

МАГДЕБУРЗЬКЕ ПРАВО В МІСТАХ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ПРОБЛЕМ.

Кузьменко Н.М., старший викладач
кафедри державно-правових дисциплін
та українознавства СНАУ

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]. Разом з тим, 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.

Сутність магдебурзького права з юридичної точки зору полягала в тому, що міста як осередки розвитку ремесел, цехів, виробництва і в цілому економічного прогресу, звільнялись від управління і суду власних феодалів, яким, за нормами середньовічного права, вони належали. Уперше ці норми права були кодифіковані в Німеччині XIII ст., звідки були поширені на інші європейські країни – Чехію, Угорщину, Білорусію, Литву, Україну.

У першій половині XIV ст. магдебурзьке право з'явилося в Закарпатській Україні (1329 р. його отримали міста Тячів, Хуст та Вишкове). В подальшому 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, в подальшому – Речі Посполитої, магдебурзьке право надавалось відповідно литовськими володарями або польськими королями. Близько 1330 р. його отримав Володимир Волинський, 1356 р. – Львів, 1374 р. – Кам'янець-Подільський, пізніше, наприкінці XV ст. – Київ.

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 з них у великих і малих справах міщани не відповідали, а тільки - перед своїм війтом, а війт - перед нами або нашим старостою, якому ми це доручимо тільки при умові, що [війт]... відповідатиме тільки згідно зі своїм німецьким правом» [3, 127-128].

Міське самоврядування здійснювалося двома виборними органами - «радою» та «лавою», що носили спільну назву «магістрат». Рада, яка складалася з райців (від німецького Rahtman), очолених бурмистрами (німецьке Burgermeister), виконувала адміністративні функції. В юридичному коментарі Бартоломея Гроїцького до зводу магдебурзького права, вперше виданому друком у 1565 р., а пізніше не раз передрукованому, описуються права й обов'язки міської ради так: «Обов'язком ради й бурмистрів є принаймні раз на тиждень, або кожний раз, коли вимагатиме потреба, збиратися в ратушу, радитися про добро громади, здобувати нові користи для громади і запобігати шкодам, залагоджувати й 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 сирот і вдів та викорінювати шкідливі й безчесні ігри - карти,

кості й таке інше негідне. Кожного року рада мусить складати рахунки з усіх міських прибутків перед старшими й визначнішими людьми з громади» [3, 128]. Лава була судовим органом, що його очолював вїйт (від німецького Vogt). У ролі присяжних цього суду виступали: виборні городяни - лавники. Вїйт, з гідно 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, 128].

Обсяг незалежності міста визначався типом вїйтівства. Адже саме вїйтові король, а в приватних містах - власник населеного пункту, надавав так званий локаційний привілей, тобто право на виокремлення самоврядної міської громади. В очах тогочасного суспільства місто, отримавши такий привілей, ставало ніби «законнонародженим». У стосунку до короля чи власника міста уряд вїйта носив характер бенефіцію - довічного навіть спадкового, причому доволі вигідного 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 викупувала вїйтівський уряд (наприклад, краків'яни - у 1311 р., львів'яни - 1378 р.), після чого пост вїйта ставав виборним, як і решта і посад міського самоврядування. У такий спосіб місто перетворювалося на цілком автономну «республіку в державі» - з власним 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, складали присягу й записувалися до відповідної міської книги. Сказане, звичайно, не означає, що в місті жили самі лиш «громадяни»: чи мала частина населення, особливо на передмістях, уважалася 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 з плином часу перетворювалася на замкнену касту міського патриціату (скажімо, у Львові олігархічний характер магістрату окреслився 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 й видатками міста (від руської громади до Колегії регулярно обиралося 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 й порядку в єврейській дільниці тощо. Духовним провідником громади був рабин; на відміну від виборних старшин і членів комісій, рабин, запрошений спільнотою, отримував жалування й 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 й 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, Чернігов, Новгород-Сіверський, Ніжин і деякі інші) зберегли право на самоврядування за магдебурзьким зразком. Остаточно магдебурзьке право було ліквідовано указом імператора Миколи I 1831 р. (у Києві проіснувало до 1835 р.).

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% [4, 8]. Саме власні ресурси спрямовуються на забезпечення належної якості життя в населеному пункті – на благоустрій, житлово-комунальну сферу, забезпечення водою тощо. Для порівняння: в країнах ЄС це показник становить від 30 до 70% (Великобританія – 37%, Німеччина – 46%, Франція – 67%). В 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.

Використана література

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 563-VII від 17.09.2013. Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування Хартію ратифіковано Законом України №452/97-ВР від 15.07.97. 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. Слобожан О. Місцеве самоврядування та євро перспективи / О. Слобожан
// Дзеркало тижня. Україна. – 2013. - №43 – 44 (23 листопада).