністративні функції. У юридичному коментарі Б. Гроїцького до зводу магдебурзького права, вперше надрукованому в 1565 р., а пізніше не раз передрукованому, описуються права й обов'язки міської ради так: «Обов'язком ради і бурмистрів є принаймні раз на тиждень або кожний раз, коли вимагатиме потреба, збиратися в ратушу, радитися про добро громади, здобувати нові користі для громади і запобігати шкодам, залагоджувати і розсуджувати всілякі спори, вишукувати способи, щоб їжа і напої у місті не були дорогими, і карати продавців, які порушуватимуть розпорядження райців або загальні ухвали. Окрім цього, вони мають наглядати за пекарями, різниками і шинкарями, пильнувати обману в мірах і вагах під час продажу їжі, напоїв та іншого товару. Рада також має запобігати сваркам у місті, боронити від кривд сиріт і вдів та викорінювати шкідливі і безчесні ігри – карти, кості і таке інше негідне. Кожного року рада мусить складати рахунки з усіх міських прибутків перед старшими і визначнішими людьми із громади» [3, с. 128].

Лава була судовим органом, що його очолював вїйт (від німецького Vogt). У ролі присяжних такого суду виступали: виборні городяни – лавники. Вїйт, згідно з коментарем Б. Гроїцького, «не приймає вирок, а питає про рішення присяжних, а ті, порадившись, мають через свого старшого заявити свою думку, і він виголосить її так, як вони йому скажуть» [3, с. 128].

Обсяг незалежності міста визначався типом вїйтівства. Адже саме вїйтові король, а у приватних містах – власник населеного пункту, надавав так званій локаційній привілей, тобто право на виокремлення самоврядної міської громади. В очах тогочасного суспільства місто, отримавши такий привілей, ставало ніби «закононародженим». Щодо короля чи власника міста уряд вїйта носив характер бенефіції – довічної, навіть спадкової, причому доволі вигідної матеріально: адже вїйтові належала третина судових оплат і певний відсоток від міського податку, сплачуваного і користь короля чи власника, коли йшлося про приватні населені пункти. Королівські міста з потужним фінансовим потенціалом зазвичай викупували вїйтівський уряд (наприклад, краків'яни – 1311 р., львів'яни – 1378 р.), після чого посада вїйта ставала виборною, як і решта посад міського самоврядування. Таким чином місто перетворювалося на цілком автономну

«республіку в державі» – із власними управлінням, податками і навіть громадянством. Адже користувалися міським правом тільки особи, належні до міської громади, а стати її членом можна було або спадково, або шляхом «прийняття» – через купівлю нерухомості в місті, через одруження, через особливі заслуги тощо. Новоприйняті «громадяни», сплативши вступне, склали присягу і записувалися до відповідної міської книги. Сказане, звичайно, не означає, що в місті жили тільки «громадяни»: чимала частина населення, особливо у передмістях, вважалася просто «мешканцями» (ці люди підлягали міському праву, але виборчого голосу та інших пільг не мали).

Членів міської ради зазвичай обирали з поміж найзаможніших городян, унаслідок чого рада із часом перетворювалася на замкнену касту міського патриціату (скажімо, у Львові олігархічний характер магістрату окреслилися вже наприкінці XV – на початку XVI ст.). Водночас існували легальні важелі протидії зловживанням, оскільки міське життя набувало дедалі розвинутіших форм. Наприклад, у тому-таки Львові конфлікт між радою та «поспільством», що розгорівся у 1570-х рр., скінчився створенням так званої Колегії 40 мужів, яка отримала право контролю над прибутками і видатками міста (від руської громади до Колегії регулярно обиралися по двоє представників «депутатами на ратуш»). Із загостренням релігійної напруженості наприкінці XVI ст. було утворено нову львівську організацію «станів і націй», яка, серед іншого, представляла інтереси окремих етнічних груп, зокрема вірмен та русинів.

Вірмени жили під орудою своєї виборної старшини, що здійснювала судочинство всередині спільноти, а в решті питань підлягали магістратові.

