

Рудакевич О. М.,
доктор політичних наук,
професор Тернопільського національного
економічного університету

ВПЛИВ ЄВРОПЕЙСЬКИХ САМОВРЯДНИХ ТРАДИЦІЙ НА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В МІСТІ ТЕРНОПІЛІ

Розкрито вплив європейських політико-правових традицій на формування самоврядування у місті Тернополі. Основна увага приділена ролі Магдебурзького права та сучасного європейського досвіду в організаційно-правовому забезпеченні публічного адміністрування.

Ключові слова: міське самоврядування, Магдебурзьке право, європейські політико-правові традиції, публічне адміністрування.

Рудакевич О. М. Влияние европейских политико-правовых традиций на организационно-правовое обеспечение публичного администрирования в городе Тернополь.

Раскрыто влияние европейских политико-правовых традиций на формирование самоуправления в городе Тернополь. Основное внимание уделено роли Магдебургского права и современного европейского опыта в организационно-правовом обеспечении публичного администрирования.

Ключевые слова: местное самоуправление, Магдебургское право, политико-правовые традиции, публичное администрирование.

Rudakevych O.M.

Influence of European self-governing traditions on organizational and law provision of public administration in Ternopil

Influence of European political and law traditions on formation of self-government in Ternopil city is revealed. The main heed is paid to role of Magdeburg Law and modern European experience in organizational and law provision of public administration.

Key words: local self-government, Magdeburg Law, European political and law traditions, public administration.

У процесах утвердження й розвитку ідеї місцевого самоврядування в Європі особливу роль відіграло розповсюдження так званого Магдебурзького права – феодального міського права, що полягало в привілеї самоврядування, який у 1188 році отримало німецьке місто Магдебург. Поширеною є думка, що Магдебурзьке право надавалося королями у формі грамот. Насправді термін «Надати магдебурзьке право» є крилатим висловом – це акт купівлі-продажу міста, яке після сплати ним певної суми грошей переходило у власність громади. Привілей самоврядування, а також пільги на оподаткування населення

окремого міста, обумовили розвиток і порядок діяльності самоврядних органів, особливості міського життя і відносин у громаді, регламентування господарської діяльності та торгівлі, благоустрій міст, право спадкування тощо.

Магдебурзьке право поширилося в Чехії, Угорщині, Польщі, Литві, а звідти – на територію України. Українські міста отримували Магдебурзьке право від литовських князів, польських королів і українських гетьманів. Уперше в Україні Магдебурзьке право набули міста Галицько-Волинського князівства (м. Санок, тепер Польща – 1339 р., Львів – 1356 р., Кременець – 1374 р., Станіслав (тепер Івано-Франківськ) – 1663 р. та ін. Київ набув такого статусу в 1494-97 рр.

У XV–XVII ст. Магдебурзьке право отримало більшість міст України: Вінниця, Глухів, Дубно, Житомир, Лубни, Козелець, Полтава, Стародуб, Чернігів та ін. У XVIII–XIX ст. норми Магдебурзького права використовувалися в усіх офіційних і приватних кодифікаціях права в Україні. Після укладення в 1654 р. між Гетьманщиною і Московською державою військово-політичного союзу царський уряд поступово обмежив політичну автономію Лівобережної України, а Магдебурзьке право залишилося лише в деяких, т. зв. привілейованих містах. Фактично функціонування Магдебурзького права в Україні припинилося після запровадження «Установлення про губернії» (1781) та створення нової судової системи. У 1831 році Указом Миколи I Магдебурзьке право було скасовано по всій Україні, крім Києва, де воно збереглося до 1835 року.

У містах західноукраїнських земель, які за першим поділом Польщі (1772 р.) відійшли до Австрійської імперії, органи міського самоврядування та суди, створені на основі Магдебурзького права, продовжували діяти. Згодом австрійський уряд значно обмежив їх права.

