

## Міське право як самоврядне право громади (на прикладі міста Львова)

**В. Кіселичник**

доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права  
Національної академії прокуратури України

---

*У статті досліджено еволюцію міського права на прикладі міста Львова. Розкрито природу, становлення, етапи розвитку, принципи, джерела (форми) та інститути міського права, його типовий для європейських міст характер. Проаналізовано розвиток міського права Львова від приватного (магдебурзького) до публічного (статутного) права.*

**Ключові слова:** міське право, міське право Львова, міське громадянство, міська громада, самоврядування територіальної громади Львова, органи міського самоврядування.

Виокремлення у сучасній українській науці історії держави і права такого напряму дослідження, як історія міського права, зумовлено не тільки пізнавальними потребами юридичної науки, а й практичними потребами розвитку місцевого самоврядування та муніципального права в Україні. Результати досліджень історії міського права не тільки довели його історичність, належність до правової традиції українського народу, а й стали основою для численних пропозицій з удосконалення муніципального законодавства, інституціоналізації місцевого самоврядування. Історія міського права виконує також особливу роль у європейській ідентифікації українців, оскільки міське (муніципальне) право є однією зі спільних цінностей європейців. Відомий австрійський історик А. Каппелер, розмірковуючи про Європу як спільноту цінностей, зазначає, що «про європеїзацію або вестернізацію України у цьому другому значенні можна казати стосовно XVI та першої половини XVII століття, коли через Польщу в Україні поширилися державні течії та інституції, які можна вважати основою європейських цінностей — право міського самоврядування, становий устрій, гуманізм і релігійна терпимість. Західні цінності в сьогднішньому розумінні досягли України в Австрійській конституційній державі»<sup>1</sup>.

Європейська історіографія міського права надзвичайно багата. Цю проблему досліджували у різних площинах: як шляхом розвитку локальної історії (історії міського права окремих європейських міст), так і через написання історико-правових синтезів, які зазвичай аналізують розвиток міського права в окремій країні (Німеччині, Франції, Польщі тощо) чи претендують на історіософське осмислення міського права як соціального явища<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Каппелер А. Історична спадщина України. Пласти та елементи : нарис // Українсько-австрійські зустрічі / А. Каппелер. — Л. : ВНТЛ ; Класика, 2011. — С. 69.

<sup>2</sup> Magdeburger Recht Hrsg. Von F. Ebel. Band II. — Köln ; Wien, 1989. — 333 s.; Kamińska K. Lokacje miast na prawie magdeburskim na ziemiach polskich do 1370 r. (studium historyczno prawne) / K. Kamińska. — Toruń : UMK, 1990. — 235 s.; Lück H. Magdeburger Recht in der Ukraine / H. Lück // Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte (ZNR). — 1990. — № 12. — S. 113–126.

Подібною є і структура історико-правових знань про міське право в українській науці історії держави та права. До синтетичних праць з історії права України належать наукові розвідки Т. Гошко, П. Гуралю, М. Кобилецького<sup>1</sup>. Проте акцент у цих працях в основному зроблено на період Середньовіччя. Новий час, коли відбулася трансформація міського права із приватного у публічне, залишається малодослідженим. У цьому контексті міське право окремих українських міст досліджували О. Головка, В. Величко, О. Ярмиш.

Розвиток концептуальних основ міського права свідчить, що на трансформацію наукових уявлень про нього вплинули ідеї природного права, громадянського суспільства, конституціоналізму, муніципальної влади. Отже, історичну сутність міського права можна повною мірою усвідомлювати лише на основі соціологічного праворозуміння та громадівської (громадської) теорії місцевого самоврядування.

Концептуальні підходи до дослідження історії міського права, попри всі їх відмінності, об'єднані принципом історизму. Саме із урахуванням принципу історизму відправним пунктом у теоретичному осмисленні природи міського права постала ідея про приватні та публічні його начала, про трансформацію приватного міського права у публічне муніципальне. Правотворчість у територіально обмеженому місті значною мірою впливала на мотивацію створення правових норм, їх форми та зміст. А формування міських правових норм було одним із вагомих внесків у розвиток європейської правової цивілізації.