Євреї становили групу, вилучену з відання магістрату і підпорядковану королівським намісникам. Кожна з таких єврейських спільнот витворювала власну самоврядну одиницю – кагал, очолений виборними старшими. Конкретними справами в кагалі відали спеціальні комісії: контрольна – для перевірки рахунків на сплату податків, судова – для розгляду спорів євреями, шкільна – для інспектування шкіл, благодійницька – для опіки над бідними та хворими, санітарна – для нагляду за дотриманням чистоти і порядку в єврейській дільниці тощо. Духовним провідником громади був рабин; на відміну від виборних старшин і членів комісій, рабин, запрошений спільнотою, отримував жалування і безкоштовне помешкання, переїжджаючи з міста до міста після завершення терміну контракту, зазвичай, шестилітнього. Раз на два роки депутати з єврейських громад з'їжджалися на спільне зібрання – Ваад (кагали Великої Польщі, Малої Польщі, Галичини і Волині утворювали Ваад чотирьох земель, або Ваад євреїв Корони), яке відбувалося під час великих ярмарків у Любліні чи на Русі – в Ярославі. На Вааді обирався спільний виконавчий орган, покликаний стежити за порядком і дотриманням норм поведінки, яка не дратувала би християнське оточення.

Слід зазначити, що лише декілька українських міст (Київ, Львів, Кам'янець) користувалися так званим повним магдебурзьким правом, а це означало широку діяльність органів місцевого самоуправління (магістратів, рад, незалежних судів інших органів влади).

Після ліквідації автономії гетьманщини Російською державою кілька українських міст (Київ, Переяслав, Чернігів, Новгород-Сіверський, Ніжин та ін.) зберегли право на самоврядування за магдебурзьким зразком. Остаточо магдебурзьке право було ліквідоване указом імператора Миколи I 1831 р. (у Києві проіснувало до 1835 р.). У процесі поступової інкорпорації України до складу Російської імперії територія України була поділена на губернії (регіональний рівень) і повіти (субрегіональний рівень). Уся адміністративна влада належала генерал-губернаторам, які не тільки контролювали цивільний уряд губерній, а й очолювали армійські підрозділи. У 1861 р., після скасування кріпосного права, українські селяни дістали громадянські права, зокрема право на самоврядування. Проте ці права були дуже обмеженими. Отже, система адміністративного управління та самоврядування Російської імперії була мілітаризованою, мала високий рівень жорсткої централізації. Такий тип управління по суті є моделлю централізованої авторитарної держави. Утім, можливо, в умовах багатонаціональної імперії це було доцільно.

За часів радянської влади Україна була поділена на області і райони. Тож не повністю сформована система самоврядування була остаточно централізована, муніципалітети виконували переважно господарські функції. Ради не мали реальної політичної влади, бо всі важливі політичні рішення приймалися партійними органами. Мета діяльності рад полягала в реалізації політики партії на місцях.

Після здобуття Україною незалежності всі спроби запровадження нового адміністративно-територіального поділу і нових інститутів самоврядування були не надто успішними. Самоврядування не набуло активного розвитку, бо муніципалітети, як і раніше, лише виконували директиви держави і не мали ані достатньої політичної волі, ані бюджетних коштів для реалізації своїх владних функцій. Адміністративно-територіальний поділ країни не відрізнявся від колишнього радянського. Утім, протягом такого короткого проміжку часу з моменту здобуття незалежності кардинальних змін правової, економічної та соціальної систем навряд чи можна було очікувати. Крім того, як свідчить історичний огляд, українські традиції місцевого самоврядування хоча й сягають пізнього Середньовіччя, проте не мають тягlosti.

Зміни системи самоврядування здебільшого зумовлені перешкодами, спричиненими відсутністю чіткого розрізнення і визначення функцій центральної та місцевої влади, а також розробки стратегії розвитку місцевого самоврядування та місцевих органів влади, яка мала б економічну основу для їхнього повноцінного функціонування [5].

Сучасний стан місцевого самоврядування в Україні характеризується наявністю низки проблем, зокрема у фінансовому забезпеченні територіальних громад. Частка власних ресурсів у загальних доходах місцевих бюджетів протягом 2009–2012 рр. не перевищує 8% [6, с. 8]. Саме власні ресурси спрямовуються на забезпечення належної якості життя в населеному пункті – на благоустрій, житлово-комунальну сферу, забезпечення водою тощо. Для порівняння: у країнах ЄС цей показник становить від 30 до 70% (Великобританія – 37%, Німеччина – 46%, Франція – 67%). У Європі органи місцевого самоврядування активно вкладають кошти в інфраструктуру та місцевий економічний розвиток. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні передбачають наближення законодавства до європейських стандартів і фактичну децентралізацію повноважень, зокрема і в бюджетній сфері з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування.

Європейські тенденції останнього десятиліття свідчать про зменшення кількості муніципалітетів і розширення регіональних адміністративних одиниць, тоді як наприкінці минулого століття переважали федералістські тенденції. Окрім цього, реформа самоврядування потребує особливої уваженості через складну національну та міжнародну ситуацію, у якій опинилася Україна. Зміна системи самоврядування є історичним процесом, що потребує тривалого часу.