Магдебурзьке право в Україні мало особливості та відмінності, як у порівнянні з німецьким варіантом, так і з правом самоврядування, що застосовувалося в Польщі. Із середини XVII ст. виникли два основні варіанти міського самоврядування – власне Магдебурзьке право, що діяло переважно на Лівобережжі та Хелмське право, пристосоване до місцевих звичаїв. Інше – Волоське право – надавалося селянам та жителям невеликих містечок. Цим правом панщина була замінена натуральним податком, а земля переходила в громадське користування. Особливості Магдебурзького права стосувалися також порядку його надання. Найбільшим містам воно дарувалося королями, а пізніше гетьманами. Проте міська громада могла і самостійно викупити в свого феодала право на самоврядування. Магдебурзьке право могло бути надане частково або в повному обсязі. За цією ознакою міста поділялися на ратушні та магістратські. У магістратських містах уся повнота влади належала магістратам, що піклувалися про міський бюджет, благоустрій, регулювали ціни та ін.

Мета статті – охарактеризувати розвиток самоврядних традицій міста Тернополя в контексті засад Магдебурзького права та сучасного європейського досвіду організаційно-правового забезпечення публічного адміністрування.

Писана історія міста Тернопіль бере початок з 15 квітня 1540 року [1]. 20 січня 1548 р. на клопотання Великого коронного гетьмана Яна з Тарнова, польський король Сигізмунд I надав місту тевтонське (німецьке) право згідно з яким Тернополю надавалися деякі привілеї: місто звільнялося на 15 років від податків, на 20 років від сплати мита, мало право влаштовувати щорічну ярмарку, щотижневі торги, мати склади на товари для закордонних купців.

Надане Тернополю Тевтонське право не було повним правом на самоврядування, оскільки місто мало власника. Міське самоуправління здійснювала виборна влада – Рада (радни, райці, консули), а також лава присяжних – судовий орган. Разом ці дві колегії творили магістрат, головою якого був бургомістр. Тривалий час бургомістрами Тернополя були представники різних національностей: євреї, поляки, австрійці.

Вибирати бургомістра місто не могло. Цю посаду займав іменований власником війт, якому була надана широка виконавча влада. Ще один посадовець урядував на замку і називався старостою-державцем. Він був представником пана і затверджував присуди лави присяжних. Обов'язком ради було хоча б раз на тиждень, або щоразу, коли виникала потреба, збиратися в ратуші й вирішувати справи міської громади. У віданні ради було широке коло соціальних питань, зокрема дотримання доступних цін на їжу й напої. Продавців, які порушували розпорядження райців, карали. Рада також контролювала пекарів, різників та шинкарів, щоб не було обману у вазі й мірі. Радні мали також запобігати конфліктам у місті, боронили від кривд вдів і сиріт, не дозволяти шкідливі ігри (карти, кості тощо), викорінювати їх.

Входження Тернополя у 1772 році до складу Австрійської імперії обумовило ряд змін у міському самоуправлінні. До магістрату стали входити бургомістр, два асесори (засідателі), синдик (правник, уповноважений вести справи) і касир. До компетенції магістрату належали: адміністративна влада в місті, фінансові справи, поліція, громадський «маєток» міста, збір податків, судівництво та перепис мешканців. Офіційною була німецька мова. Оскільки піддані в основній своїй масі не володіли нею, то урядовцями набирали німців або чехів. Відповідно і бургомістрами тривалий час також були іноземці. Міський бюджет міста складався з доходів від громадської власності, якою розпоряджався магістрат, та податків. У компетенцію органу самоврядування входили всі аспекти міського життя: стан доріг, освітлення вулиць, медицина, санітарія, будівництво і архітектура тощо. Опікувався магістрат і освітою: школи були на утриманні міста.

У розвитку міста переломним стало 15 люте 1843 р., коли останній власник Тернополя Тадеуш рицар фон Туркулл, герба Остоя уклав із магістратом контракт і за грошову компенсацію в 175 тис. флоринів сріблом відмовився від своїх прав на місто. 12 грудня 1844 р. австрійський цісар Фердинанд I надав Тернополю герб і статус та титул вільного королівського міста (використовувався офіційно до 1939 р.).

