

ції інших, застосування одних принципів урівноважується застосуванням інших. Принцип пріоритету прав людини має досить абстрактний характер, але він визначає головну роль державної служби, а водночас урівноважується такими принципами, як верховенство права, законність, соціальна справедливість. Пріоритетність прав однієї особи не може забезпечуватися за рахунок порушення прав інших осіб. Це можна сказати і про взаємозв'язок інших принципів державної служби.

Якщо виходити з прагматичної, практичної точки зору, то, на погляд автора, в новому Законі України про державну службу доцільно закріпити таку систему принципів державної служби: служіння народowi України, верховенство права, законність, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, демократизм, гласність, рівний доступ до державної служби, соціальна справедливість, професіоналізм, компетентність, гуманізм (етичність), персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни, стабільність державної служби, політична нейтральність, поєднання державних і регіональних інтересів, дотримання прав і законних інтересів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, ініціативності, чесність. Наведена система принципів державної служби безумовно не може розглядатися як ідеальна. Головне, що вона підкреслює, — це спрямованість державної служби на забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина, досягнення цілей і розв'язання завдань і функцій держави, регіонів і місць шляхом укомплектування державних органів, органів місцевого самоврядування та їх апарату ініціативними, чесними, високопрофесійними кадрами.

Г. В. Чапала, кандидат юридичних наук, вчений секретар НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Самоврядування середньовічних міст за магдебурзьким правом: принципи організації та механізми здійснення влади

Дослідження феномена публічної влади, зважаючи передовсім на багатofакторність соціального розвитку, поряд із багатоаспектністю виявляє істотну мінливість історичних форм цього явища. У цьому контексті, з метою всебічного аналізу влади в суспільстві, продуктивним здається вивчення форм прояву владного потенціалу на прикладі організації самоврядування середньовічних міст за магдебурзьким правом.

Серед науковців, які займалися цією тематикою, необхідно виділити таких вчених, як А. К. Дживелегов, Т. Д. Гошко, М. Кобилецький, А. В. Куза, Т. О. Матвеева, В. В. Стоклицька-Терешкович та інші.

Їх роботи здебільшого мають історичний ракурс, водночас потребують вирішення й інші питання, серед яких характер внутрішніх умов, що приводили в дію механізм інституціоналізації управління містом, критерії збалансування самоврядного потенціалу місцевих колективів з відповідними проявами інших суспільних тенденцій, зокрема тенденції до концентрації публічно-владних повноважень на рівні державної організації, нарешті питання про роль і значення магдебурзького права в контексті відповідних процесів.

Хоча місто, як власне будь-яке соціальне явище, еволюціонувало, однак його сутність — центр суспільних зв'язків, що організує і забезпечує життєдіяльність різних соціумів, які утворюють певну систему, — залишалась незмінною, виявляючись в усіх історичних формах. Змінювався лише характер і набір цих зв'язків. Якщо на початковому етапі міста являли собою общинні центри, то подальший їх розвиток відбувався по лінії множення їх конкретних функціональних властивостей¹.

Закономірна у цьому відношенні неоднозначність підходу різних авторів щодо визначення функціональних характеристик інституту соціальної взаємодії, що аналізується. Так О. К. Дживелегов найсуттєвішою ознакою міста вважав ринок — місто виникає там, де здійснюється вільна торгівля². О. Л. Баженов до містоутворюючих факторів додає ремесло³, ще більшу кількість ознак зазначає А. В. Куза — на його думку, місто, будучи центром ремесла і торгівлі, одночасно є адміністративно-господарським центром певної території, осередком культурного розвитку⁴. Невпинний розвиток міської організації обумовлює те, що в останніх дослідженнях місто характеризується вже як складний суспільно-правовий та економіко-політичний організм, який охоплює комплекс відповідних процесів, впливає на політичне, економічне та духовне життя народу⁵.

