

УДК 352:947.7(477.87)

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА ЗАКАРПАТТІ

THE HISTORICAL AND LEGAL FRAMEWORK OF LOCAL PUBLIC AUTHORITIES IN TRANSCARPATHIAN REGION

Булина А.М.

здобувач кафедри адміністративного, фінансового, інформаційного та європейського публічного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті досліджено історико-правові аспекти діяльності місцевої публічної влади на Закарпатті. Розглядається період часів Угорського королівства, Підкарпатської Русі та незалежної України. Розкриваються проблеми функціонування місцевих органів влади, які і сьогодні залишаються недостатньо ефективними та потребують постійної уваги науковців і практиків.

Ключові слова: магдебурзьке право, самоврядування, міська адміністрація, муніципальні вибори, місцева влада, місцеві ради.

В статье исследованы историко-правовые аспекты деятельности местной публичной власти в Закарпатье. Охвачен период времен Венгерского королевства, Подкарпатской Руси, независимой Украины. Раскрываются проблемы функционирования местных органов власти, которые и сегодня остаются недостаточно эффективными, нуждаются в постоянном внимании ученых и практиков.

Ключевые слова: магдебургское право, самоуправление, городская администрация, муниципальные выборы, местная власть, местные советы.

This paper investigates the historical and legal aspects of local public authorities in Transcarpathian region. The author analyzes the Kingdom of Hungary, Carpathian Ruthenia and independent Ukraine periods. The functioning of local government problems is revealed there, that is not sufficiently effective today and requires constant attention of scientists and practitioners.

Key words: Magdeburg law, self-government, local government, municipal elections, local authorities, local councils.

Постановка проблеми. Нова історія місцевої публічної влади в Україні, зокрема на Закарпатті, починається з прийняттям 7 грудня 1990 року Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Наступним кроком подальшої реформи місцевого самоврядування було прийняття в лютому 1994 року Закону «Про реформування місцевих органів влади і самоврядування», а з прийняттям у 1996 році Конституції України місцеве самоврядування отримало конституційний статус і стало однією із засад конституційного ладу України. Відповідно до Основного Закону 21 травня 1997 року було прийнято Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначив систему та гарантії місцевої влади в Україні, засади організації та функціонування, правовий статус осіб місцевої публічної влади. Отже, за роки державної незалежності України зроблено ряд важливих кроків на шляху до проголошення та становлення основ місцевого самоврядування.

Що стосується Закарпаття, то самоврядні традиції тут сягають глибокої давнини. Будучи частиною державотворчих процесів, вони постійно розвивалися і вдосконалювалися, проявляючись у тих чи інших формах як за часів Угорського королівства, в Підкарпатській Русі в складі Чехословаччини, так і за часів

Радянської України. Місцеве самоврядування на Закарпатті бере свій початок у XI столітті. Його землі на той час входили до складу Угорського королівства.

Стан дослідження. Проблема є предметом досліджень окремих науковців. Серед тих науковців, які досліджували різні історико-правові аспекти формування та діяльності місцевої влади на Закарпатті, доцільно відмітити М.М. Болдижара, В.В. Лемака, Ю.М. Бисагу, І.М. Гранчака, В.В. Палька [2, с. 53], П.К. Сміяна [7], П.П. Сову [8, с. 5-24], Л.О. Ткаченко [9] тощо. Проте слід відмітити, що проблеми формування і діяльності місцевої публічної влади і сьогодні залишаються недостатньо ефективними і потребують до себе постійної уваги науковців і практиків.

Метою статті є глибокий аналіз історико-правових засад місцевої публічної влади на Закарпатті, починаючи з часів Угорського королівства, коли переносилися традиції місцевого самоврядування, засновані на Саксонському праві (Магдебурзьке право), закінчуючи періодом незалежної України.