Першим бургомістром-українцем м. Тернополя був Володимир Лучаківський (сьогодні його ім'ям названо одну з вулиць міста). Сучасники про нього писали: «На початку 1870-х років найвизначнішою постаттю поміж

українців Тернополя і взагалі Поділля був молодий тоді адвокат Володимир Лучаківський. Він був єдиним адвокатом-українцем в Тернополі. Активно займався народними справами і його призначили посадником (бургомістром) Тернополя, що у той час було немислимо, щоб українець обійняв таку високу посаду. Але це сталося завдяки його поміркованій політиці, вмінню дипломатично вирішувати проблеми, високій освіченості та авторитету серед різних верств населення» [2].

При Лучаківському у місті з'явилося електричне освітлення, телефон, був побудований водогін. Водогін завжди був справним, санітарний лікар обстежував джерела та криниці; у нічний час місто освітлювали ліхтарі, вулицями регулярно курсували фіакри. 2 січня 1897 року вступила в дію Тернопільська телефонна станція. Спочатку вона мала лише 41 абонент, в основному це були адміністративні установи. З 1898 року в Тернополі почав діяти міжміський телефонний зв'язок і телеграф.

Під керівництвом В. Лучаківського було збудовано залізничний вокзал із залами очікування, квитковими касами і станційним рестораном із музичним супроводом. У 1901 році місто вже мало електричне освітлення. Залу магістрату електрифікували в 1902-у році, а в липні 1907 року міський уряд викупив у німецького товариства електривню (електричну станцію). Однією з болючих проблем, що непокоїла міське самоврядування в ті часи, була каналізація. Суттєві зрушення у її вирішенні сталися аж у кінці XIX – на початку XX століття.

Хвилювало міську раду і питання безробітних. Тому було вирішено на луках по берегах річки Серет вести пробне видобування торфу. Виникали труднощі з бюджетом. Як свідчать архівні матеріали, у 1901 році, зокрема, дохідна частина бюджету становила 285 тисяч корон, а витрати – 392, 3 тис. корон. Зі скромного бюджету місто щорічно витрачало на утримання шкіл 32 тисячі корон (крім того, школи користувалися громадськими будівлями безоплатно), на забезпечення правопорядку – 64 тисячі крон, на утримання апарату магістрату – 80 тисяч корон. Був намір покрити дефіцит підвищенням податків. Якщо зважити, що тернополяни платили 7 відсотків шляхових, податок на будівництво парафіяльного костьолу в розмірі 20 відсотків, то податки були досить високими, а життя – дорогим. У такі скрутні часи міська влада користалася правом пропінації – продажу дозволу на виробництво та реалізацію алкогольних напоїв.

Окрім вирішення прагматичних питань, бургомістр В. Лучаківський дбав про наповнення життя міста духовним змістом. Спілкуючись з Іваном Франком та Соломією Крушельницькою, Лучаківський залучав їх до культурного життя Тернополя. Він переклав з німецької на українську мову не лише «Карний закон», а й близько 20 п'єс, які склали основу репертуару українського театру в Галичині, видав «Причинок до етнографії галицького Поділля», був автором багатьох поезій та оповідань.

З кінця 1910 і до початку 1913 року та в 1920-1929 рр. життям міста керував уже комісар, якого призначала вища влада. Під час комісарського правління міська рада не діяла. Перший бургомістр та рада у період міжвоєнної

Польщі були обрані у 1930 році. Будинок міського уряду зазнав перебудов і добудов, тому його нові частини датують по різному (переважно серединою-кінцем ХІХ ст.). Магістрат зазнав пошкоджень під час першої світової війни, а в роки другої світової був зруйнований; його не відбудовували.

Згідно Статуту від 21 березня 1933 рр. про часткову зміну устрою Тернопільського місцевого самоврядування міська адміністрація включала в себе бюро місцевого самоврядування, підприємства і міські установи. Бюро місцевого самоврядування ділилося на 5 відділів: загальний відділ, фінансово-податковий відділ, технічний відділ, відділ здоров'я і соціальної опіки та пожежної охорони.

