

of training specialists in the field of laboratory medicine quality management of clinical laboratory tests; departmental improvement tools (licensing, accreditation) and department (examination) control; development and implementation of modern information management system to ensure quality; providing legislative support policies as clinical laboratory tests as a component of health care; forming the system of responsibility for laboratory medicine all stakeholders: the State, employers and individuals; coordination of all laboratory institutions and NGOs.

УДК 352.075.2

МАГДЕБУРЗЬКЕ ПРАВО В УКРАЇНСЬКИХ МІСТАХ: МОДЕЛЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

МАНУІЛОВА К. В.,
к. і. н., докторант,
Одеський регіональний інститут
державного управління Національної
академії наук при Президентові
України

У статті проаналізовані ознаки децентралізації публічної влади, що були притаманні українським містам з Магдебурзьким правом. Названі позитивні та негативні сторони децентралізації публічної влади українських міст з магдебурзьким привілеєм. Зазначено, що становленню традицій децентралізації публічної влади в Україні сприяло магдебурзьке право.

Ключові слова: привілеї, українські міста, місцеве самоврядування, Магдебурзьке право.

В статье проанализированы признаки децентрализации публичной власти, которые были характерны украинским городам с Магдебургским правом. Названы положительные и отрицательные стороны децентрализации публичной власти в украинских городах с магдебургской привилегией. Отмечено, что становлению традиций децентрализации публичной власти в Украине способствовало Магдебургское право.

Ключевые слова: привилегии, украинские города, местное самоуправление, Магдебурзьке право.

The article analyses the features of the decentralization of public power that characterized the Ukrainian cities with Magdeburg law. Named the pros and cons of decentralization of public power in the Ukrainian cities with Magdeburg privilege. It was noted, that the establishment of a public authority decentralization traditions in Ukraine contributed to the Magdeburg Law

Key words: privileges, Ukrainian cities, the local government.

Постановка проблеми. Запровадження в Україні реформи з децентралізації влади [1, с. 14] сприяли вагомим змінам у публічній владі й у місцевому самоврядуванні, зокрема.

Сьогодні, вельми актуальним для України постала проблема творення такого інституту місцевого самоврядування, якій стане децентралізованою публічною владою з широкими можливостями для реалізації невідчуженого права громадян управляти територіальними та самоврядними громадами, у тому числі містом.

Ключовою передумовою вирішення означеного питання є вивчення особливостей існування децентралізованої публічної влади в минулому України. Науковий інтерес у цьому плані представляє проблема порівняння особливостей магдебурзького права в українських містах у XIII – XIX ст. та сучасних ознак децентралізації публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Специфікою останніх публікацій з проблеми Магдебурзького права в українських містах є дослідження її аспектів вченими різних спеціальностей. Так, юристкою Котенко Т. визначено політико-правові та соціально-економічні передумови становлення магдебурзького права в українських містах. Правознавці Кобилецький М. і Ткаченко А. проаналізували джерела магдебурзького права в Україні. Державознавець Береза О. дослідив вплив та значення магдебурзького права на розвиток українських міст. Ровинська К. визначила вплив Магдебурзького права на становлення вітчизняної системи місцевого самоврядування та дала оцінку історичному досвіду в аспекті сучасної реформи місцевого самоврядування. Економісти Кліменко І. та Мірошніко Є. дослідили роль Магдебурзького права в історії українській державності. Історики Водотика С., Савенок Л., Гошко Т. у своїх публікаціях розглянули історіографічний доробок з історії функціонування магдебурзького права в Україні.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення ступеню децентралізації публічної влади в українських містах з магдебурзьким привілеєм.

Виклад основного матеріалу дослідження. Українські державознавці Лукша О., Федів І., відзначили, що класичним актом часткової децентралізації суверенної влади середньовічної держави та її правителя (короля) на рівні міста і його громади була Магдебурзька або коронна грамота, що передбачала ряд пільг (зі сплати податків) і компетенцій для самостійного вирішення міською владою питань місцевого значення [2, с. 5]. Погоджуючись з думкою вчених, що децентралізація на рівні міста була частковою, з'ясуємо ступень децентралізації публічної влади у містах магдебурзьким привілеєм.