Виклад основного матеріалу. Історичні документи свідчать, що все розпочалося після невдалого походу угорського короля Ендре II у Єгипет під час п'ятого хрестового походу (1205-1235 рр.), який призвів до повстання угорської знаті проти короля. Вимушений капітулювати перед повсталими баро-

нами-магнатами, котрі мали на своєму боці більшість рицарів, Ендре II підписав у 1222 році важливий політичний документ, який в історії відомий під назвою «Золота булла» Ендре II. Цей документ відображав головну мету феодалів – юридично закріпити свої становища права та привілеї, забезпечити постійний контроль над королівською владою аж до права порушення війни проти свого короля, якщо останній не буде дотримуватись обіцяного. У деяких пунктах «Золотої булли» угорські магнати значно поступилися рицарям, завдяки чому останні отримали неабиякий вплив у місцевому самоврядуванні (общині комітату). Цим документом були обмежені права іспанів, а рицарі звільнилися від податків. Але уступаючи цим дрібним феодалам, знать не випускала зі своїх рук основного, керівного впливу в політичних справах Угорського королівства. Якщо у XII–XIII ст. угорські королі запрошували на службу до себе не тільки німецьке духовенство, але й світських рицарів, надаючи їм великі земельні наділи (посада іспана разом із землею поступово ставала спадковою), то «Золота булла» забороняла надання посад та земельних маєтків іноземним феодалам, не забезпечувала ніяких привілеїв містам, селянам і переселенцям [4, с. 98].

Після монголо-татарської навали у 1242 році, котра не минула й Угорщину, перед королями стало складне завдання – заселити спустошену країну і відновити систему державного управління. На території нинішнього Закарпаття в XI столітті були створені комітати Унг і Боршова, а через два століття остаточно сформувалися такі: Унг (1214 р.), Угоча (1262 р.), Берег (1263 р.) і Мараморш (1303 р.).

Чергова хвиля німецької колонізації прийшла на терени сучасного Закарпаття у другій половині XIII ст. Колоністи оселялися в низинних районах і містах. І сьогодні меншини німців проживають на Мукачівщині та Свалявщині. Оскільки вони були переважно ремісниками, то поєднували своє заняття з торгівлею, сільським господарством, лісовими промислами, солевидобуванням. Угорські королі запрошували німців-переселенців, які принесли традиції місцевого самоврядування, заснованого на Саксонському праві (магдебурзьке право).

Одним із найстаріших міст у тогочасній північно-східній Угорщині був Лупрехтсас (з 1504 року офіційно називався Берегсасом, а після 1918 року – Береговим). У 1247 році угорський король Бела IV надав жителям поселення Лупрехтсас такі міські привілеї: недоторканність приватної власності; рівність всіх громадян незалежно від народності; право обирати священика; користуватися земельними угіддями, водою, лугами для випасу худоби; сплачувати один динар мита за воду; проводити торгівлю по суботах. Такі привілеї двічі підтверджувалися угорським королем Іштваном V у 1255 і 1271 роках.

Після занепаду династії Арпадовичів на угорському престолі з'явився новий король – Карл Роберт з династії Анжу. У 1320 році на скаргу громадян Лупрехтсаса він видав указ, яким заборонив втручатись у міські справи дворянам, що брали участь у за-

гальних зборах комітатів Угоча і Берег. У 1325 році Карл Роберт підтвердив свій указ від 1320 року.

2 вересня 1342 року син Карла Роберта – Людовік I Великий у місті Вишеград видав королівську грамоту, де зазначалось: «це наше вільне місто, яке заслуговує користуватися особливими привілеями, щоб міський суд мав право судити всіх захоплених у межах міста, як дворян, так і не дворян, і щоб міщани підкорялися не комітатським властям, а муніципалітету». Серед особливих привілеїв Лупрехтсас отримав право власної печатки для скріплення договорів, угод і винесення вироків смертної кари у місті. Привілеї 1342 року неодноразово підтверджувалися такими угорськими правителями: Людовіком Великим (1342-1382 рр.), королевою Марією (1524 р.). У XIV ст. Лупрехтсас мав розвинуті торгівлю, землеробство і виноробство. Міський апарат складався із судді (голови міста) та 12 радників із числа можливих городян, які становили раду [8, с. 5-18].