Мер міста керував діяльністю всіх працівників місцевих органів влади, вів нагляд і здійснював контроль над їхньою діяльністю. До його обов'язків входило: давати загальні вказівки з позиції службового інтересу, узгоджувати діяльність відділів, перевіряти проекти залагодження всіх справ; керувати зібраннями Магістрату і Місцевої Ради, Комісій тощо, передбачених в обов'язкових приписах, якщо в межах тих приписів не передбачено передачі керівництва одному з членів Місцевого Уряду. Особливо ретельним був контроль за балансом фінансових надходжень і витрат.

У «Звіті про роботу самоврядування по будівництву і відбудові міста Тернополя протягом 1919-1928 рр.» від 13.12.1929 р. наведені цікаві факти про зміст і результати роботи з відбудови і розбудови міста, доріг і комунікацій, господарську діяльність, соціальну структуру і міжетнічні відносини тощо) та про перспективні наміри міської влади. Наприклад, у 1920 р. наводяться дані стосовно розвитку економіки (торгівля, дрібні промисли, сільськогосподарське виробництво; відновлено ярмарки – щорічну – до дня св. Анни 26.07-8.08., а також щотижневу – щосереді та ін.). Плани розвитку міста будувалися з точки зору перспектив зростання чисельності мешканців: із 40.000 до 80.000 в найближчому майбутньому. Тому ставилися завдання ремонту і прокладання нових вулиць, впорядкування назв вулиць, будівництво житла (у т.ч. для працівників магістрату), автовокзалу, лазні, розвиток комунікацій, озеленення міста і розбивка парків, боротьба за чистоту тощо.

Архівні документи характеризують також організацію праці Тернопільської міської управи як органу публічного адміністрування. В управі діяв «Регламент роботи службовців Тернопільської міської управи» [3]. Ним визначалися обов'язки, порядок виконання, права службовця щодо невиконання незаконних розпоряджень, вимоги до рівня освіти (особливо знання права) і підвищення професійності; наводиться організаційна структура, зміст роботи окремих підрозділів, стосунки керівника і підлеглих; положення про президента (голову) міста, зміст його роботи і межі відповідальності, стосунки із заступниками тощо; про розпорядок дня (робочий день із 8.00 до 15.00; в суботу з 6.30 до 13.30 год.); порядок інформування громадян про роботу управи та заходи, що плануються (дошка оголошень, переписка, телефонне повідомлення тощо); вимоги щодо зовнішнього вигляду установи, чистоти; культури керівника (як взірця для підлеглих) та підлеглих. Особливу увагу привертають норми і правила діяльності керівника підрозділу. Зокрема,

Йдеться про те, що керівник підрозділу відповідає за організацію праці, здійснює контроль діяльності підлеглих, координує діяльність на основі законодавства, відповідних рішень і вказівок голови міста та публічних інтересів міста, інформує мера. Від нього вимагається неухильне дотримання статуту міста, інструкцій, професійна підготовка працівників, чіткий облік бюджетних витрат та ощадливість. Що стосується підготовки документів, то вони повинні були відповідати юридичним положенням, директивам міста та громадянському інтересу. Цікаво зауважити, що в міській управі діяла бібліотека, яка містила необхідну нормативно-правову базу діяльності влади.

Радянський період в історії Тернополя позначився суперечливими тенденціями. З одного боку, відбувався розвиток освіти, змінювалася економіка краю, запроваджувалася безоплатна медицина, соціальне страхування, пенсійне забезпечення, відкривався широкий доступ до надбань культури – кіно, театру, бібліотеки, музею, виставок тощо. Та, з іншого, чимало тернополян за соціальним статусом чи політичною ознакою були ув'язнені чи виселені за межі України.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після ухвалення ряду законів у 90-х рр. минулого століття. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятий у 1997 році, встановив нову правову основу діяльності міської влади. Він закріпив недержавний статус органів місцевого самоврядування, що відповідає положенням Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування та Європейської Хартії про місцеве самоврядування.