Незважаючи на динамізм й історичну мінливість функцій міста, у визначенні його соціальної сутності найбільш продуктив-

¹ Див.: Становление и развитие раннеклассовых обществ: город и государство / Под ред. Г. Л. Курбатова, Э. Д. Фролова, И. Я. Фроянова. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1986. — С. 220–221.

² Див.: Дживелегов А. К. Средневековые города в Западной Европе. — СПб.: Тип. Акц. общ. Брокгауз — Ефронъ, 1902. — С. 19.

³ Див.: Баженов О. Л. Влияние торговли на формирование мест в среднем Поднестрові (IX–XIII ст.) / Давня і середньовічна історія України (історико-археологічний збірник). — Кам'янець-Подільський: Інформаційно-видавничий центр Кам'янець-Подільського держ. пед. унів-ту, 2000. — С. 250.

⁴ Див.: Куза А. В. Малые города Древней Руси. — М.: Наука, 1989. — С. 164.

⁵ Див.: Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 8.

ним є саме функціональний підхід. Міста виникають у певній соціально-демографічній ситуації, коли організація суспільства ускладнюється настільки, що подальша його життєдіяльність без координуючих центрів стає неможливою. Саме у насиченому соціальними зв'язками середовищі відбувається кристалізація міст, що є згустками цих зв'язків. Таким чином, місто є життєво-необхідною формою координації суспільних відносин, що не могли бути врегульованими в межах попередніх інституційних форм, які виникають наприкінці існування родоплемінного ладу. Що ж до таких ознак, як густина населення і забудови, наявність оборонних споруд, місцерозташування, то у літературі справедливо зазначається, що всі вони були похідними від функцій, яких набувало місто¹.

Специфіка означених зв'язків обумовлює особливий характер форм їх зовнішньої організації. Ускладнення структури суспільства внаслідок посилення його неоднорідності, що на попередніх етапах розвитку призводило до виникнення протиріч між інтересами окремих соціальних груп, на новому етапі проявляється ще наочніше через втілення відповідних інтересів вже у повноцінних інституціоналізованих формах. Історично, з моменту своєї появи, європейське місто одночасно перебуває в епіцентрі амбіцій декількох суспільних сил. З одного боку, міський сеньйор — власник території, на якій розташовується місто, що докладає зусиль для його утворення на власній території і протегує в подальшому його розвитку, отримуючи з цього доходи у вигляді мита, повинностей. З іншого — колектив мешканців міста, що в процесі ремісничої, торгової й інших видів діяльності набуває ознак інтегрованої соціальної спільності. Між жителями міста, яких об'єднують спільні інтереси, поступово складаються зв'язки, виникає усвідомлення єдності міського цілого. Триває у часі й процес становлення централізованої державної влади. На цьому етапі її первісні ознаки переважно представлені одноособовою владою королів. Останні відносно міста можуть виступати як у ролі міського сеньйора — якщо землі, на яких закладається місто, є власністю короля, так і третьою стороною щодо відносин між іншими

¹ Становление и развитие раннеклассовых обществ: город и государство. — Л., 1986. — С. 215–217.

сеньйорами і міськими громадами. Саме у багатовекторній взаємодії цих трьох сил відбувається подальший розвиток і оформлення міської організації і державності.

Універсальний характер внутрішніх умов, що приводили в дію механізм емансипації міст, виявляється вже на етапі поширення середньовічних міських комун — розвиток економічного потенціалу населення міста спричиняв до виникнення перших у середньовіччі інституціоналізованих форм взаємодії міських жителів, що територіально відповідали локалізації торгових шляхів. Спочатку позбавляються залежності італійські громади, за ними південно-французькі міста, після чого рух прямує у Фландрію і північну Францію, звідти йде до Англії й поширюється по всій Західній Європі. Комуна являє собою асоціацію міських жителів, що пов'язані угодою про взаємодопомогу і користуються деякими свободами, зокрема правом на самоврядування і колективний захист власних привілеїв, за умов виконання певних обов'язків перед сеньйором. Будучи спочатку добровільною асоціацією знатних родин тимчасового характеру, у процесі зростання потенціалу міст територіальна громада починає обстоювати особисту свободу, майнові права й виборне самоврядування, закріплюючи ці свободи у договорі з єпископом чи місцевим феодалом. Комуна переростає рамки добровільної асоціації, вона юридизується, конститується в систему складних суспільних відносин. Отримуючи власну хартію (статут) і власний адміністративний корпус, комуна, за сучасною термінологією, стає ядром міської політичної системи, її істеблішментом¹.