Історико-правове дослідження міського права Львова трактує його історію як безперервний процес зміни та розвитку, виокремлюючи в еволюції цього правового явища низку якісно відмінних етапів, пов'язаних із переходом міського права з одного етапу в інший, визнає множинність форм та джерел міського права. Міське право Львова є важливою складовою історії міста, що підтверджує концепцію про місто як автономну корпорацію, відповідно до якої головна системоутворювальна ознака міста — громада<sup>2</sup>. При цьому слід зазначити, що погляд на середньовічне місто як на корпорацію, тобто територіально та юридично організовану спільноту людей, є панівним у світовій історико-правовій науці. Природа таких корпорацій є складною і виявляється насамперед у відносинах з державою. Відомий теоретик місцевого самоврядування професор Ю. Панейко визначав зв'язок між державою та середньовічними містами так: «Громади управляли самі собою, виконуючи зверхні права, а у стосунку до держави або монарха визнавали засадниче тільки обов'язки, що виникали з договору або звичаю. Владі держави або монарха підлягали вони дуже малою мірою, визнаючи переважно судову зверхність монарха тільки у спірних справах... А деякі міста, наприклад у Південній Франції, аналогічно до іспанських міст,

<sup>1</sup> Гошко Т. Нариси з історії магдебурзького права в Україні XIV — поч. XVII ст. / Т. Гошко. — Л., 2002. — 255 с.; Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження / П. Ф. Гураль. — Л. : ЛьвДУВС ; Край, 2008. — 468 с.; Кобилецький М. М. Магдебурзьке право в Україні (XIV — перша половина XIX ст.) : історико-правове дослідження / М. М. Кобилецький. — Л. : ПАІС, 2008. — 406 с.

<sup>2</sup> Вебер М. Город / М. Вебер ; пер. Б. Н. Попова. — Петербург : Наука и школа, 1923. — С. 14–15.

одержували привілеї консульських міст і перетворювалися на торговельні корпорації»<sup>1</sup>.

Проте слід зазначити, що природне право громади на самоврядування у середньовічній Європі не було гарантовано державою, а його реалізація залежала від багатьох історичних обставин. Однак об'єктивний взаємозв'язок і взаємодія природного міського права та позитивного міського права на той час існували. Світоглядною основою цього зв'язку була впевненість середньовічної людини у божественній природі законів, їх незмінності та вічності. Особа чи спільнота людей доби Середньовіччя завжди апелювала до «старого доброго закону», до істинного «старого права». Право не створюється, а «віднаходить прихований», але вже існуючий закон.

Незаперечний авторитет «старого права», його принципова незмінність і була своєрідною гарантією реалізації права міської громади Львова на самоврядування. Середньовічна львівська громада як автономна самоврядна одиниця мала право ухвалювати правові акти для впорядкування суспільних відносин, що не були врегульовані писаним правом. І залежно від суб'єкта правотворчості й порядку ухвалення правові акти того часу поділялися на три види: правові акти, які приймала рада міста разом із бурмістром (*senatus consultum*); правові акти, які ухвалювалися спільно радою, лавою та «колегією сорока мужів» (*laudum*); вількири (*plebiscitum, wilkurh*) — правові акти, що їх ухвалювала міська рада спільно зі «станами і народами». Ці акти були обов'язковими для виконання, поширювалися на всіх осіб, які перебували в місті, мали відповідний термін дії. Вони регулювали діяльність органів міського самоврядування та організацію управління містом, встановлювали місцеві податки, правовий статус громадян міста, майнові відносини, захист міста від зовнішніх ворогів і внутрішніх заворушень.

Загалом правові акти громади та її органів становили значну частину позитивного міського права Львова часів Середньовіччя. Але це не впливало на їх другорядність порівняно зі «старим», найчастіше звичаєвим правом.

