

РОЗДІЛ 1

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ МІСТ І МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Зародження та розвиток міст у Європі

Зародження європейських міст припадає на VIII ст. до н.е., коли на побережжі Егейського моря, як правило, біля підніжжя укріплених пагорбів (*акрополів*) виникають ремісничі квартали. У VII-VI ст. до н.е. ці квартали розвиваються в античні міста (*грец. asty*), визначальною ознакою яких була центральна площа з агорою (*ринком*), будинком зборів, храмом, пізніше театром і гімнасією.

Прямокутна сітка вулиць розсікала міську територію на дільниці (*квартали*), залишаючи вільне місце для агори і храму. Цей принцип планування забудови у V ст. до н.е. розвинув Гіпподам із Мілету, який застосовував його при закладенні нових міст (*Пірей, Смірна, Фурії*). Римські міста (*civitas, urbs, municipium*) будувалися за тим самим принципом, запозиченим, очевидно, в етрусків: із центру майбутнього міста намічалось лінію захід-схід, орієнтовану на схід сонця (*decumanus*), потім перпендикулярно до неї проводилось другу – з півночі на південь (*cardo*). У місці їхнього перетину влаштовувався жертovníк і залишався вільний простір для форуму, храму, театру, після чого, паралельно основним магістралям, проводились усі інші вулиці. Квадрати, утворені перетином головних вулиць, ставали кварталами міста. Аналогічно були влаштовані і провінційні римські міста, в основі яких лежав принцип військового табору. Еллінські та римські міста у східних провінціях поєднали в собі принципи грецького та римського містобудування.¹

Саме на основі міст у Європі виникають перші держави-поліси античної Греції. Афіни, Спарта, Мілет, Сіракузи,

Пантікопей зароджуються на базі ремісничих і торгових центрів. Їхній політичний устрій і форма правління були різноманітними: демократія, аристократія, тиранія, змішані форми. В одному полісі заохочувалася публічна критика службових осіб, в іншому – будь-яка форма протесту чи навіть інакодумства кваліфікувалася як державна зрада.²

Грецькі мислителі використовували політико-правовий досвід полісів для вивчення природи політичної влади та форм держави. Вони висунули ідею побудови ідеальної держави. Завдяки полісам культура античної Греції стала основою європейської цивілізації.

Не менш важливу роль відігравали міста й у середньовічній Європі. Якщо в період раннього середньовіччя (V-XI ст.) міста Римської імперії занепадають, а на варварських територіях вони тільки починають виникати, то в пізніші віки міста стають центрами соціально-політичного та духовного життя. Звичайно ж, початок середньовіччя не був “безміським” періодом. Хоч запущені і зруйновані, проте функціонували західноримські міста: Мілан, Флоренція, Болонья, Неаполь, Амальфі, Париж, Ліон, Арль, Кельн, Майнц, Страсбург, Трір, Аугсбург, Відень, Лондон та багато інших, а також пізньоантичний поліс у Візантії. Здебільшого вони відігравали роль адміністративних центрів, укріплених пунктів (*фортець, бург*) або церковних резиденцій, їхнє нечисельне населення мало чим відрізнялося від сільського. Торгівля й ремесло були розраховані на міщан і не мали помітного впливу на довколишні села.

Найбільше міст на той час збереглося в романізованих областях Європи: могутній Константинополь у Візантії, торговельні емпорії в Італії й Південній Галії, у вестготській, а пізніше арабській Іспанії. Хоча й там пізньоантичні міста в V-VII ст. прийшли в занепад, проте деякі з них залишалися відносно багатолюдними. У цих містах продовжували розвиватися й діяти спеціалізовані ремесла, постійні ринки, збереглася муніципальна організація та цехи. Окремі міста,

зокрема в Італії та Візантії, були значними центрами посередницької торгівлі зі Сходом. Проте на більшій частині Європи, де не було античних традицій, малолюдні й нечисленні ранні міста чи поселення міського типу не мали помітного економічного впливу.

Західна Європа відставала у своєму розвитку від Візантії та Сходу, де процвітали великі міста з добре розвинутим ремеслом, жвавою торгівлею, багатими будовами.³ На фоні Західної Європи вирізнялася Київська Русь, що мала густу сітку розвинутих міст. Проте на зламі I та II тисячоліть відбулися суттєві зміни, які трансформували роль і значення міст. Держава і церква, побачивши в них базу свого зміцнення, всіяко починає сприяти їхньому розвитку. У X-XIII ст. у Західній Європі (*а в Італії з IX ст.*) бурхливо зростають нові міста. Вони стають центрами ремесла і торгівлі, науки і культури, адміністративними та політичними центрами територій. У містах формується унікальна соціальна структура населення, особлива політична організація, і що особливо важливо, з часом виробляється специфічний правовий статус міста.