Прояв самоврядного потенціалу місцевого колективу вже на цьому етапі стикається з необхідністю його збалансування з відповідними проявами інших суспільних тенденцій, зокрема тенденції до концентрації публічно-владних повноважень на рівні більш масштабної суспільної організації — держави. Заступництво за комуни (зокрема у формі хартій) свого часу стає ефективним засобом посилення королівської влади. Очевидність того, що звільнення з-під влади сеньйора дає можливість переходу до безпосереднього підпорядкування королю, обумовлює прагнення

¹ Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. — М.: Наука, 1995. — С. 66–67.

останнього, щоб кожна нова комуна отримувала санкцію від нього. Спочатку в цьому не було жодної потреби — комуна фондував сеньйор, а не король, і якщо короля просили поставити свою печатку, то лише для міцності договору, а не з принципової необхідності. Але поступово прохання щодо королівської санкції стає звичайним, і з кінця XII ст. король вже один користується монополією затверджувати комунальну хартію. Як зазначає О. К. Дживелегов, вигода подібного стану речей для королівської влади очевидна — це новий, створений обставинами прояв минулої централізаторської тенденції¹. Прагнучи обмежити самовладдя крупних феодалів, королі підтримували комунальний рух, зокрема у Лані, Нуайоні, Бове, Комп'єні, Реймсі, Суассоні, Ам'єні, Турні та інших середньовічних французьких містах, неодноразово даруючи й схвалюючи там комунальні хартії. Так само мотивом зацікавленості королівської влади у підриві сепаратизму крупних феодалів пояснюється її доброзичливе ставлення до федерацій сільських комун².

Але уявлення, ніби зазначені успіхи централізованої влади обумовлені лише прагматичними прагненнями королів, їх вигідним політичним становищем на певному історичному етапі, є занадто спрощеним. Посиленню централізаторської тенденції значно сприяли недоліки міської адміністрації, зловживання і безлад у галузі міських фінансів. Протиріччя між маєтним купецтвом і ремісниками призводило у вільних містах до відкритої боротьби за участь в управлінні містом. Отже, протиріччя, характерні для класового суспільства, руйнували міську демократію зсередини. Очевидно, що подолати такі суперечності за допомогою внутрішніх ресурсів міська організація була не здатна, через що поява більш ефективної у цьому відношенні державної влади була цілком закономірною. Як зазначає О. К. Дживелегов, політична свобода середньовічних міст була можливою лише завдяки безсиллю держави, засобів якої не вистачало на багатоманітні

¹ Див.: Дживелегов А. К. Средневековые города в Западной Европе. — С. 37.

² Див.: Стоклицкая-Терешкович В. В. Основные проблемы истории средневекового города X–XV вв. — М.: Изд-во социально-экономич. лит-ры, 1960. — С. 127.

потреби управління; ось чому в країні, де центральна влада була споконвічно сильною, — в Англії політичної свободи міста не знали. В міру того, як держава міцнішала, політична незалежність міст розхитувалась і під впливом послідовної централізаторської тенденції була остаточно зведена нанівець. Водночас, як пише автор, містам, тобто співтовариствам мешканців, утвореним переважно задля економічної діяльності, на певному етапі стає не під силу нести значно ускладнені з плином часу адміністративні, воєнні, судові й інші турботи; на елементарні неекономічні запити епохи виникнення міст муніципальних засобів ще вистачало, проте згодом економічна діяльність стала поглинати усю енергію городян, і вони охоче позбувалися політичного й адміністративного тягаря, що призводив лише до непорозумін між різними класами, партіями й не мав жодних позитивних наслідків¹.