Були й інші міста та містечка у північно-східній Угорщині, де також зароджувалося самоврядування. Серед них: Севлюш (нині Виноградів), Вішк (Вишково), Хуст, Тейче (Тячів), Мункач (Мукачево) та інші.

Королівська грамота 1262 року, видана Севлюшу, містила такі міські привілеї: громадянська свобода жителям; обрання радою старости (судді), священика; щотижневий торг та ярмарок у визначні свята без оподаткування; торгівля без перешкод в Угорському королівстві; звільнення від митного податку по річці Тиса; будівництво млинів; вилов риби та полювання в лісах. За ці привілеї городяни сплачували королю єдиний податок, який збирали суддя, голова міста зі священиком у День святого Мартина. Жителі давали дозвіл на поселення барона чи магната у Севлюші, бо інакше феодала не могли цього зробити. Система привілеїв міста отримала назву «Севлюське право». У 1294 році угорський король Ендре III (1290-1301 рр.), останній із династії Арпадовичів, підтвердив привілеї 1262 року, наданий Іштваном II.

Здобути своє «Севлюське право» намагалися й інші поселення: Хуст, Вішк, Тейче, Гоесумезе (Довге Поле, тепер – Румунія). Королівською грамотою від 29 квітня 1329 року Карл Роберт Анжу надав цим чотирьом поселенням право міста Севлюша. Німецькі та угорські колоністи стали громадянами у королівських містах уздовж р. Тиси. Привілеї 1329 року гарантував їм такі юридичні права: свободу міським жителям; обрання судді міським сенатом, а старости – населенням міста на один рік; переобрання старост та священиків на наступний рік; сплата земельного податку у День святого Мартина; організація публічних судів; недоторканність приватної власності. Барони не мали права чинити свавілля над жителями міст. Серед економічних привілеїв: торгівля у будь-якому куточку Угорського королівства, отримання додаткових пільг за освоєння нових земель, зняття заборгованості при несплаті податків у неврожайний рік.

Громадяни коронних міст були звільнені від феодалних повинностей і сплачували незначні податки у королівську казну. Вибори судді, старости, священика відбувалися на міській площі. Староста (голо-

ва) кожного міста мав при собі 24 радника, а суддя – 4 присяжних. Судові справи у містах розглядалися тільки по четвергах. Спочатку центром було Вишково, згодом – Хуст, а значно пізніше – Сигот, який приєднався до 4-х коронних міст у 1352 році.

1376 роком датується грамота королеви Угорщини та Польщі Єлизавети. У документі зазначено: «Ми, Єлизавета ..., даємо нашому містечку Мункач, що знаходиться під замком Мункач у комітаті Берег, яке зростає за рахунок переселенців ..., право на тривале користування печаткою із зображенням Святого Мартина, покровителя нашої парафіяльної церкви ... для підкріплення юридичних угод купівлі, продажу і перепродажу виноградників». У складанні договорів брали участь і гості, тобто іноземні купці. Торговельні умови в Мукачеві уклалися перед сенатом. Староста міста був за свідка, а містечку сплачувався спеціальний податок. Власний суд у Мукачеві розвивався із ярмаркового права. Роль торговельного судді виконував голова міста. Суд був обмежений торговельними днями.

Наступна королівська грамота Єлизавети (1300-1380 рр.) від 10 липня 1378 року забороняла коменданту Мукачівського замку судити міських жителів, які мають власний містечковий суд. Підтвердженням привілеїв 1376 і 1378 років є грамота угорського короля Сигізмунда (1387-1437 рр.) від 9 травня 1391 року щодо охорони жителів і гостей Мукачева.