У дослідницьких цілях перерахуємо наявні у новітній науковій літературі ознаки децентралізації публічної влади. Зокрема, до них відносять: максимальне наближення влади до об'єктів; забезпеченість ресурсами; доступність суспільної участі та контролю; саморегулювання; інституціональну перебудову [3, с. 28]. Також ознаками децентралізації публічної влади прийнято вважати: існування декількох (два або більше) вертикальних рівнів публічної влади в рамках територіальної організації єдиної держави; наявність внутрішньодержавних територіальних утворень з різним правовим статусом і певним ступенем автономії та самостійності (муніципальні утворення, автономні товариства тощо);

розмежування на конституційному або законодавчому рівні компетенцій між рівнями влади. При цьому поділ повноважень є результатом делегування, розподілу, передачі зверху вниз з єдиного центру на периферію; відсутність відносин субординації, підпорядкованості між рівнями влади. Вищий рівень влади наділений компетенціями координації та контролю за реалізацією повноважень нижчих рівнів влади встановлених правових рамках [4, с. 124].

Магдебурзьке право в українських містах поширили у XIV ст. німецькі колоністи. Галицько-волинський князь Данило Романович і наступники гарантували німецьким колоністам дозвіл застосовувати власне право та мати свої адміністративні інституції. Після переходу українських земель під владу Литви та Польщі магдебурзький привілей надавали Великі литовські князі та королі.

У науці залишається дискусійним питання щодо першого українського міста, які здобуло магдебурзький привілей. Зокрема, у діаспорній літературі прийнято вважати, що це був Володимир Волинський, якій отримав Магдебурзьке право близько 1324 р. [5, с. 1427]. У новітній вітчизняній літературі до першого міста з магдебурзьким привілеєм віднесено Галицько-Волинське м. Сянок (1339 р.) [6, с. 415]. Втім, масово українські міста стали отримувати магдебурзьке право у кінці XIV ст. : Львів (1356), Терехівля (1389), Самбір (1390), Кременець (1438), Коропець (1453), Бучач (1515), Чортків (1522), Тернопіль (1548), Гусятин (1559), Копичинці (1564) та інші. [7, с. 11].

Вагомим наслідком інкорпорації українських земель до Польської Корони стало значне зростання чисельності українських міст за магдебурзьким привілеєм. Так, магдебурія була введена у таких українських містах, як Крупіль (1570), Мовчанів (1576), Ямпіль і Мосор (1578), Бишів (1581), Черняхів (1583), Корсунь (1584), Переяслав і Брусилів (1585), Біла Церква (1588), Чигирин (1589, 1592), Паволіч (1589), Пирятин і Мошни (1592), Стародуб (1620), Чернігів (1623), Ніжин (1625), Миргород (1631), Мрин (1647) [6, с. 414-415].

Наступним періодом масового надання Магдебурзького привілею стало підписання московсько-української Переяславської угоди в 1654 р. З цього часу замість монархів Магдебурзьке право містам гарантувати українські гетьмани. Так, Києву, Чернігову, Переяславу, Стародубу, Ніжину, Остеру, Козелецу, Погару, Почепу, Мглину, Новгород-Сіверському і Полтаві гетьманами обіцяно зберегти магдебурію. Втім, більшість цих міст отримали магдебурзький привілей ще за литовсько-польську добу (до 1648 р.). Решта дістали Магдебурзький привілей від царської та гетьманської влади [5, с. 1428]. Остаточна ліквідація Магдебурзького права на західноукраїнських землях відбулася 1786 р., а в містах Центральної та Лівобережної України – у 1831 р. (у Києві – 1834 р.) [6, с. 415].

Магдебурзьке право передбачало звільнення міського населення від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників), вони також отримували можливість запровадження власного виборного органу магістрату на чолі з бургомістром й ратманами (радниками). Магдебурзький привілей дозволяв міщанам утворювати в місті свою громаду. До складу громади входили міщани – жителі міста, але лише ті, які мешкали поза межами земельної території, що належала єпископу чи княжому замкові [8, с. 258].

Причини й етапи ліквідації Магдебурзького права в українських містах достатньо досліджені, тому більш детально зупинятися на аналізі ознак

децентралізації публічної влади в українських містах, що мали магдебурзький привілей протягом XIV – XIX ст.

Децентралізація публічної влади та українські міста з Магдебурзьким правом мають багато спільних рис. По-перше, українські міста, у яких був магдебурзький привілей являли собою внутрішньодержавні територіальні утворення з неоднаковим правовим статусом. Сучасні дослідники магдебурзького права характеризуючи правовий статус міст з магдебурзьким правом, вказують на наявність трьох категорій (груп). До першої відноситься Львів, Кам'янець, Київ – міста з повним обсягом магдебурзького права, де формувалися міські представницькі органи влади – Рада з бургомістром (орган законодавчої й адміністративної влади). Ці органи склали міський магістрат, тому міста мали ще й назву – магістратські. Всі інші належали до категорії міст з неповним німецьким правом – так звані ратушні міста. До третьої категорії міст віднесене «приватно-власницькі» міста з найменшими правами, які отримали Магдебурзьке право, від свого пана – власника, останній міг у будь-який час свавільно їх змінити або скасувати [9, с. 304].