Подібним чином розвивалась і інша категорія міст — «нові міста» й наближені до них «міста буржуазії» — *villes de bourgeoisie*. Поряд із тенденцією до централізації складних управлінських функцій, проявляється і інша — сеньйори і королі, яким вдалось зберегти за собою верховні права, водночас розуміли, що позбавлення міста будь-яких привілеїв означатиме приречення їх на занепад, перетворення на занедбані містечка. Економічний розвиток середньовічного міста вимагав певної міри свободи, ця свобода втілюється у залишенні за містом прерогатив з вирішення певного кола питань. Як наслідок, вже на цьому етапі очевидно є закономірність процесу формування різних рівнів публічної влади, кожен з яких життєво необхідний у забезпеченні функціонування суспільного організму. Зважаючи на це, досить обмеженими виглядають спроби окремих дослідників проблематики місцевого самоврядування стверджувати, ніби міські громади отримують своє право на існування не від держави, оскільки виникають до неї, або ж, навпаки, зауваження, ніби усіма своїми вільностями місцеве самоврядування зобов'язане державі. Інституціональне закріплення двох важливих форм організації суспільства — держави і місцевого самоврядування має синхронний, взаємообумовлений характер. Формування державності і зарод-

¹ Див.: *Дживелегов А. К.* Средневековые города в Западной Европе. — С. 61.

ження міст — двоєдиний процес, коріння якого сягає найдавніших епох суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку. Цілком обгрунтовано окремі автори зазначають, що припущення не одночасного зв'язку цих історичних явищ, а послідовного (ніби спочатку з'явилась держава, а потім міста) — є методологічно невірним¹.

Важливим етапом процесу становлення організації міських жителів як зовнішньо оформленої системи суспільної регуляції стає формування середньовічного міського права. Саме специфічність втілення окремих прав і привілеїв у звід міського права й перетворює поселення на місто, — ні імунітет, ні стіни, ні ринок, ні укриття, а міське право, що є поєднанням юридичних наслідків кожної з цих умов, утворює місто². Питання про роль і значення магдебурзького права, яке упродовж століть визначало статус багатьох європейських міст, було й залишається предметом досліджень і дискусій. Історики кожної доби оцінювали його по-різному, засновуючись на певних політичних і філософських переконаннях.

Магдебурзьке право (*Jus Theutonicum Magdeburgense*) у переважній частині сучасних досліджень визначається як середньовічне міське право, за яким міста частково звільнялись від центральної адміністрації (королівські) або влади феодала (приватні) та створювали органи місцевого самоврядування, що було започатковане привілеями 1188 р., отриманими німецьким містом Магдебургом від архієпископа — власника міста. Інколи зазначається, що врядування середньовічних міст на підставі магдебурзького права було першою історичною формою місцевого самоврядування³. Проте дослідження специфіки місцевого самоврядування у загальному контексті розвитку самоврядних засад суспільної регуляції дозволяє відійти від захоплення терміном «міське» й зробити акцент на ознаках, що конституюють власне феномен самоврядування. У цьому випадку аналіз конкретних історичних

¹ Див.: *Толочко П. П.* Древнерусский феодальный город. — К.: Наукова думка, 1989. — С. 19.

² Див.: *Дживелегов А. К.* Средневековые города в Западной Европе. — С. 27.

³ Див.: *Ткачук А., Аграновф Р., Браун Т.* Міське самоврядування: світовий та український досвід. — К.: Заповіт, 1997. — С. 9.

форм прояву моделі організації влади, побудованої згідно з нормами магдебурзького права, дозволяє констатувати, що як «самоврядування» цей тип управління може бути охарактеризований досить умовно.