У XIV ст. найбільші європейські міста, що були на перетині основних торгових шляхів, активно впливають на розвиток торгівлі, між Сходом і Заходом, Північчю і Півднем. На підставі угод між цими містами засновується Ганзейський союз (*1367-1669*).⁴ Міста-учасники союзу розробили та прийняли Ганзейський статут (*1418*), метою якого стало встановлення монополії на торгівлю із закордоном. З бігом часу діяльність Ганзейського союзу почала суперечити новим формам суспільних відносин, внаслідок чого союз розпався.

У науці є різні теорії щодо походження середньовічного міста. “Романістична” теорія будувалася головним чином на матеріалі романізованих областей Європи. Її представники (*Савіньї /Savigny/ Фрідріх Карл, Тьєррі /Thierry/ Огюстен, Гізо /Guizot/ Франсуа-П’єр-Гійом,*) вважали середньовічні

міста і їх установи прямим продовженням пізніх античних міст.

“Вотчинна” теорія (її розвиток припав на другу половину ІХ – початок ХХ ст.) відводила середньовічній західноєвропейській вотчині провідну роль в соціально-економічному, політичному, культурному житті середньовіччя. Її представники вважали вотчину одним з провідних суспільних інститутів (*Н.Д. Фюстель де Куланж, Ф. Сибом та ін.*). Заслугове на увагу науковий підхід К.Т. Інама-Штернегга та К. Лампрехта, котрі поєднували дану теорію з елементами общинної теорії.

Творцем “общинної” теорії став німецький історик Маурер (*Maurer*) Георг Людвіг фон. У своїх наукових дослідженнях він довів наявність марки у давніх германців. Представники цієї теорії обґрунтовували виникнення міських установ і міського права з устрою вільної сільської громади – марки.⁵

“Бургова” теорія (*Кайтген, Метланд*) вбачала зародок міста у фортеці – бурзі, а міського права у бурговому праві.⁶ Представники “ринкової” теорії (*Зоц, Шредер, Шульте*) виводили міське право з ринкового права, яке діяло в місцях, де активно велася торгівля. Марксистська теорія базувалася на економічних підставах виникнення й розвитку середньовічних міст.

Усі ці теорії, що виникли в ХІХ ст., страждали однобічністю. Кожна з них обґрунтовувала якийсь один фактор чи особливість виникнення міста. Однак наприкінці ХІХ ст. німецький історик Рітцель зробив спробу об’єднати “бургову” та “ринкову” теорію, вбачаючи зародження ранніх міст у розвитку поселень купців навколо укріпленого пункту – бургу.

Бельгійський історик А. Піренн, на відміну від більшості своїх попередників, визначальну роль у виникненні міст відводив у першу чергу, міжконтинентальній і міжрегіональній транзитній торгівлі та її носієві – купецтву. Згідно

з його теорією, міста в Західній Європі на початках виникали навколо купецьких факторій. Сучасна медієвістика (*Гансгоф, Планиц, Е.Еннен, Веркотерен, Ебель та ін.*), синтезуючи вищеназвані теорії, суттєво доповнила їх політико-адміністративними, воєнними, культовими факторами.⁷

Важливість цих теорій для вивчення історії становлення й розвитку міст в Україні зумовлюється тим фактом, що процеси формування українського міста йшли в тій самій послідовності, що і в Західній Європі, щоправда, була й певна власна специфіка. Щодо міського права, то з розпадом Київської Русі й упадком Галицько-Волинської держави саме європейське право мало суттєвий вплив на розвиток міського права в Україні.

Комунальний рух (*як прийнято називати боротьбу між містами й сеньйорами, що проходила повсюдно в Західній Європі у X-XIII ст.*) привів до розвинутого міського самоврядування і прав міст. Уже в IX-XII ст. у Південній Франції міське населення майже без кровопролиття домоглося незалежності. Графи Тулузи, Марселя, Монпель'є та інших міст Південної Франції, що були не тільки міськими сеньйорами, а й правителями цілих областей, створюючи умови для процвітання міст, не перешкоджали відносній їх самостійності і роздавали їм муніципальні вольності. Багато міст Північної та Середньої Італії – Венеція, Генуя, Сієна, Флоренція, Болонья та ін. – стали містами-державами. У Німеччині міське самоврядування інтенсивно почало розвиватися в XII-XIII ст. у так званих імперських містах, які формально підпорядковувалися імператорам, а фактично – були незалежними міськими республіками (*напр.: Любер, Нюрнберг, Франкфурт-на-Майні та ін.*). Ці міста управлялися міськими радами, мали право самостійно оголошувати війну, укладали мир і союзи, чеканити монети та ін.