Отже, містам Берегово, Мукачево (Берег), Виноградів (Угоча), Вишково, Тячів, Хуст (Мараморш) були притаманні певні економічні та юридичні привілеї, якими жителі керувалися при міському самоврядуванні. Автономне самоуправління за Саксонським правом було більш помітне у Виноградіві, Вишкові, Хусті, Тячеві, а повне – у Берегові та Мукачеві, які здобули собі Магдебурзьке право.

У подальшому Закарпаттю випадали складні історичні етапи розвитку, зокрема й участь у селянській війні 1514 року під проводом Д. Дожі. На початку XVI ст. в результаті агресії Оттоманської імперії в Центральній Європі, а також боротьби фракції всередині панівного класу, королівство Угорщина було розділено на три частини: Трансільванське князівство, центральну частину Угорщини з її столицею Будапешт та Західну Угорщину, північні райони теперішньої Словаччини. Землі Закарпаття поділили між собою Австрія і Трансільванія [1, с. 41].

За даними архіву, головним чином на основі різних протоколів XVII–XVIII ст., можна майже повністю відновити тодішню структуру місцевого самоврядування, його органів та коло їх діяльності. Міське самоврядування в Ужгороді, наприклад, здійснювала рада, яку очолював виборний староста (головний суддя). До складу ради входило, як правило, 12 виборних присяжних засідателів. Документи ради оформляв міський нотаріус (писар), невідомо чи мав він право голосу.

Міське начальство, поряд з яким продовжувала існувати і поміщицька влада із своїми органами, як правило, обиралось на один рік. Співвідношення між органами самоврядування та поміщицькою вла-

дою в різні часи було різне, але не підлягає жодним сумнівам, що до початку куруцьких повстань міське самоврядування досягло вищого рівня свого розвитку і, незважаючи на урбаріальні обов'язки частини населення, як правило, не відрізнялось від системи самоврядування вільних королівських міст [7].

Із записів у міських протоколах можна зробити висновок, що мешканці Ужгорода були вільні розпоряджатися своїм рухомим і нерухомим майном і без барського дозволу могли його використовувати, заставляти і навіть відчужувати. Законом 1848 року виборчий порядок муніципальних міст був поширений також на міста з організованими радами. В часи абсолютизму староста, посадові особи та члени місцевого представництва призначались комітатським начальством. Але у 1860 році було поновлено разом з обласним (комітатським) і обштинне самоврядування. Тобто місцеве начальство знову стало обиратись населенням. Одночасно старості був повернутий його попередній титул головного судді.

Суттєву зміну вніс у міську адміністрацію закон 1871 року, яким вперше було детально упорядковано обштинне самоврядування та визначені його органи і коло їх діяльності. Але і цей закон втратив силу. Він був замінений законом 1886 року, який був чинний без зміни до розпаду Австро-Угорщини. Характерними для системи самоврядування на той час були ті обставини, що жінки, неповнолітні, ті, що підлягають опіці, та юридичні особи (товариства, церковні общини, фундації тощо), якщо тільки вони володіли необхідним мінімальним майном, мали теж виборче право, яким могли скористатися тільки через своїх уповноважених.

Важким і складним було входження Закарпаття до складу Чехословаччини, оскільки під час Першої світової війни розпалася вся стара система управління. Практично з 12 січня 1919 року, коли в Ужгород було введено чехословацькі війська, і до комунальних виборів 1923 року у місті управляли військові. Але вже 7 листопада 1919 року на основі генерального статуту робились спроби організувати цивільне управління. На це був спрямований і закон від 26 квітня 1920 року, який уніфікував адміністративний устрій Підкарпатської Русі з рештою земель Чехословаччини. На основі цього закону Ужгород став центром крайового управління Підкарпатської Русі на чолі з губернатором і губернською радою. Найвищий адміністративний суд Чехословаччини у своїх рішеннях від 26 квітня 1921 року та 1 липня 1922 року визначив Закарпаття як окрему адміністративну одиницю республіки. 26 квітня 1920 року уряд Чехословацької республіки офіційно призначив Г. Жатковича губернатором Закарпаття. Оскільки чехословацькі власті затягували з наданням Закарпаттю автономії, Г. Жаткович 16 березня 1921 року подав у відставку. Керівництво краєм перейшло до рук віце-губернатора П. Егрнфельда, а в листопаді 1923 року губернатором було призначено А. Бескіда, колишнього голову Пряшівської Народної Ради [1, с. 41].