Саме міське право та нормотворча діяльність самоврядних органів громади означеного періоду забезпечували дві найважливіші функції історико-правового процесу її (громади) розвитку, а саме — формування громади як адміністративно-територіальної одиниці та становлення системи правового захисту у відносинах з державою (її органами), іншими містами, суспільними станами тощо.

Міське право Львова періоду Середньовіччя стало основою для єдності міської громади, визначальним фактором для добровільного об'єднання міщан у громаду, яка вже згодом перетворилася на юридичну спільноту, суб'єкт права. Основною метою громади (поряд із господарською та іншими функціями) стає захист своїх прав і привілеїв. Привілеї, які отримувала міська громада Львова у період Середньовіччя, ставали правовою цінністю, оскільки запобігали обмеженню свободи міських громадян, перетворенню їх на об'єкт державного пригнічення. У свідомості середньовічного мешканця Львова захист його прав та інтересів безпосередньо пов'язувався з правовим захистом міської громади. Одним із найвагоміших привілеїв, які отримали міщани Львова, був привілей на судову юрисдикцію міста, яким міська громада не тільки була фактично виведена з-під юрисдикції

<sup>1</sup> Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. — Мюнхен, 1963. — С. 19.

держави, а й ще була гарантована широка правова автономія, тобто правовий статус, відмінний від інших мешканців держави.

Сукупність привілеїв стали підґрунтям формування системи міського права Львова періоду Середньовіччя. Це забезпечило та зберегло його унікальність, відмінність від міського права інших європейських міст.

Із привілеями міста безпосередньо пов'язана інша правова цінність — громадянство міста. Тільки правовий зв'язок особи (міщанина) і міської громади, що був побудований передусім на спільності обов'язків громадян перед громадою, забезпечував доступ до користування певними правами та благами<sup>1</sup>.

Право на міське громадянство у середньовічному Львові було визначальним для існування громади та її самоврядування. Саме у цей історичний період для означення правового зв'язку міщанина і громади використовується термін «львівське право»<sup>2</sup>.

Еволюція інституту міського громадянства значною мірою стосувалася правового статусу громадян міста, меншою — порядку набуття та прийняття громадянства.

Винятковість правового статусу міських громад періоду Середньовіччя не тільки відрізняла їх від сучасних, початки яких закладені у XIX столітті, а й породжувала винятковість правового статусу міського громадянства, робила його відмінним від феодалів чи селян. «Міське повітря робить вільним», — саме це твердження стало наріжним каменем інституту міського громадянства у середньовічній Європі. Зрозуміло, що зміцнілі у XVIII — XIX століттях європейські держави не могли залишити за межами державного регулювання відносини міського громадянства. Процеси централізації неминуче призводили до необхідності забезпечення державою нормативної єдності права, підпорядкування міщан тим самим законам, що й інших громадян держави. Отже, інститут міського громадянства трансформується, втрачаючи визначальний вплив на всю систему самоврядування територіальної громади.

Пізніше Австрійська монархія адаптувала інститут міського громадянства до нових управлінських реалій, при цьому зберегла його історичну традиційну форму і використала революційний як для феодалізму зміст.

Правове регулювання міського громадянства у Львові у другій половині XIX — початку XX століття не позбавлене історичного досвіду, пропущеного через фільтр правової свідомості львівської громади. Це виявляється і в існуванні різних видів членства у громаді, й у вимогах до осіб, які набували громадянства, а також в існуванні плати за надання громадянства. Проте порівняння загального правового статусу мешканців Львова другої половини XIX — початку XX століття з правовим статусом львівських міщан періоду Середньовіччя дало змогу виявити принципові відмінності. Зокрема, правовий статус міщан Львова в означений період безпосередньо був пов'язаний із правовим статусом міської громади. Отже, права громадян — це, по суті, реалізація привілеїв, наданих міській громаді.