По-друге, завдяки магдебурзькому привілею влада в містах максимально наближена до об'єктів управління. Через створені магістрати (органи місцевого самоврядування) городяни мали можливість приймати самостійні рішення. На чолі Магістрату стояв вїйт з бурмистрами, райцями (радниками) і лавниками, які обирали із середовища городян. У розпорядженні магістрату перебувала канцелярія на чолі з майстратовим писарем, а для виконання своїх розпоряджень магістрат мав «міських слуг», які обіймали різні посади до «ката» включно [8, с. 258].

По-третє, фінансова спроможність органів місцевого самоврядування у містах з магдебурзьким правом, як й при децентралізації публічної влади забезпечувалась завдяки збору податків на користь певної адміністративно-територіальної одиниці. Українським містам з магдебурзьким привілеєм надавалось право на пільгову торгівлю. Спеціальними грамотами містам дозволено було проводити щотижневі торги та щорічні ярмарки, прибуток від яких йшов до місцевої казни. Зазвичай, місцем торгу був ринок, розташований у центрі міста, а продаж будь-яких товарів поза межами ринку суворо заборонявся [7, с. 11]. Окрім торгів деякі міста отримували особливі привілеї на право проведення великих щорічних торгів – «ярмарків» (як виняток – двічі на рік). На такі ярмарки з'їжджалися купці з віддалених земель, маючи змогу укласти на них великі угоди на значну суму грошей [11, с. 279]. Перший привілей на право проводити дві ярмарки у Львові видав Казимир IV у 1472 р.: один – на свято Трійці (початок літа), другий – у день святої Агнети (21 січня) [12, с. 110-117]. Міщани звільнялись від усіх повинностей, окрім загально державної повинності – військової.

Зауважимо, що не дивлячись на низьку пільг (стосовно сплати податків) і надання широких повноважень магістратів у питаннях місцевого значення, Магдебурзьке право обмежувало українських міщан. Так, Грушевський М. зазначав, що магдебурзьким привілеєм в містах з німецьким правом могли у повній мірі користуватися не русини, а лише католики – німці та поляки [13, с. 238].

З часом кількість міст з магдебурзьким правом зменшувалась як шагренева шкіра. Так, наприкінці XVII ст. навіть у містах з магдебурзьким правом реальне міське самоврядування поступово обмежувалось. Скажімо, у другій половині XVII ст. магдебурзьким правом володіли понад 30 міст Гетьманщини, а у 1764 р., лише – 11. І хоча у 1752 р. гетьман К. Розумовський надав магдебурзьке право Полтаві, а у 1756 р. – Новгород-Сіверському, це не змінило стан справ [14, с. 16-17].

Суттєвою вадою Магдебурзького права було те, що його в принципі не можна було взяти, вибороти, а тільки одержати від представника вищої державної влади. Якщо хтось має привілеї, то коло таких людей повинно бути обмеженим. Тому польські та українські міста майже втратили стимули до самостійного поступу, і всі свої сподівання покладали на зовнішні чинники – державну владу, місцевих магнатів, шляхетські вольності, козацьку старшину адміністрацію тощо [15, с. 14-15].

Ще одним недоліком було те, що в українських містах з магдебурзьким привілеєм відсутній єдиний чітко визначений порядок виборів до магістратів. У містах, зокрема, існували різні терміни їхнього проведення: «перед Новим роком», «у понеділок найближчий до нового літа», «напередодні свята Святого Петра» тощо. Самі вибори найчастіше проходили в ратуші на зборах жителів. Відносно невелика площа ратушного приміщення не дозволяла вмістити всіх охочих, тому в документах того часу серед учасників подібного роду сходок фігурує лише обмежена кількість вибірників, так званих представників «від посольства». Вибирали «...людей статечних, хитливих, в промовах збіглих і учених людей». Однак таких, особливо в невеликих містах і містечках, як правило, не вистачало [16, с. 105].