Одним з найвпливовіших збірників правових норм, що аналізуються, був «Sachsenspiegel», у латинському варіанті «Speculum Saxorum» («Саксонське Дзеркало») Ейке фон Репкова, створений між 1225 і 1235 р. Одразу після своєї появи «Саксонське Дзеркало» набуло чималого поширення й авторитету в правових питаннях, як наслідок, починається значне поширення його екземплярів. Положення «Саксонського Дзеркала» дедалі частіше використовують судді та посадові особи, воно стає зразком для укладання нових правових книг у різних регіонах Німеччини. Так, магдебурзьким перекладом 1265–1275 рр. «Саксонського Дзеркала» на верхньонімецький діалект користувались укладачі «Аугсбурзького саксонського дзеркала» (1265–1276 рр.), «Німецького дзеркала» (1274–1275 рр.), «Імператорської книги із земського та ленного права» (1277 р.), яка у XVII ст. отримала назву «Швабське дзеркало». Окремі положення «Саксонського Дзеркала» вже у XIII ст. стали складовою частиною правових книг Магдебурга, в тому числі й найвідомішої з них «Das sachsische Weichbildvulgata», досить популярної на півдні та південному сході Європи¹. Характерному для середньовічного світогляду переконанню щодо ієрархічності світу, суспільства і права повною мірою відповідає проведення цієї ідеї в «Саксонському Дзеркалі». Право закріплює соціальну ієрархію: духовенства різних рангів; форм монархічної державності; релігій, територій, міст і т. ін., але в першу чергу — станів, соціальних груп і осіб. Політичні права належать лише феодалам, а обсяг цих прав залежить лише від рангу цього феодала. Ієрархія станових, групових й індивідуальних соціально-правових статусів визначає усе правове життя суспільства, «міру честі» кожної соціальної групи й окремої особи².

¹ Див.: Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). – Львів: Афіша, 2002. – С. 85.

² Див.: Саксонское зеркало. Памятник, комментарии, исследования. – М.: Наука, 1985. – С. 252.

У кожній державі, у кожному конкретному місті форми місцевого устрою за магдебурзьким правом мали свої особливості, які проявлялись насамперед у привілеях на надання магдебурзького права. Тому, як вказується в літературі, слід вести мову про самоврядування кожного міста зокрема і лише в цьому контексті — про міське самоврядування загалом¹. Водночас очевидно, що в основі відповідних процесів лежали єдині «глибинні» фактори розвитку суспільства на певному історичному етапі.

Так, на зразок багатьох європейських міст, що діяли на основі магдебурзького права, була побудована система управління міста Львова. Міське самоврядування очолювалось міською радою, до складу якої входили радники та бургомістр. Але вже невдовзі після утворення представництво цими структурами інтересів місцевої громади викликає значні сумніви. Фактично утворюється довічна закрита колегія радників. Радниками в основному були представники відомих львівських родин Замерштайнів, Лінднеровичів, Тушкових та ін. Останнє призводить до захоплення влади міською олігархією і великих фінансових та інших зловживань². В такому випадку важко вести мову про самоврядування навіть окремого стану міських жителів, адже радники, будучи обраними довічно, фактично створювали самодостатню інституцію. Утворена для репрезентації інтересів простих жителів міста колегія «40 мужів», до складу якої входили по 20 дрібних купців і ремісників, мала перед міською радою лише право надання пропозицій. Відповідав ситуації і орган, призначений для здійснення судових функцій, — «лава», до складу якого входили обрані міською радою довічно радники³. Загалом, не лише у структурі судової влади, але і в процедурі судочинства знаходили прояв усі основні принципи феодальної системи цього часу. Судовий процес, як його відображено в усіх деталях у «Саксонському Дзер-

¹ Див.: Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). – С. 9.

² Див.: Кобилецький М. Апарат управління міста Львова за магдебурзьким правом // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 7. – С. 118.

³ Див.: Кобилецький М. Апарат управління міста Львова за магдебурзьким правом // Підприємництво, господарство і право. – С. 118–119.