<sup>1</sup> Кіселичник В. П. Львівське міське право (друга половина XIII — початок XX ст.) : моногр. / В. П. Кіселичник. — Л. : ЛьвДУВС, 2011. — С. 183.

<sup>2</sup> Термін «львівське право» використовував і М. Владимирський-Буданов, наукові розвідки якого і започаткували сприйняття його як специфічного правового явища

Правовий статус мешканців Львова другої половини XIX — початку XX століття — це спеціальний правовий статус громадян Австро-Угорської монархії. Він полягав у тому, що мешканці Львова, крім загальних прав і обов'язків громадян держави, мали спеціальні права та обов'язки, пов'язані з місцем їх проживання та належністю до самоврядної громади. Отже, поняття «міське право» і «міське громадянство» у другій половині XIX століття вже не тотожні. Гарантії ж реалізації природних прав людини пов'язують не з феодалними привілеями, а з діяльністю людських спільнот — громад чи держави. Місто (міська громада) припиняє бути «міні-державою», «державою у державі», а стає спільнотою, корпорацією чи своєрідною юридичною особою, яка надає своїм мешканцям додаткові соціально-економічні права.

Наступність у розвитку інституту громадянства більш чітко простежується в обов'язках міщан, більшість із яких є спільними для всіх етапів історії міського права Львова.

Міське громадянство впродовж століть виконувало інтегруючу роль для громади, об'єднуючи зусилля людей в інтересах всіх і кожного. І саме ефективне функціонування такого правового інституту у другій половині XIX — початку XX століття — це доволі успішна спроба подолати суперечності між визначальним територіальним чинником формування громади та необхідністю залучення максимальної кількості міщан до участі у вирішенні її справ.

Гарантоване Австрійською державою право на самоврядування стало, зокрема, і результатом історичного розвитку міської громади, що був пов'язаний із процесами переходу від феодалної організації до індустріального суспільства.

Інтелектуальною основою цих процесів у Австрійській монархії була просвітницька ідеологія. Саме просвітництво декларувало ідеї природного права та підготувало ґрунт для проведення у XIX столітті в Австрії державно-правових реформ, пройнятих ідеями свободи індивіда та об'єднань людей. Однак ці реформи спрямовувалися на збереження суверенітету монарха в умовах переходу від абсолютної монархії до демократичної держави. Тому відбувався не процес визнання природного права громади на самоврядування, а октроювання (дарування) монархом цього права.

Бюрократичний раціоналізм австрійської політичної еліти обумовив природу права громади на самоврядування, зокрема, її інтересами та інтересами держави. Тому не випадково частина вчених того періоду висловлювала тезу про те, що не існує жодного правового положення, яке не було б зобов'язане за походженням певній меті, тобто практичному мотиву.

Отже, право громади на самоврядування розцінювалося як можливість реалізації її спільних інтересів. Тому декларування цього права спонукало громаду до усвідомлення пошуку таких спільних інтересів. Цей процес спричинив побудову самоврядування громади «знизу», відстоювання права на самоврядування перед державними органами. Саме у XIX столітті реалізується нове розуміння права громади на самоврядування. На противагу сильній тенденції ототожнення держави і суспільства формується думка про неідентичність держави і суспільства, про те, що суспільство формується, а держави створюються.

Ідея про громаду як самогенеруючу частину суспільства мала фундаментальне значення, що дало поштовх для створення певних принципів права громади.

Насамперед це принцип загальності, який передбачав, що кожна сформована громада мала право на самоврядування, і принцип невід'ємності, відповідно до якого жодна громада не могла бути позбавлена цього права. Отже, громада мала слугувати захистом від свавілля влади, надавати гарантії особистої свободи, формувати особливий вид публічної влади.

Таким чином, природне право громади на самоврядування, що є складовим елементом змісту міського права Львова, з часом набуло відповідної формально-юридичної (письмової) форми. Видозмінюючись, природне право майже повністю трансформувалось у позитивне міське право.