Антидемократичною була й процедура висування кандидатів на посади до місцевого самоврядування. Не дивлячись, на те що, рекомендовано обирати осіб «середнього достатку» та справедливих, відповідальних, некорисливих; передбачена щорічна ротація радців. На жаль, практика зазвичай була іншою: до місцевої влади приходили заможні міщани; нерідко радцями протягом кількох років були одні й ті ж особи, тобто ротація не була повною; поняття справедливості обумовлювалося рівнем розвитку правової культури радця, що певною мірою залежало від його станового положення [17, с. 90-91]. Отже, частими були випадки, коли у місцевому самоврядуванні головну роль грали лише найзаможніші міщани, які лобювали свої власні політичні та економічні інтереси.

Негативні наслідки для розвитку міст мало також відсутність органів, що мали контролювати та координувати діяльність магістратів. Це привело до того, що міщанам з отриманням магдебурзького права ніхто не міг дати ніяких гарантій від втручання місцевих воєвод і старост у його життя [18, с. 677].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, аналіз функціонування в українських містах магдебурзького права засвідчив, що ці міста мали багато ознак децентралізації публічної влади. Не дивлячись на низьку недоліків магдебурзьке право спрягло формуванню традицій децентралізації публічної влади на українських теренах.

Перспективним напрямком подальшого дослідження теми являється з'ясування наслідків для міста відсутності центральних органів влади, які виконують функції координації та контролю за магістратами.

Література:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіц. вісн. Президента України від 20.01.2015. – 2015. – № 2. – Ст. 154. – С. 14.
2. Лукша О.В., Федів І.О. Місцеве самоврядування в Україні: Посібник-порадник для депутатів місцевих рад / О.В. Лукша, І.О. Федів. – К., 2010. – 117 с.
3. Турусин С.В. Централизиация децентрализиация: управленческий аспект / С.В. Турусин // Основы ЭУП. – №1(7). – 2013. – С.27 – 29.
4. Басиев М.С. Отдельные вопросы теории децентрализиации публичной власти / М.С. Басиев // Вестник Северо-Осетинского Государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова. – № 1. – 2015. – С. 123 –127.
5. Енциклопедія українознавства : Репринт. відтворення вид. 1955-1984 : в 3 т. / наук. тов-во ім. Шевченка; голов. ред. В. Кубійович. – К. : Глобус ; Мол. життя, 1993 – 1998. Т. 4. – Л., 1994. – С. 1427 – 1429.
6. Енциклопедія історії України: У 10 т. / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. – К. : Наук. думка, 2009. Т. 6 : Ла-Мі. – 2009. – 784 с.
7. Бойко І.Й. Застосування Магдебурзького права у Галичині в складі Польського королівства (1349–1569 рр.) // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского Серия «Юридические науки». – Том 21 (60). – №2. – 2008. – С. 11 – 19.
8. Ровинська К.І. Магдебурзьке право як підгрунття формування місцевого самоврядування на території України / К.І. Ровинська // Теорія та практика державного управління. – №.2 – 2013. – С. 257 – 263.
9. Клименко И.Н. Магдебургское право в истории украинской государственности / И.Н. Клименко, Е.В. Мирошников ; НИУ БелГУ // Актуальные проблемы развития национальной и региональной экономики : сб. науч. тр. V междунар. науч.-практ. конф. для студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых, Белгород, 24 апр. 2014 г. / под науч. ред. Е.Н. Камышанченко, Ю.Л. Растопчиной. - Белгород, 2014. – С. 304 – 306.
10. История Польши: В 3 т. / Под ред. В.Д. Королюка, И.С. Миллера, П.Н. Третьякова – М. : Издательство Академия наук СССР, 1954. – 1965. Т .1. – 583 с. (совм. с Ю.В. Бромлеем, И.Ф. Бэлзой и др.).
11. История Польши: В 3 т. / Под ред. В.Д. Королюка, И.С. Миллера, П.Н. Третьякова – М. : Издательство Академия наук СССР, 1954. – 1965. Т .1. – 583 с. (совм. с Ю.В. Бромлеем, И.Ф. Бэлзой и др.).
12. Привілеї національних громад міста Львова (XIV – XVIII ст.) : зб. документів / Львів. від-ня Ін-ту укр. археографії та джерелознавства ім. Михайла Грушевського НАН України, Ін-т сходознавства ім. А. Кримського НАН України; упоряд. М. Капраль; ред. Я. Дашкевич, Р. Шуст. – Л. : [б.в.], 2000. – 575 с. – (Львівські історичні пам'ятки; т. 2).
13. Грушевський М.С. Історія України-Руси: в 11 томах, 12 книгах. / Редколегія: П.С. Сохань (голова) та ін. – Київ: “Наукова думка”, 1991 – 1998. –

Серія “Пам’ятки історичної думки України”. Т. 5. – Київ, 1994. – 704 с. (Інститут української археографії НАН України; Інститут історії України НАН України; Український Науковий Інститут Гарвардського університету; Канадський Інститут Українських Студій Альбертського університету; Центр досліджень історії України ім. Петра Яцика).