Отже, у процесі реформування місцевого самоврядування доцільно враховувати історичний досвід існування міського права на українських землях XIV – XVII ст. Наближення законодавства України у сфері місцевого самоврядування до європейських правових стандартів передбачає зміни у порядку формування, визначення обсягу повноважень, зокрема в бюджетній сфері.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 17 вересня 2013 р. № 563-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\_036.
3. Яковенко Н. Нарис історії середньовічної та ранньомодерної України / Н. Яковенко. – К. : Критика, 2005. – 584 с.
4. Гладка Г. Поширення магдебурзького права на українських землях (XIV – першої половини XIX ст.): історико-правовий аспект / Г. Гладка // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки: наук. вісник : збірник наукових праць. – Вип. 51 (№ 9). – К. : Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2011. – С. 10–15.
5. Кудря І. Роль історичної традиції в сучасних перетвореннях української системи самоврядування / І. Кудря // Віче. – 2015. – № 21. – С. 17–23.
6. Слобожан О. Місцеве самоврядування та європерспективи / О. Слобожан // Дзеркало тижня. Україна. – 2013. – № 43–44. – С. 8.



### **Кузьменко Н.М. ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТАХ УКРАЇНИ ТА СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ**

У статті висвітлено основні етапи формування та особливості функціонування в містах України самоврядування на основі магдебурзького права за доби пізнього Середньовіччя та Нового часу. Узагальнено історичний досвід у контексті реформування міського самоврядування на сучасному етапі; проаналізовано проблеми децентралізації, зокрема фінансового забезпечення діяльності органів самоврядування в Україні, та окреслено перспективи їх вирішення.

**Ключові слова:** магдебурзьке право, магістрат, вїйт, міське самоврядування, децентралізація, законодавство.

### **Кузьменко Н.Н. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ УКРАИНЫ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

В статье освещаются основные этапы формирования и особенности функционирования в городах Украины самоуправления на основе магдебургского права в эпоху позднего Средневековья и Нового времени. Обобщается исторический опыт в контексте реформирования городского самоуправления на современном этапе; анализируются проблемы децентрализации, в частности финансового обеспечения деятельности органов самоуправления в Украине, и намечаются перспективы их решения.

**Ключевые слова:** магдебургское право, магистрат, вїйт, городское самоуправление, децентрализация, законодательство.

### **Kuzmenko N.M. HISTORICAL EXPERIENCE OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CITIES OF UKRAINE AND MODERN PROBLEMS OF REFORM**

One of the important conditions for the integration of Ukraine into the European community at the present stage of development is to respect the rights of local communities to local government and to ensure their real ability to solve local issues. This means that local authorities should be assigned these resources to ensure the full exercise of their powers. Problem solving activities of the local government are based on legal documents. They are the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Local Self-Government", "European Charter of Local Self-Government". However, in the context of the role and importance of human rights and freedoms, economic freedoms in particular, in the activities of local communities, it is advisable to turn to historical traditions and experience of organizational forms of the cities, known as Magdeburg Law.

After Ukraine gained its independence, all attempts to introduce new administrative-territorial division and new institutions of government were not too successful. Local government did not receive active development because municipalities, as before, only followed the state guidelines and did not have the sufficient political will or the budget for exercising their authority. Administrative-territorial division of the country was not different from that of the former Soviet. However, for such a short period of time since independence significant changes of legal, economic and social systems could hardly be expected.

The changes in the system of local government mostly arise from the interference caused by the lack of a clear definition and distinction of the central and local authorities, as well as working out of a development strategy of local government and local authorities that would become an economic basis for their functioning.

The current state of local government in Ukraine is characterized by a number of problems, particularly in the financial support of local communities. In Europe, local governments are actively investing in infrastructure and local economic development. Prospects of development of local self-government in Ukraine provide for the approximation of legislation to the European standards and actual decentralization of authority, including the public sector, in order to strengthen the financial basis of local self-government.

So, in Ukraine the problem of administrative-territorial reorganization and local government is still important. The basis of the government reform should be laid with the principles of subsidiarity, the state distribution of public goods and the economic efficiency of the administrative-territorial division of the country, taking into account the cultural and historical traditions, the current geopolitical situation and trends of development of local self-government in Europe.

**Key words:** Magdeburg law, Magistrate, elder, local government, decentralization, legislation.