На такій законодавчій базі робочою групою при Тернопільській міській раді упродовж майже трьох років було розроблено і 19 травня 2011 р. прийнято Статут територіальної громади міста Тернополя, який є основним нормативно-правовим актом міської громади. Він визначає правові, організаційні та фінансово-економічні засади публічного адміністрування в Тернополі, а також статус територіальної громади міста та її членів, принципи їх участі в здійсненні місцевого самоврядування тощо [4].

Особливістю Статуту міста Тернополя можна вважати чітке визначення форм і правил участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Іншою особливістю, що, на нашу думку, вкрай важливо, є те, що Статут визначає зміст, методи і форми забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Статут описує діяльність та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, відповідно до положень Конституції та Законів України, включаючи міську раду, депутатів, міського голови і, закінчуючи муніципальною службою; встановлює матеріально-фінансові засади місцевого самоврядування та його гарантії.

Згідно Статуту міста (стаття 2.3), система місцевого самоврядування в Тернополі включає: 1) територіальну громаду міста Тернополя; 2) Тернопільську міську раду; 3) голову міста Тернополя; 4) виконавчі органи Тернопільської міської ради; 5) органи самоорганізації населення.

Розробка і прийняття Статуту та 13 Положень, що забезпечують його дієздатність є, на нашу думку, найважливішим досягненням громади міста. В основу Статуту лягла ідея розбудови міста як «території добра», на якій поважають європейські цінності: верховенство права, мир, демократія, права людини тощо. Його статті проголошують гарантію та захист прав і свобод людини й громадянина, народовладдя, підзвітність органів влади перед громадою, участь молоді у місцевому самоврядуванні через представництво в Молодіжній міській раді та ін.

Сьогодні Тернопіль – чи не єдиний обласний центр у якому працюють 10 громадських рад. Понад 230 тернополян працюють у їх складі. До певної міри можна вважати, що їх діяльність відроджує традицію «міщанського братства», яке діяло в місті з початку ХХ сторіччя, опікуючись освітою і вихованням молоді, матеріальною підтримкою громадян, культурно-мистецьким життям міста (у т.ч. широко відомими нині і за кордоном Тернопільськими театральними вечорами під керівництвом Леся Курбаса) тощо, що сприяло головній меті братства – згуртуванню громади.

Нинішні громадські ради забезпечують взаємодію громадськості з міськими владними структурами з основних напрямків життєдіяльності міста для оптимізації рішень та виконання загальноміських програм, починаючи з питань стратегічного розвитку і містобудування, культури і моралі і, завершуючи екологією, молодіжною політикою, спортом і туризмом.

Таким чином, ознайомлення з історичними матеріалами й нинішньою практикою врядування в м. Тернополі показало, що поширення Магдебурзького права мало позитивні наслідки не лише для розвитку муніципального права, європейських і вітчизняних демократичних традицій місцевого самоврядування. Воно сприяло створенню правового підґрунтя відносно незалежного розвитку міст, розвитку європейського гуманізму, громадянської активності та громадянського суспільства. Для українського народу і мешканців м. Тернополя воно спричинило розвиток демократичних і правових засад в управлінні місцевими і державними справами та демократичної культури самоврядування. Принцип суспільного блага, як одна з його засад, послужив розвитку моральності влади, її патріотизму, прагненню служити громаді й народу, підпорядковувати власні інтереси суспільним.

Список використаних джерел

1. Тернопіль / Ternopol: історія міста / [Петровський О., Гаврилюк О., Окаринський В., Крочак І.]. – Тернопіль: Астон, 2010. – 216 с.
2. Дуда І. М. Тернопіль. 1540–1944. Історико-краєзнавча хроніка. Частина І. / І. М. Дуда. – Тернопіль: Богдан, 2010. – 296 с.
3. Тернопільський обласний архів: Фонд № 32. – Справа №24. – 14 листів.
4. Статут територіальної громади міста Тернопіль. – Тернопіль: Лібра Terra, 2011. – 55 с.

Рудакевич О. М. Вплив європейських самоврядних традицій на організаційно-правове забезпечення публічного адміністрування в місті

Тернополі / О. М. Рудакевич // Координати управління : зб.наук. пр. / за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто МВ, 2013. – Вип. 4. – С. 302–309.