На прикладі Ужгорода можна розглядати розвиток самоврядування на Закарпатті в період чехословаць-

кого правління. Основою реорганізації системи міського управління став закон 1921 року, на підставі якого політична влада передавалась Ужгородському міському нотаріальному управлінню, що діяло у тісному контакті з міською управою. Нова ж міська управа приступила до виконання своїх обов'язків лише після комунальних виборів восени 1923 року. На основі урядового розпорядження міська управа позбавлялась компетенції політичного управління першої інстанції. Компетенція міських управ поширювалась виключно на общинну (комунальну) власність.

Якщо до 1923 року Ужгородська міська рада складалась лише з чиновників, очолюваних старостою, то в результаті комунальних виборів до міської думи увійшли громадяни різного рівня економічної і політичної підготовки. В результаті виборів на багатопартійній основі до Ужгородської міської думи було обрано 40 чоловік. Міському нотаріату в Ужгородській думі надавалось 3 місця, а у міській раді – 2. Крім того, нотаріат мав право призначити до міської думи ще 5 спеціалістів з різних галузей народного господарства, один із них обов'язково ставав членом міської ради. Таким чином, Ужгородська міська дума складалась з 48 членів, 8 з них призначались. Довірити керівництво містом неспеціалістам було ризиковано, а тому міське самоуправління підлягало політично-правовому нагляду Ужгородського міського нотаріального управління як органу політичної влади. Начальник (нотар) цього управління мав право вето, міг припинити або відмінити рішення міської думи чи міської ради.

З 1923 року кожні чотири роки проводились муніципальні вибори, тобто у 1927, 1931 і 1935 роках. Оскільки місто розвивалось, то вносились певні структурні зміни у міське самоуправління. Наприклад, у 1935 році Ужгородська міська дума складалась із 42 обраних і 8 призначених членів. З них шість призначало міське нотаріальне управління із спеціалістів народного господарства, а два місця займали урядовці міського нотаріального управління. Із 50-ти членів Ужгородської міської думи було утворено Раду міста Ужгорода у складі 17 чоловік. З них 14 вибиралися думою, а три призначались Нотаріальним управлінням міста. Крім того, дума вибирала президію. Міське нотаріальне управління з п'яти членів президії призначало міського старосту [8, с. 19-24].

Муніципальна система управління Закарпаття проіснувала до 2 листопада 1938 року, тобто до вступу на його територію угорських окупаційних військ. Закарпаття вже навіть не називалось Підкарпатською Руссю, а просто територією. Замість розвитку демократичної системи управління впродовж 1939-1944 років на Закарпатті не проводились вибори до жодних органів влади, а всю повноту влади передали до рук ставлеників регент-комісара.

27 жовтня 1944 року в Ужгород вступили воїни-визволителі 4-го Українського фронту. Почалася нова сторінка не тільки історії Закарпаття, але й місцевого самоврядування. Сама ідея місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади, організа-

ційну та фінансову автономність органів, суперечила ленінській доктрині соціалістичної держави, практичним завданням держави пролетарської диктатури, що за своєю природою була централізованою. Місцеве управління на Закарпатті за роки радянської влади мало подвійну структуру. З одного боку – виборні місцеві Ради, а з другого – комітети комуністичної партії, яким фактично і належала основна влада. Це було в цілому характерною рисою радянської, комуністичної, адміністративно-бюрократичної системи управління. Реальна влада належала керівним структурам монопольної партії [2, с. 53; 3].