Розуміння міського права Львова як позитивного права постійно змінювалося, розвивалося та удосконалювалося. Деякі з джерел міського права, а разом із ними і уявлення про них, еволюціонувавши з середньовічних часів, збереглися у міському праві до початку ХХ століття, інші безслідно зникли. Аналізом цього процесу засвідчено, що стосовно джерел позитивного права необхідно керуватися тим, що у формально-юридичному аспекті такими є не тільки державна воля та відповідні їй інтереси, а й воля інших соціальних спільнот, зокрема територіальної громади, — «воля авторитетів того чи іншого суспільного середовища». По суті, міське право територіальної громади Львова формувалося не тільки на державній основі. Механізм узгодження волі держави та громади у нормах міського права був надзвичайно складний, і лише поступово він набуває форми нормотворчої діяльності громади та її самоврядних органів.

З другої половини ХІХ століття позитивне міське право Львова — це система правових норм, основною формою яких були правові акти органів міського самоврядування. Від інших правових актів, зокрема правових актів вищих органів державної влади, вони відрізнялися сферою врегульованих відносин, формою та обсягом, а також нормотворчою процедурою.

Аналіз нормотворчої діяльності міських самоврядних органів Львова дає змогу стверджувати, що саме з другої половини ХІХ століття вона набуває модерних рис, що підтверджують її певні, цілком порівнювані з сучасними, ознаки. По-перше, здійснення нормотворчої діяльності передбачало доволі широкий вибір правових форм ухвал, і не лише для вирішення конкретних проблем міської громади, а й з метою системного впорядкування самоврядних відносин. З огляду на це, зазначимо, що правові акти органів самоврядування були способом організації й оптимізації міського врядування. Відповідно, без перебільшення можна стверджувати про системність нормотворчої діяльності і, як результат, — формування системи міського права. Саме тому більшість норм міського права встановлювала та безпосередньо регулювала порядок управління (самоврядування) на рівні територіальної громади. Саме норми міського права створили правову основу для ефективної реалізації управлінського потенціалу самоврядних органів у різних сферах життя міської громади: економічній, соціальній, культурній. По-друге, у нормотворчій діяльності органів самоврядування Львова другої половини ХІХ — початку ХХ століття виразно простежуються певні стадії — підготовки, обговорення, прийняття та опублікування правового акта. Загалом культура нормотворчого процесу вдосконалювалась і наприкінці ХІХ століття досягла європейського рівня.

Водночас дослідження нормотворчої діяльності міських самоврядних органів Львова, з одного боку, конкретизувало межі та теорії самоврядування, з друго-

го — реальне самоврядування. Йдеться про те, що органи громади не володіли так званою «компетенцією встановлювати свою компетенцію», тому не могли самостійно встановлювати сферу своїх повноважень. Саме це й дає підстави вважати, що класична «громадська» (громадівська) теорія самоврядування насправді не була повною мірою втілена навіть у тих державах, у яких вона так чи інакше знайшла своє законодавче закріплення<sup>1</sup>.

Проте значна частина норм міського права другої половини XIX — початку XX століття виходить від громади та уповноважених нею для правотворчості органів. Крім державного примусу, їх виконання забезпечувалося авторитетом громади, її економічним і соціальним впливом на міське життя. Без перебільшення можна стверджувати, що ці норми були історично першою формою реалізації суверенітету народу в умовах переходу від абсолютної монархії до ліберально-демократичної держави наприкінці XIX — початку XX століття. Причому йдеться про перехідну модель, яка зберігає суверенітет монарха, наприклад, у його незаперечному праві затверджувати норми статуту, тим самим надаючи їм чинності<sup>2</sup>. З моменту набрання чинності статутом Львова 1870 року його правові норми набувають загальнообов'язковості та гарантованості з боку держави.

Таким чином, міське право Львова як позитивне право, система правових норм мало не тільки загальні ознаки і риси, а й конкретні, специфічні особливості, характерні для нього на різних етапах становлення та розвитку.