14. Водотика С.Г., Савенок Л.А. Сучасні візії причин появи Магдебурзького права в Україні / С.Г. Водотика, Л.А. Савенок // Чорноморський літопис. – №10. – 2014. – С.113 – 118.

15. Левченко Н.В. Формування сучасної української моделі місцевого самоврядування в контексті історичного досвіду (Магдебурзьке право) / Н.В. Левченко // Державне будівництво. – №.1. – 2010. – С. 1 – 18.

16. Дарнопих О.Г. Магдебурзьке право як елемент становлення місцевого самоврядування в українських містах / О.Г. Дарнопих // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Х., 2006. – Вип. 35. – С. 102–107.

17. Скакун О.Ф. Історичні традиції місцевого самоврядування в Україні вимоги часу // Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів: матеріали міжнар. наук.-гір. кт. конф., м. Харків, 28 жовт. 2009 р. / редкол. : Ю.П. Битяк, І.В. Яковюк, Г.В. Чапала.-Х.: держ. буд-ва та місц. самоврядування. – 2009. – С. 90 – 93.

18. Євдокімова М.О. Історичні корені місцевого самоврядування / М. О. Євдокімова // Глобальні та національні проблеми економіки : електронне наукове фахове видання, засноване Миколаївським національним університетом імені В.О. Сухомлинського – Вип. 7. – 2015. – С. 676 – 679.

The introduction in Ukraine of decentralization reform led to significant changes in local government.

Relevant for Ukraine faced the problem of creating the institute of local self-government, which will be decentralized public authorities with ample opportunities for the right of citizens to manage and territorial self-governing city.

It is necessary to study the characteristics of being decentralized public authorities in the past Ukraine.

The study is determine the degree of decentralization of public authority in the Ukrainian cities of Magdeburg privilege.

The essence of Magdeburg law is that the urban population, exempt from the jurisdiction of government administration (feudal lords, magistrates, governors) and got establishing its own municipal government bodies.

A Ukrainian city of Magdeburg law and decentralization of public authority have a lot in common. Ukrainian cities were the intra-territorial entities with different legal status.

Due Magdeburg gain power in the city as close to facilities management.

The financial capacity in cities like Magdeburg Law and in the decentralization of public authority was provided through the collection of taxes for the city.

Magdeburg had the privilege restrictions for Ukrainian middle class.

Over time, the number of cities reduced Magdeburg Law.

Defects Magdeburg rights are: the right could only be obtained from the central government; no single clear-cut procedure of elections to local government; anti-democratic procedure of nomination of candidates for local government; lack of control and coordination of the central government.

Analysis of operation in the Ukrainian cities of Magdeburg law showed that the city had many signs of decentralization of public authority.

УДК 330.837

ОСОБЛИВОСТІ КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ ТЕОРІЇ У ПЛОЩИНІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ОБУШНА Н. І.,
к. е. н., доцент, Національна академія
державного управління при
Президентіві України

У статті обґрунтовано актуальність розвитку інституціонального напрямку у теоретичній площині державного управління. Досліджено наукові підходи до трактування сутності понять «інститут» та «інституція». Уточнено співвідношення понять «державний інститут» і «державна інституція». Розглянуто діалектику взаємозв'язку основних типів інституцій.

Ключові слова: державне управління, інститут, інституція, інституціоналізація, інституційна система.

В статье обоснована актуальность развития институционального направления в теоретической плоскости государственного управления. Исследованы научные подходы к трактовке сущности понятий «институт» и «институция». Уточнено соотношения понятий «государственный институт» и «государственная институция». Рассмотрено диалектику взаимосвязи основных типов институций.

Ключевые слова: государственное управление, институт, институция, институционализация, институциональная система.

The relevance of the development of institutional direction in theoretical terms of public administration is substantiated in the article. Scientific approaches to the interpretation of the essence of the concepts of «institution» and «institution» were indicated. The ratio between «state institute» and «state institution» were clarified. Dialectic interrelation main types of institutions were examined.

Key words: public administration, institute, institution, institutionalization, institutional system.