калі», й пов'язані з ним питання підсудності, система доказів, порядок винесення й оскарження рішень були наскрізь пронизані становістю, формальною нерівністю, казуїстичністю, строгим формалізмом, партикуляризмом і територіальною замкнутістю¹.

Впливовою посадовою особою міської адміністрації був вїйт, що подекуди призначався князем довічно, а іноді з правом передачі посади у спадщину. Виконуючи обов'язки голови виконавчої та судової влади у місті, зокрема в Києві, вїйт обирався міщанами на конкурсній основі але з наступним затвердженням однієї з чотирьох кандидатур польським королем, гетьманом, російським царем довічно². На відміну від Києва та Львова, де вїйта обирали радники, в іншому українському місті — Дрогобичі вїйта призначав король або староста, причому вїйтівство могло передаватись у власність, успадковуватись та продаватись³. Члени міської ради обирались жителями Дрогобича щорічно, шляхом подачі старості або іншому представнику короля списку прізвищ десяти кандидатів, п'ять з яких були минулорічними радниками. Із цих десяти кандидатів королівський староста призначав лише п'ять нових радників. При цьому в результаті поступового обмеження виборчих прав жителів міста, з боку королівського старости їх вплив на міську раду фактично стає ще меншим, ніж у Львові. Загалом у XVI ст. в Україні відбувається традиційний свого часу практично для усієї Європи процес олігархізації місцевої влади⁴.

Окрім українських міст, магдебурзького права набувають і українські села, де на відміну від міського вїйта керівником (до того ж за умов відсутності Ради — одноособовим) стає солтис, що має виконувати адміністративні, поліцейські та судові функції. Магдебурзьке право надавалось шляхом купівлі-продажу або дарування — в останньому випадку село передавалось третій

¹ Див.: Саксонское зеркало. Памятник, комментарии, исследования. — С. 214.

² Див.: Матвеева Т. О. Самоврядування в Києві за магдебурзьким правом // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — 2000. — Вип. 42. — С. 5.

³ Див.: Кобилецький М. Магдебурзьке право у Дрогобичі // Підприємництво, господарство і право. — 2002. — № 2. — С. 72.

⁴ Див.: Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI — початок XVII ст.). — С. 160.

особі як винагорода за військову чи урядову службу. Набуте шляхом купівлі-продажу або дарування солтиство ставало власністю у повному обсязі, і солтис міг розпоряджатись належним йому майном як за життя, так і після смерті — спадковий характер солтиства підтверджувався в усіх привілеях¹.

Зазначені обставини позбавляють достатнього ґрунту спроби характеризувати управління за магдебурзьким правом як історично першої форми місцевого самоврядування. Поряд із тим, що ознаки територіального самоврядування трансформуються й виявляються на різних, навіть найдавніших етапах суспільного розвитку, самі засади організації феодального суспільства дозволяють лише обмежені форми реалізації самоврядного потенціалу.

Отже, інституційне закріплення двох важливих форм організації суспільства — держави і місцевого самоврядування має синхронний, взаємообумовлений характер. Формування державності і зародження міст — двоєдиний процес, коріння якого сягає ще найдавніших епох суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку. В основі відповідних процесів — необхідність упорядкування двох рівнів суспільних відносин, один з яких був максимально наближений до інтересів місцевого колективу, інший — навпаки, мав сконцентрувати більш загальні суспільні потреби. Подолати суперечності, характерні для будь-якого класового суспільства, за допомогою внутрішніх ресурсів міська організація була не здатна, через що більш ефективна у цьому відношенні державна влада мала беззаперечні перспективи інституціонального розвитку. Водночас прояв самоврядного потенціалу місцевих колективів вже на ранніх етапах свого розвитку стикався з необхідністю його збалансування з відповідними проявами інших суспільних тенденцій, зокрема тенденції до концентрації публічно-владних повноважень на рівні більш масштабної суспільної організації — держави.

¹ Див.: Кобилецький М. Магдебурзьке право у селах Галичини // Право України. — 2003. — № 8. — С. 120–121.