Новий етап становлення територіальної організації влади на Закарпатті можна пов'язати з виборами до місцевих рад навесні 1990 року, де перевагу у виборах отримали демократичні сили. В місті Ужгороді вперше на Закарпатті було піднято синьо-золотий прапор (прапор міста Ужгорода), проголошено департизацію функцій місцевої влади, проведена деяка реформація місцевого самоуправління із наміром ліквідації подвійності деяких структур влади на місцях. Перехідним актом, своєрідним компромісом між «радянською» і «центральною» моделями організації влади, був Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року, який 26 березня 1992 року отримав нову редакцію, де міське та національне самоврядування вже закріплюється як основа демократичного строю влади. З прийняттям Конституції України 1996 року та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією із засад конституційного ладу країни. Усвідомлюючи гострі проблеми, що виникають у становленні і розвитку місцевого самоврядування в Україні, неоднозначність у визначенні форм його компетенції, правових і фінансово-економічних гарантій, а також піднесення громадської активності населення Закарпаття, місцеві ради шукали і розробляли нові форми і методи роботи, які б забезпечили життєдіяльність територіальних громад.

Сьогодні в Україні, як правило, на базовому рівні (село, селище, місто) втілюється громадська теорія місцевого самоврядування. На регіональному рівні, а це районні та обласні ради, поєднуються громадська і державницька теорії місцевого самоврядування (обмеження автономії та самодіяльності у вирішенні питань місцевого значення).

Причиною такої ситуації є те, що в Україні відсутня чітко окреслена державна регіональна політика, відчувається дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. На демократизації державного управління негативно позначається також брак політичної волі щодо здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях, демократизації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад.

Незважаючи на повільний муніципальний рух в Україні, можна зробити висновок, що інститут місцевої публічної влади безперервно розвивається, вдосконалюються форми його здійснення. Загальною тенденцією конституційного розвитку в сучасних умовах в Україні має стати підвищення ролі людського чинника в управлінні державними і місцевими справами. Світовий досвід свідчить: справжнє самоврядування можливе лише на основі безпосередньої творчої ініціативи самих місцевих жителів. Воно не може і не повинно бути заформа-

лізованим, роль держави повинна мати прояв не в штучному інспіруванні місцевого самоврядування, а у партнерській його підтримці у вирішенні суспільно значущих справ. Система місцевої влади, враховуючи наявність великого історичного досвіду, повинна, з одного боку, стати породженням суспільно-політичної творчості населення, цілеспрямованих зусиль і підтримки держави – з іншого. Тільки за такого поєднання зусиль можна домогтися того, що найбільш сконцентрована й найдіяльніша влада неспроможна зробити.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ванат І. Нариси новітньої історії Східної Словаччини, книга II (вересень 1935-лютий 1948 р.) – Братислава, 1985 р. – С. 41.
2. Гранчак І.М., Пальок В.В. Возз'єднання Закарпаття з Радянською Україною. – Львів, 1985. – С. 53.
3. Історія міст і сіл Української РСР. Закарпатська область. – К, 1969.
4. История Венгрии, в 3-х томах. – М., 1971.
5. Матеріали Центрального державного історичного архіву України у м. Львові.
6. Местные самоуправления в России / Под ред. П.А. Подлигайлова. – Спб, 1984. – С. 28.
7. Сміян П.К. Революційний та національно-визвольний рух на Закарпатті в кінці XIX – початку XX ст. – Львів, 1968.
8. Сова П.П. Прошлое Ужгорода. – Ужгород, 1937 р.
9. Ткаченко Л.О. Динаміка етнічного складу населення Закарпаття (за матеріалами переписів населення). – НТЕ, 1974. – № 1.