Багато міст Північної Франції (*Ам'єн, Сен-Кантен, Нуайон, Бове, та ін.*) і Фландрії (*Гент, Брюгге, Іпр, Ліль*) унаслідок тривалої, часто збройної, боротьби зі своїми сеньйо-

рами стали самоврядними містами-комунами. Вони вибирали зі свого середовища раду, голову ради – мера й інших посадових осіб, мали власний суд, свої фінанси, самі встановлювали податки. Міста-комуни звільнялися від виконання сеньйоральних повинностей, виплачуючи замість них щорічну визначену порівняно невисоку грошову ренту, а у випадку війни надавали сеньйорові невеликий військовий загін. Міста-комуни часто самі виконували роль колективного сеньйора щодо селян, які проживали на території міста. Тобто, отримуючи перемогу, міста не тільки створювали своє міське самоврядування – комуну, а і здебільшого самі ставали сеньйорами, отримували імунітет – звільнення від королівського суду, набували певної політичної самостійності.

Проте немало міст, навіть значних і багатих, не могли домогтися повного самоуправління. Як правило, це стосувалося міст на королівській землі у державах з відносно сильною центральною владою. Саме сильною царською владою в Московській державі, а пізніше в Російській імперії пояснюється відсутність навіть зародків самоврядування в містах аж до “Городового положення” 1870 р. У централізованих державах Європи, міста користувалися певними привілеями та вольностями у тому числі і правом вибирати органи самоврядування. Проте ці установи, зазвичай, діяли під контролем чиновників короля або іншого сеньйора. Так у Франції багато міст (*Париж, Орлеан, Бурж та ін.*) набули права вибирати старшин і міську раду, але повноваження суду здійснював сеньйор, на землі якого знаходилося місто. Наприклад, у Парижі й Орлеані сеньйором був сам король. В Англії, що відзначалась сильною королівською владою після норманського завоювання, містам не вдалося домогтися значних привілеїв. Більшість міст (*Лондон, Лінкольн, Оксфорд, Кембридж, Глостер та ін.*) домоглися встановлення відкупної системи податків й отримували від короля дозвіл на щорічну сплату певного фіксованого податку (*firma bu gi*). Обмежені муніципальні свободи міст були характерні і для

скандинавських держав, багатьох міст Німеччини, Угорщини, проте їх зовсім не було у Візантії.

Права та вольності, які отримували жителі середньовічного міста, були схожими з імунітетними привілеями. Самі ж міста складали замкнуті корпорації й понад усе ставили міські інтереси. З огляду на це міста були суттєвою перешкодою на шляху до створення сильної централізованої державної влади, і відповідно там, де ця влада була дійсно сильною, вона прагнула не допустити до зміцнення міського самоврядування.

Одним із найважливіших наслідків боротьби міст із їхніми сеньйорами в Західній Європі було те, що переважна більшість міщан домоглася звільнення від особистої залежності. У середньовічній Європі перемогло правило, відповідно до якого залежний селянин, втікши до міста і проживши там певний термін (*за звичним тоді формулюванням “рік і день”*), ставав вільним. Європейське середньовічне прислів'я *“Stadtluft macht frei”* (*міське повітря робить вільним*) із жахливою пародійністю стало актуальним у Радянському Союзі для селян, які втікали від колгоспного рабства.

У Франції міста, яким вдалося вибороти свободу, називалися вільними (*villes franches*) або буржуазними (*villes de bourgeois*). Слово “буржуазія” (*від лат. burgus – укріплене місто*) означало “житель укріпленого бурґа”, який отримав особисту свободу. Специфіка правового статусу жителів міста в порівнянні з іншими станами тогочасного суспільства полягала у низці привілеїв і свобод (*особиста свобода, підсудність міському суду, участь у формуванні муніципалітету та ін.*), які складали правовий статус повноправного жителя міста. І незважаючи на диференціацію за майновим станом у соціально-політичному житті, міське населення виступало єдиною силою. З розвитком станово-представницьких установ статус міщан помітно зріс.

Важливим елементом міського життя цього періоду є розповсюдження корпоративних організацій – об'єднань осіб

за професією чи іншим критерієм (*наприклад, релігійним*) у межах одного міста – цехів, гільдій, братств. Ремісничі цехи з'явилися майже одночасно з самими містами: в Італії – уже в X ст., у Франції, Англії, Німеччині – з XI – початку XII ст., хоча їх остаточне правове оформлення (*отримання спеціальних грамот від королів та інших сеньйорів, складання й запис цехового статуту*) відбувалося, як правило, пізніше. У багатьох містах поступово виникали десятки, а в найбільших – сотні цехів.