Міське право, таким чином, розділяє та поєднує дві історичні епохи в історії Львова, і є критерієм багатьох наукових класифікацій та періодизацій історії міської громади, зокрема самоврядування. Однак жодну з історичних схем чи періодизацій не можна механічно застосувати для дослідження цього правового феномену. У розвитку міського права Львова означеного періоду необхідно виокремити два найважливіші етапи (цикли): львівського міського права сім'ї магдебурзького права (XIV–XVIII) та статутного (друга половина XIX — початок XX століття) права. Ці цикли історично пов'язані як «попередній» і «наступний», проте вони настільки відмінні, що їх вивчення порушує питання про наступність і безперервність в історії міського права Львова.

Міське (магдебурзьке) право періоду Середньовіччя було приватним і ґрунтувалося на основних правах, які виборювали середньовічні міста, зокрема Львів, — право на незалежність та гарантії реалізації своїх прав, здійснення юрисдикції над своєю територією і усіма особами та речами, що перебували в її межах, право на індивідуальну або колективну самооборону у разі озброєного нападу.

Статутне міське право другої половини XIX — початку XX століття — це публічне право, яке ґрунтувалося на засадах австрійського конституційного права, входило до системи права Австро-Угорщини і регулювало відносини публічного характеру. Тому наступність описаних у статті двох етапів (циклів) історії міського права Львова в основному виявляється не у нормах, а у природному праві громади на самоврядування, в історико-правовій свідомості мешканців Львова, в окре-

<sup>1</sup> Кіселичник В. П. Львівське міське право (друга половина XIII — початок XX ст.) : моногр. / В. П. Кіселичник. — Л. : ЛьвДУВС, 2011. — С. 243.

<sup>2</sup> 14 жовтня 1870 року міська громада Львова отримала статут на самоврядування // Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodomerji wraz z wielkiem Księstwem Krakowskiem. — Rok 1870. — Część XXII. — № 79.

мих принципах міського права, у певних правових конструкціях та історико-правових символах.

Аналіз двох основних циклів міського права Львова підтверджує думку, що самоврядування завжди в тій чи іншій формі супроводжувало існування і функціонування львівської міської громади. Поступовий розвиток міської громади забезпечував формування традиції міського права, яка у Середньовіччі була складовою західної традиції приватного права, а у другій половині XIX — початку XX століття трансформувалася у традицію міського публічного права. Трансформація міського права засвідчила історичний перехід від громади як певної спілки, корпорації, що мала договірний характер, до громади як складової територіальної організації держави. Внаслідок цього переходу самоврядна влада стає публічною, проте відрізняється від публічної державної влади істотними демократичними традиціями.

Становлення місцевого самоврядування в Україні на зламі XX і XXI століть показало, що є багато такого, чого ми повинні навчитися з історії міського права. Безумовно, будь-який досвід, накопичений в іншому історичному, соціальному, культурному середовищі, необхідно пропускати через «науковий фільтр» для формування вітчизняної моделі місцевої демократії та розвитку муніципального права.

---

**Киселичник В. Городское право как самоуправленческое право громады (на примере города Львова).** В статье исследована эволюция городского права на примере города Львова. Раскрыта природа, становление, этапы развития, принципы, источники (формы) и институты городского права, типичные для европейских городов признаки права. Проанализировано развитие городского права Львова от частного (магдебургского) до публичного (уставного) права.

**Ключевые слова:** городское право, городское право Львова, городское гражданство, городская громада, самоуправление территориальной громады Львова, органы городского самоуправления.

---

**Kiselychnyk V. Municipal law as a self-governing community right (on the example of the city of Lviv).** The evolution of Municipal Law on the example of Lviv municipal law is researched in the article. The author pays close attention to the nature, foundation, stages of development, principals, sources (forms) and institutes of Municipal Law, its typical European city character. The evolution of the town legislation of Lviv has been traced as spanning from private (magdeburg) to public (statutory) legislature.

**Key words:** municipal law, Lviv municipal law, city community, self-governing of the territorial community of Lviv, bodies of self-governing.