Зі встановленням абсолютизму, зміцненням центральної державної влади міста втрачають свою політичну самостійність, залишаючи собі значні права міського самоврядування.

1.2. Зародження та розвиток міст в Україні

Вивчення міст, їхньої ролі та значення у становленні й розвитку державності України сьогодні недостатнє в усіх аспектах: економічному, соціальному, культурному тощо. Особливо мало вивчені питання правового регулювання взаємовідносин між містом і вищими органами державної влади (*князь у Київській Русі, гетьман у козацьку добу*), специфіки правового статусу міста в різні історичні періоди, правового становища міст у період перебування українських земель у складі різних держав (*Речі Посполитої, Австрії, Московської держави, пізніше Російської імперії*). Вивчення міст у згаданих ракурсах необхідне не тільки з огляду на науково-пізнавальне, але і практично-прикладне значення – з метою застосування отриманого досвіду у процесі вдосконалення сучасного українського законодавства, чи розробці заходів перспективного соціально-економічного розвитку міст.

Міста завжди відігравали ключове значення в суспільно-політичному, соціально-економічному та духовно-культур-

ному розвитку як окремого регіону, так і народу в цілому. При цьому місто займало специфічне правове становище, зумовлене багатьма чинниками. Для України, в силу різних обставин, це особливо характерно. Для того, щоб правильно й повно зрозуміти загальні тенденції й особливості правового становища міст України в різні історичні періоди, необхідно проаналізувати процес їх виникнення та розвитку на її території, починаючи від найдавніших часів.

Український історик П.Курінний, розглядаючи передісторію й ранню історію України, писав: “Український народ є антропологічною, етнічною та економічною єдністю на історичній карті Європи. Його виразна культурна і психічна своєрідність лучить сучасних представників його нитками глибоких традицій з далеким передісторичним та історичним минулим. Надра його землі мають в собі рештки від перебування людини вже з ашельсько-мустьєрської доби давньої палеолітичної культури, себто з яких сто тисяч років тому.

Відтоді наш Край ніколи не був пусткою. Покоління людей виростали одне по одному. Над краєм пролітали хуртовини війн, але покоління від поколінь переймали здобутки попередніх надбань і передавали їх своїм нащадкам. Культурна тяглість на українських землях не переривалася ніде, ніколи аж до наших днів”.⁸

На думку сучасних українських учених, “від початку епохи бронзи на території України існували багатофункціональні поселення”. Причиною цього був доволі значний рівень розвитку матеріальної культури, який призвів до поділу виробництва на сільське господарство і ремесло. Як наслідок – з’явилися посередники в розподілі та перерозподілі продукції і все населення, що не займалося сільським господарством, територіально локалізувалося. У свою чергу цей процес стимулював виникнення багатофункціональних поселень, які “набувають рис міста і стають центром певної округи”.⁹ Таким чином поява міст на території сучасної

України припадає на початок епохи бронзи – близько 2750 р. до н.е.

Другим етапом становлення та розвитку міст на території сучасної України слід, очевидно, вважати грецьку колонізацію Північного Причорномор'я, яке від початку I тис. до н.е. і до перших століть нашої ери входило в зону найвищого піднесення античної культури, сформованої в античних Греції та Римі. На території Північного Причорномор'я можна виділити чотири окремі зони античної колонізації: Південне Побужжя, Подністров'я, Керчинський півострів, Південнозахідний берег Криму. У межах сучасної України перебуває й Пониззя Дунаю, де колонізаційні процеси були тісно пов'язані з античними містами Західного Причорномор'я. За сучасними уявленнями, процес античної колонізації Північного Причорномор'я розвивався так: спочатку – епізодичні подорожі сюди грецьких купців-мореходів, потім – налагодження постійних торговельних зв'язків, улаштування торговельних станцій (*“емпорій”*) і нарешті – організація міст-колоній. Найбільші з них розташовувалися біля гирла річки Тірас (*р. Дністер*): Тіра (*м. Білгород-Дністровський*), Ольвія (*тепер там знаходиться с. Парутине Очаківського р-ну Миколаївської області*) у Буго-Дністровському лимані, Пантікапей (*м. Керч*) на Керчинському півострові.

Антична колонізація принесла в Північне Причорномор'я, а через нього й на сусідні землі, найпрогресивніші досягнення грецької цивілізації в соціально-економічній, культурній і політико-правовій сферах. Саме ці міста стали ланкою, яка поєднала на той час різні культури й цивілізації.

Наступним етапом у розвитку міст України стала княжа доба, яка потребує особливо детального аналізу, оскільки з цього періоду вже маємо писемні джерела, що дають змогу зрозуміти правове становище міста в тогочасній державно-правовій системі, а також говорити про особливий правовий статус жителів міст.